

Handläggare
Stadsledningskontoret
Anton Västberg
Telefon: 08-508 29 305

Till
Kommunstyrelsen

Exploateringskontoret
Anders Hallberg
Telefon: 08-508 26 401

Trafikkontoret
Joakim Boberg
Telefon: 08-508 26 392

Delbetänkande från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60)

Remiss från Näringsdepartementet

Stadsledningskontorets förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen från Näringsdepartementet ”Delbetänkande från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60)” anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets, exploateringskontorets och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande.
2. Beslutet i ärendet justeras omedelbart.

Lars Rådch
Stadsdirektör

Håkan Falk
Förvaltningschef
Exploateringskontoret

Sammanfattning

Remissen har skickats från Näringsdepartementet till staden för synpunkter senast 1 oktober 2015. Stadsledningskontoret, exploateringskontoret och trafikkontoret besvarar remissen med ett gemensamt tjänsteutlåtande.

I remissen lämnas författningsförslag om värdeåterföring och medfinansiering avseende transportinfrastruktur. Förslaget till ändring av plan- och bygglagen (2010:900) 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, så kallad ”värdestegringsersättning”.

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret och trafikkontoret har följt framtagandet av författningsförslaget på nära håll och även varit med på de studieresor och möten som genomförts i 2013 års Stockholmsförhandlings regi för att inhämta erfarenheter internationellt i frågan.

Det remitterade författningsförslaget är dock alltför översiktligt, och kontoren anser att delrapporten inte tillräckligt belyser ett flertal principiella och praktiska konsekvenser och utmaningar som direkt eller indirekt följer av förslaget.

Kontoren ser även en risk att förslaget sätter en ökad press på förhandlingarna med byggherrarna, försvårar förhandlingarna mellan stat, landsting och kommun samt riskerar att förskjuta gränsen mellan statens och stadens ansvar och i förlängningen ändra den rådande finansieringsöverenskommelsen i grunden.

Kontoren anser rent generellt att det är positivt om det blir tydligare vad som får och inte får medfinansieras från såväl privata aktörer som offentliga (exempelvis kommuner). Det remitterade författningsförslaget innebär dock inte ett sådant förtydligande.

Kontoren har även en hel del farhågor och synpunkter på principen att använda sig utav (och på förhand inteckna) markvärdesökningar som finansiering av trafikinfrastruktur. Detta redovisas mer utförligt under kontorens synpunkter.

Bakgrund

Sverigeförhandlingen har 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 kostnadsänkande lösningar för infrastruktur och exploatering. I direktivet 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. Uppdraget 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.

Verktyget för värdeåterföring ska avse statlig transportinfrastruktur, regionala kollektivtrafikanläggningar och den kommunala transportinfrastruktur som inte täcks in i dagens exploateringsavtal.

Ärendet

Remissen har skickats från Näringsdepartementet till staden för synpunkter senast 1 oktober 2015. Stadsledningskontoret, exploateringskontoret och trafikkontoret besvarar remissen med ett gemensamt tjänsteutlåtande.

I denna remiss lämnas författningsförslag om värdeåterföring och medfinansiering avseende transportinfrastruktur. Förslaget till ändring av plan- och bygglagen (2010:900) 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. Verktyget kallas i materialet för värdestegringsersättning.

Överenskommelse om värdestegringsersättning ska kunna ske i samband med att exploateringsavtal upprättas.

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.

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

I remissen föreslås även 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.

Detta förslag lämnas som ett tillägg till befogenhetslagen (2009:47). Förslaget ändrar inte förutsättningarna för medfinansiering i sak, men är tänkt att underlätta bedömningen av om kommunen eller landstinget inom ramen för sin kompetens får medfinansiera projektet.

Sverigeförhandlingen bedömer att förslaget om värdestegringsersättning kan öka genomförandetakten för angelägna investeringar. Värdestegringsersättning i samband med exploateringsavtal kan även ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnadssänkande lösningar för infrastruktur och exploatering. Då förslaget om bestämmelser om värdeåterföring bygger på frivillighet kommer tillämpningen 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 av Sverigeförhandlingen som försiktigt positiva. Stat, landsting och kommuner kan få ökade intäkter, men kan inte utgå från att så blir fallet. Sverigeförhandlingen bedömer vidare att medel som inkommer

genom värdestegringsersättning kommer att kunna utgöra en begränsad men viktig del av samhällets totala kostnader för transportinfrastruktur.

Sverigeförhandlingen har som alternativ till det frivilliga system som beskrivits ovan även övervägt om värdeåterföring ska kunna ske tvångsvis genom myndighetsbeslut, men gör bedömningen att ett frivilligt verktyg förordas då det har bäst förutsättningar att leda till ett effektivt och värdeskapande samhällsbyggande.

Delbetänkandet går att läsa i sin helhet på:

www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/06/delrapport-fran-sverigeforhandlingen--ett-forfattningsforslag-om-vardeaterforing/.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts gemensamt av stadsledningskontoret, exploateringskontoret och trafikkontoret.

Kontorens synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret, exploateringskontoret och trafikkontoret har följt framtagandet av författningsförslaget på nära håll och även varit med på de studieresor och möten som genomförts i 2013 års Stockholmsförhandlings regi för att inhämta erfarenheter internationellt i frågan.

Kontoren anser rent generellt att det är positivt om det blir tydligare vad som får och inte får medfinansieras från såväl privata aktörer som offentliga (exempelvis kommuner). Det gäller även förslaget om 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 remitterade författningsförslaget innebär dock tyvärr inte ett sådant förtydligande.

Det remitterade författningsförslaget är dock alltför översiktligt, och kontoren anser att delrapporten inte tillräckligt belyser ett flertal principiella och praktiska konsekvenser och utmaningar som direkt eller indirekt följer av förslaget. Kontoren ser även en risk att förslaget sätter en ökad press på förhandlingarna med byggherrarna, försvårar förhandlingarna mellan stat, landsting och kommun samt riskerar att förskjuta gränsen mellan statens och stadens ansvar och i

förlängningen ändra den rådande finansieringsöverenskommelsen i grunden.

Kontoren ser i förslaget inte någon redovisning av effekten för de nuvarande exploateringsbidragen. Det är viktigt med en möjlighet till gränsdragning mellan gatukostnader tillhörande infrastruktur-satsning och exempelvis anläggning av gator och torg inom detaljplanen. Detta så inte stadens täckning för egen infrastruktur minskar.

En tänkbar konsekvens av förslaget är enligt kontoren att förhandlingarna med byggherrarna om värdeåterföring blir än mer komplicerade och tungrodda än idag samt att båda parter behöver genomföra utredningar för att bedöma konsekvenserna av en mer eller mindre fastlagd infrastrukturinvestering som möjligen ingen av parterna har insyn i eller kontroll över. Detta kan i förlängningen leda till försenade projekt med ökade kostnader utan att det garanterar någon värdeåterföring.

Kontoren kan även konstatera att författningsförslaget endast kortfattat berör fastställandet av värdeökningen, vilket kontoren anser kommer bli det största problemet att hantera rent praktiskt. Även om kommunen och byggherren under förhandling når en överenskommelse om ett bidrag som ska representera den bedömda värdeuppgången finns stor osäkerhet om den bedömningen grundas på det verkliga värde som exploitören kommer kunna realisera vid försäljningen av fastigheten längre fram. Ingen part kommer kunna veta exakt vilken värdehöjande effekt som infrastruktursatsningen har på fastighetsvärdena förrän utbyggnaden är helt klar och nyttjandet av infrastrukturen är i bruk. Detta är en risk för såväl kommuner som bostadsexploaterer.

Kontoren anser inte att konsekvenserna kopplade till likabehandlingsprincipen har utretts tillräckligt, i det fall när kommunen förhandlar med flera byggherrar och dessa går med på värdeåterföring i varierande grad.

Kontoren tycker rent principiellt, vilket även framgår i tidigare remissvar rörande redovisning av kommunal medfinansiering (SOU 2009:21), att gränsen mellan stadens och statens ansvar för finansiering av statens infrastruktur blir otydlig och förskjuts mot kommunerna. Även det aktuella förslaget är behäftat med samma problematik. Att ytterligare förskjuta gränsen för vilka infrastrukturinvesteringar som är ett kommunalt ansvar vore olyckligt och ökar otydligheten än mer.

Kontoren anser att bestämmelsen i kommunallagens 2 kap. 1 §, den s.k. lokaliseringsprincipen, ska tillämpas även fortsättningsvis och kan inte acceptera att ansvarsfördelningen mellan stat, landsting och kommun ändras med anledning av detta förslag. Principen hindrar inte att en kommun engagerar sig i transportinfrastruktur inom en annan kommuns område, men ställer krav på att kostnaden för den aktuella åtgärden står i proportion till den förväntade nyttan för kommunen.

En möjlig förändring skulle enligt kontoren vara att lagtexten innehåller en skrivning liknande ”Kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten eller andra kommuner och landsting ansvarar för motsvarande den förväntade nytta som byggandet innebär för kommunen eller landstinget.”

Förutom synpunkter på själva författningsförslaget har kontoren flera synpunkter på principen att använda sig av och på förhand inteckna markvärdesökningar som finansiering av trafikinfrastruktur. Detta utvecklas mer nedan.

Kontoren anser generellt att finansieringsprincipen som innebär att staten ska bekosta storskalig väg och järnväg, landstinget kollektivtrafik och kommunerna lokal och i viss mån regional trafikinfrastruktur ska tillämpas även fortsättningsvis.

Ett problem idag är att investeringsmedel för trafikinfrastrukturen och då framförallt för kollektivtrafik inte räcker till, samtidigt som befolkningen i regionen ökar och behovet av hållbara transportlösningar blir allt större. Detta är särskilt påtagligt i större städer och regioner som exempelvis Stockholmsregionen.

Teoretiskt stödjer kontoren tanken att den markägare som får ökat markvärde av en trafikinfrastrukturinvestering även ska vara med och bekosta denna investering. På så vis skulle på sikt ökade investeringsvolymerna för infrastruktur möjliggöras. I praktiken finns dock ett antal komplikationer, framförallt för kommunerna.

Kontoren vill poängtera att exploatering generellt sett i storstäder inte genererar ekonomiskt överskott för kommunen. I takt med att staden växer och förtätas ökar utmaningarna att bygga nya bostäder. De markområden som kommer i fråga är oftast av komplicerad art vilket innebär höga kostnader för markberedning, konstruktioner, sanering etc. De förhållandevis få projekt som trots detta går med ekonomiskt överskott behöver täcka upp för alla de projekt som inte

gör det. Om fastighetsägarna ska vara med att bekosta ny infrastruktur riskerar det i förlängningen att kommunerna får ta en ökad del av investeringskostnaderna framöver. Samtidigt kan staten komma att kräva ökad medfinansiering av kommuner som får ökat markvärde med hänvisning till att det är upp till kommunen att hämta tillbaka finansieringen från fastighetsägarna. Kommunen får då hantera osäkra förhandlingar med fastighetsägarna. I stadens fall är dessutom staden själv den största markägaren.

Ett annat problem med att använda värdestegringsersättning är att endast nya fastigheter kan vara en del av detta. Det innebär att befintligt fastighetsbestånd inte bidrar till detta system och därmed får de nya fastigheterna ta hela kostnaden för en investering som genererar ökat markvärde även för de befintliga fastigheterna. Detta samtidigt som kostnaden för nyproduktion av bostäder redan idag är hög i storstäder, vilket kan minska intresset hos privata byggföretag att producera bostäder.

Kontoren anser även att erfarenheter utomlands visar på svårigheter att genomföra förslaget i praktiken. Ett exempel är Helsingfors där ett liknande system som författningsförslaget avser skapa finns att tillämpa men där resultatet ändå blir snarlikt det system som tillämpas i Stockholm redan idag.

I förlängningen kan sålunda användandet av markvärdesökningar ändra den nuvarande finansieringsprincipen i grunden. Ändringen sker utan att ha någon förankrad och genomarbetad ersättning. Kontoren anser att det vore en olycklig förändring som riskerar att innebära ökade finansieringskrav för staden och i dess förlängning stadens skattebetalare.

Remissen från Näringsdepartementet ”Delbetänkande från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60)” anses besvarad med vad som sagts i stadsledningskontorets, exploateringskontorets och trafikkontorets gemensamma tjänsteutlåtande.