

Delrapport från Sverigeförhandlingen

Ett författningsförslag om värdeåterföring

Delrapport av Sverigeförhandlingen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:60

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 exproprierar 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 värdesteigringsexpropriation 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. Verktøget 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.

Verktøget 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 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 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.