Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2015-09-23

LS 2015-0924

Landstingsstyrelsen

Yttrande över Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60)

Föredragande landstingsråd: Torbjörn Rosdahl

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har genom remiss från Näringsdepartementet beretts tillfälle att yttra sig över Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande över Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60) till Näringsdepartementet i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Författningsförslaget behandlar så kallad värdeåterföring som kan bli aktuell vid infrastrukturella projekt mellan flera parter.

Stockholms läns landsting vill framhålla att grundidén med värdeåterföring är bra och kan därtill konstatera att Stockholmsöverenskommelsen bygger på just detta. Utöver nio nya tunnelbanestationer och 78000 bostäder är resultatet av överenskommelsen att ökade fastighetsvärden kopplat till utbyggnaden är med och finansierar vad som är ett nödvändigt och välkommet tillskott av infrastruktur i Stockholmsregionen. Detta sker frivilligt och utan statliga tvångsmedel.

Stockholms läns landsting konstaterar att det finns problem med konstruktionen av det nya författningsförslaget. Därtill väcker sammanhanget som detta lagförslag presenteras i frågan om staten vill skjuta över ansvaret för vad som i grunden borde vara ett statligt

finansieringsansvar till Stockholmsregionen och dess fastighetsägare. Den kritik som har framförts i remissvar mot förslaget är berättigad.

Vid en eventuell statlig anslagsfinansiering av nya höghastighetsbanor riskerar de statliga infrastrukturanslagen att intecknas för lång tid framöver. Att i det läget presentera ett lagförslag om värdeåterföring sänder en signal om att ingen annan infrastruktur kommer att komma till stånd i Stockholmsregionen om inte fastighetsägarna i Stockholmsregionen betalar. Detta trots att det alltså redan idag sker värdeåterföring inom ramen för frivilliga överenskommelser, så som inom ramen för Stockholmsöverenskommelsen.

Stockholms läns landsting anser också att denna typ av förslag om värdeåterföring riskerar att hämma byggtakten i Stockholms län då projekten sätts i gång så sent som möjligt för att därmed kunna få en mer säker kalkyl. I sammanhanget bör också nämnas att det redan idag sker förhandlingar mellan fastighetsägare och kommuner samt betalas statlig skatt som i viss mån reglerar värdeåterföring.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 9 september 2015
Förslag till yttrande
Sammanfattning av Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60).

Torbjörn Rosdahl

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Ekonomi och finans
Ekonomiska utredningar och analys

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2015-09-09

LS 2015-0924

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -09- 15
Dnr LS 2015-0924
Rotel I

Landstingsstyrelsen

Yttrande över Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60)

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har genom remiss från Näringsdepartementet beretts tillfälle att yttra sig över Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 9 september 2015
Förslag till yttrande
Sammanfattning av Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60).

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande över Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60) till Näringsdepartementet i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Förvaltningen är i huvudsak positiv till de lagändringar om så kallad värdeåterföring som föreslås i betänkandet. Genom de föreslagna lagändringarna bör utrymmet för investeringar i regional infrastruktur öka något samtidigt som förslaget bör underlätta för gemensamma transport-infrastruktursatsningar med syfte att uppnå en hög samhällsekonomisk nytta och kostnadseffektiva lösningar. Förvaltningen vill samtidigt understryka att det även framöver kommer att behövas statlig medfinansiering av större regionala infrastrukturinvesteringar. Staten

kommer även fortsättningsvis att uppbära större delen av värdeåterföring indirekt genom statliga skatter. Utredningens förslag om möjlighet till värdeåterföring och utökad medfinansiering aktualiserar också vissa redovisningsfrågor.

Bakgrund
Sverigeförhandlingen har för perioden åren 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. Sverigeförhandlingen har även i uppdrag att föreslå lagändringar om så kallad värdeåterföring. Offentliga investeringar i transportinfrastruktur inom storstadsområden bidrar ofta till att fastigheter ökar i värde. Det finns därför enligt direktiven för Sverigeförhandlingen argument för att låta de fastighetsägare som gynnas av en offentlig investering återföra delar av detta värde till samhället, så kallad *värdeåterföring*. Av direktivet framgår att medel från värdeåterföring ska användas för att finansiera den infrastruktur som ger fastighetsvärdesökningen, direkt via kommunala infrastrukturinvesteringar eller indirekt via kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur.

I Sverige har offentliga investeringar i transportinfrastruktur till mycket stor del finansierats via skatter medan värdeåterföring utnyttjats mer frekvent i andra länder, exempelvis i USA och Storbritannien. I finansieringen av utbyggnaden av tunnelbanesystemet i Stockholmsregionen (2013 års Stockholmsförhandling) utnyttjades dock värdeåterföring indirekt genom den kommunala medfinansieringen.

Enligt delbetänkandet finns det redan idag verktyg som syftar till att återföra värden som har uppstått på grund av investeringar i infrastruktur: Ett sådant verktyg är värdestegringsexpropriation (expropriationslagen 1972:719), ett annat är bestämmelser om gatukostnadsersättning och ett tredje är ersättning genom *exploateringsavtal* (båda i plan och bygglagen 2010:900).

Tanken med det första verktyget är främst att det ska fungera som ett påtryckningsmedel för att få till stånd frivilliga avtal. Det andra verktyget, gatukostnadsersättning, kan användas av kommuner för att täcka kostnader för exempelvis gator och vägar. Regelverken har dock inte utnyttjats i någon större omfattning utan istället har många kommuner valt att förhandla om ersättning inom ramen för det tredje verktyget, exploateringsavtal. Det finns dock enligt utredningen några svagheter med det nuvarande regelverket för exploateringsavtal för att detta ska kunna

fungera som ett effektivt medel för värdeåterföring till offentlig transportinfrastruktur: Värdeåterföring i exploateringsavtal är i nuvarande lag villkorad av att investeringen anses nödvändig för exploateringen varför det kan vara svårt att inom ramen för nuvarande regelverk återföra värdestegring till kommunal transportinfrastruktur. Regelverket för exploateringsavtal omfattar heller inte statlig och regional transportinfrastruktur (exempelvis tunnelbanor) utan enbart kommunal infrastruktur.

Värdeåterföring till den offentliga sektorn sker också genom uttag av olika skatter. Exempelvis statlig fastighetskatt, kommunal fastighetsavgift, statlig stämpelskatt och statlig realisationsvinstbeskattning. När det gäller de statliga skatterna finns det dock ingen direkt koppling mellan uttaget av skatt och storleken på de offentliga investeringarna i exempelvis transportinfrastruktur. När det gäller den kommunala fastighetsavgiften är kopplingen mellan uttag av skatt och medel för offentliga investeringar svag eftersom avgiften omgärdas av ett takbelopp.

Som nämnts ovan finns det svagheter i det nuvarande systemet för värdeåterföring. Med beaktande av att värdeåterföring kan skapa värden för såväl ekonomin i stort som för den enskilda fastighetsägaren föreslår Sverigeförhandlingen i delbetänkandet ett nytt verktyg för värdeåterföring för såväl statlig och kommunal transportinfrastruktur som för regionala kollektivtrafikanläggningar. Det nya verktyget kommer enligt betänkandet att leda till mer medel för transportinfrastruktur och till kostnadsminimerade och nyttomaximerande lösningar för såväl samhälle som för fastighetsägare. Inom ramen för kommande förhandlingar (Sverigeförhandlingen) mellan stat, kommun och landsting kan verktyget enligt förvaltningen komma att användas som en del av finansieringen.

I delbetänkandet finns två författningsförslag som utgör det nya verktyget. Dels ett förslag till lag om ändring i plan- och byggplagen (2010:900), dels ett förslag till lag om ändring i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. I det första förslaget om ändring i plan- och bygglagen anges att kommunen i sina riktlinjer för exploateringsavtal utöver principer för fördelning av kostnader och intäkter också ska ange principer för värdestegringsersättning. Det förs också in en paragraf där det explicit anges att exploateringsavtal får avse åtagande för fastighetsägare att ersätta hela eller del av värdeökningen till kommunen (värdestegringsersättningen). Värdestegringsersättningen ska enligt förslaget användas för att finansiera den infrastruktur som ger värdeökningen.

Ändringen i lagen om vissa kommunala befogenheter innebär 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. Den nuvarande lagen om vissa kommunala befogenheter ger kommunerna ökade befogenheter att medfinansiera statliga väg- och järnvägar i förhållande till kommunallagen om särskilda skäl föreligger. Med särskilda skäl avses att projektet ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun. Den nya transportlösningen ska också medföra markant förbättrade transportmöjligheter i det aktuella området. Det finns idag ingen reglering av sådan kommunal medfinansiering i lagen om vissa kommunala befogenheter Bestämmelsen hindrar dock inte att en kommun engagerar sig i transportinfrastruktur utanför kommungränserna men kommunen måste kunna påvisa nyttan med kostnaden för det egna engagemanget och kostnaden måste stå i proportion till nyttan. Med den föreslagna ändringen i lagen om vissa kommunala befogenheter kommer kommuner och landsting att kunna medfinansiera väg och järnväg som en annan kommun eller landsting ansvarar för under samma förutsättningar som en kommun kan medfinansiera statliga vägar och järnvägar.

Överväganden
Förvaltningens överväganden framgår av bifogade förslag till yttrande.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Förslaget om värdestegringsersättning bör innebära att tillgängliga medel för transportinfrastuktur från medfinansiering kan komma att öka något. Värdestegringsersättning inom ramen för exploateringsavtal kan också ge incitament till aktörerna att finna kostnadseffektiva lösningar för infrastruktur och exploatering.

Miljökonsekvenser av beslutet

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Gunnel Forsberg
Ekonomidirektör

YTTRANDE
2015-10-06
LS 2105-0924

Näringsdepartementet

Yttrande över Delrapport från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60)

Sammanfattning
Stockholms läns landsting är i huvudsak positivt till de lagändringar om så kallad värdeåterföring som föreslås i betänkandet (SOU 2015:60). Utrymmet för investeringar i regional infrastruktur kan komma att öka något samtidigt som förslaget bör underlätta för gemensamma transport-infrastruktursatsningar med syfte att uppnå en hög samhällsekonomisk nytta och kostnadseffektiva lösningar. Stockholms läns landsting vill samtidigt understryka att det även framöver kommer att behövas statlig medfinansiering av större regionala infrastrukturinvesteringar. Staten kommer även fortsättningsvis att uppbära större delen av värdeåterföring indirekt genom statliga skatter. Utredningens förslag om möjlighet till värdeåterföring och utökad medfinansiering aktualiserar vissa redovisningsfrågor som bör hanteras i den fortsatta beredningen.

Överväganden
Stockholms län har under ett antal år vuxit mycket snabbt i jämförelse med övriga riket. En femtedel av Sveriges befolkning bor i länet som växer med cirka 37 000 invånare varje år. Den snabba tillväxten innebär att landstingets verksamheter byggs ut kraftigt för att möta invånarnas behov av kollektivtransporter och hälso- och sjukvård. Totalt innebär detta investeringar på 110 miljarder kronor de kommande 10 åren (2016-2025), varav investeringar i kollektivtrafiken utgör mer än hälften av de totala investeringarna.

Det omfattande investeringsprogrammet kommer att leda till betydligt högre kapitalkostnader, vilket tillsammans med tillkommande driftskostnader innebär att utrymmet för ytterligare investeringar är begränsat under mycket lång tid. Samtidigt visar tillgängliga prognoser att Stockholmsregionen kommer att fortsätta växa. Fram till år 2030 väntas befolkningen ha ökat med cirka en fjärdedel, eller med drygt 500 000 invånare. Stockholms läns landsting behöver därför genomföra en fortsatt betydande utbyggnad av kollektivtrafiken också efter år 2025 och på

samma sätt behöver staten genomföra kraftiga satsningar på det statliga väg- och järnvägsnätet i Stockholmsregionen.

Stockolms läns landsting är i huvudsak positivt till de förändringar som föreslås i betänkandet. Det verktyg eller förslag till ändringar som förs fram bör innebära att utrymmet för investeringar i exempelvis regional transportinfrastruktur kommer att öka något i förhållande till om inga ändringar skulle göras. Utfallet av 2013 års Stockholmsförhandling visar att det i vissa fall finns en potential att öka utrymmet för infrastruktur-investeringar genom värdeåterföring inom en storstadsregion där fastighetsvärdena är stora och möjligheten till markvärdestegring är god. I praktiken utnyttjades nämligen de verktyg och instrument som utredningen nu föreslagit i Stockholmsförhandlingarna men utan ett klart och transparent regelverk. Det är bra att reglerna nu föreslås tydligöras och att kommunerna ska ange huruvida värdeåterföring ska tillämpas i riktlinjer för exploateringsavtal. Detta borgar för långsiktighet och tydliga spelregler som bör underlätta för effektiva avtalslösningar.

Stockholms läns landsting vill samtidigt understryka att det även framöver kommer att behövas statlig medfinansiering av större regionala infrastrukturinvesteringar. Värderåterföring till regionala infrastruktur-investeringar kommer även med de föreslagna ändringarna av regelverket att kunna finansiera endast en mindre del av investeringsutgiften. Staten kommer också även fortsättningsvis att uppbära större delen av värdeåterföringen indirekt genom den statliga fastighetskatten, stämpelskatten med flera skatter.

Stockholms läns landsting delar utredningens bedömning om att värdeåterföring bör ske inom ramen för exploateringsavtal och att värdeåterföring ska användas för att finansiera den infrastruktur som ger värdeökningen. Det bör ligga i fastighetsägarnas intresse att bidra till att infrastrukturinvesteringar byggs eller tidigareläggs. Vidare delar Stockholms läns landsting utredningens syn att värdeåterföring ska vara frivilligt och ske inom ramen för ett förhandlingsbaserat system. De internationella erfarenheterna av liknande system men också erfarenheterna från Stockholmsförhandlingen visar att ett frivilligt system fungerar väl. Värdeåterföring genom exploateringsavtal kan därigenom ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnads-sänkande lösningar för transportinfrastruktur och exploatering.

Det kan dock finnas en risk för att mindre aktörer inom ett exploaterings-område utnyttjar frivilligheten i avtalen men över tid bör en praxis etableras som är gynnsam för alla parter. Det kan också finnas en risk för

att finansiering genom värdeåterföring skulle kunna leda till att infrastrukturobjekt med lägre samhällsekonomisk nytta ges ökad prioritet när marknadselementen blir viktigare. Även fortsättningsvis kommer dock infrastrukturinvesteringar att huvudsakligen skattefinansieras, vilket borde minska risken för felprioriteringar vid val av infrastrukturobjekt. Enligt Stockholms läns landsting kan också markvärdestegring vara en indikation på samhällsekonomisk nytta som idag inte beaktas i de transport-ekonomiska kalkylerna.

Ansvaret för transportinfrastrukturen är delat mellan stat, kommun och regioner, men investeringarna i infrastrukturen är ofta ömsesidigt beroende av varandra och om största samhällsekonomiska nytta ska uppnås i en region fodras ett nära samarbete mellan de ansvariga parterna. Det har också blivit allt vanligare att kommuner och landsting gör gemensamma transportinfrastruktursatsningar i syfte att uppnå en hög samhälls-ekonomisk nytta men också bidra till kostnadseffektiva lösningar. På sikt bidrar detta till en högre tillväxtpotential för regionen, vilket också är till gagn för medborgarna i en region. Stockholms läns landsting menar att den föreslagna förändringen av lagen om kommunala befogenheter kommer att underlätta för ett större gemensamt ansvar för regionala infrastruktursatsningar.

Utredningens förslag om möjlighet till värdeåterföring och utökad medfinansiering aktualiserar också vissa redovisningsfrågor. Enligt förslaget ska medlen användas för att finansiera den transportinfrastruktur som ger värdeökningen, antingen genom kommunens egna investeringar eller genom kommunal medfinansiering av statens eller ett landstings investeringar. Enligt grundläggande redovisningsprinciper ska bidrag till en annan huvudmans investering kostnadsföras i sin helhet när den ekonomiska händelsen äger rum (avtalen undertecknas). Denna princip kom till diskussion i samband med lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter, där kommuner och landsting gavs utvidgad möjlighet att lämna bidrag till byggnad av statlig väg och järnväg.

Resultatet blev att lag (1997:614) om kommunal redovisning ändrades och gav kommuner och landsting valfrihet att redovisa bidrag till statliga infrastrukturella investeringar i balansräkningen alternativt som en kostnad i resultaträkningen. Genom detta skiljer sig principerna för redovisning i det fall man lämnar bidrag/medfinansiering till statliga eller kommunala investeringar. Denna fråga uppmärksammades bland annat i samband med den medfinansiering om utbyggnaden av tunnelbanan i Stockholms län som ett antal Stockholmskommuner ingick med Stockholms läns landsting (2013 års Stockholmsförhandling).

Den rådande redovisningsprincipen för bidrag till statliga infrastrukturella investeringar kan diskuteras ur ett strikt redovisningsperspektiv. Frågan är dock vilka grundläggande skillnader som föreligger i sakfrågan mellan medfinansiering av statliga och kommunala investeringar. Ur ett redovisningsperspektiv torde förutsättningarna vara de samma. Om en lagändring medför att det är möjligt att även lämna bidrag till infrastrukturella investeringar som genomförs av andra kommuner och landsting bör redovisningsfrågan åter aktualiseras för att tydliggöra vilka principer som ska gälla för framtiden.

Med nu rådande regelverk kan principen om att bidrag till annan huvudmans investeringar kostnadsförs när avtal tecknas, medan intäkterna till en kommun från fastighetsägare kommer med några års fördröjning (så att värdeåterföring maximeras), kunna innebära att den aktuella kommunen riskerar att bryta mot balanskravet.

Ankom
Stockholms läns landsting
2015 -06- 29
Dnr LS 2015-0924

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 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 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 behövligt 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. Verktyget 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 verktyget 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.

Verktyget 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

Ansvaret 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. Förlaget 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 förslagens 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 kostnadssänkande 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.