



## Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur

---

### Till trafikutskottet

Trafikutskottet beslutade den 29 november 2016 att ge civilutskottet tillfälle att senast den 26 januari 2017 yttra sig över proposition 2016/17:45 Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur och de motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar dessa berör civilutskottets beredningsområde.

Civilutskottet begränsar yttrandet till frågan om medfinansieringsersättning och kommittémotionerna 2016/17:3548, 2016/17:3549, 2016/17:3550, 2016/17:3557 yrkandena 2–5 och 8–10 och 2016/17:3558 yrkandena 1 och 2 samt motion 2016/17:3552 yrkande 1.

Civilutskottet anser att trafikutskottet bör föreslå att riksdagen antar lagförslagen i berörda delar och avslår motionsförslagen.

I yttrandet finns sex avvikande meningar (M, SD, C, V, L, KD) och två särskilda yttranden (SD, V).

# Utskottets överväganden

## Regeringens lagförslag

### Propositionen

Regeringen föreslår ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) som syftar till att göra det möjligt att på frivillig väg till samhället återföra delar av den värdeökning för fastigheter som uppstår till följd av stora investeringar i transportinfrastruktur (värdeåterföring).

I propositionen överväger regeringen om värdeåterföringen bör genomföras inom eller utom ramen för exploateringsavtalen eller om värdeåterföringen i stället bör ske inom ramen för ett administrativt förfarande med tvingande myndighetsbeslut. Regeringen konstaterar att ett administrativt system som bygger på förvaltningsrättsliga beslut skulle kräva att den faktiska värdeökningen för fastigheten redovisas och bedöms. Det skulle också förutsätta att besluten kan överklagas. Regeringen bedömer mot den här bakgrunden att ett administrativt system skulle riskera att kraftigt försena detaljplanernas antagande och genomförande. Regeringen föreslår därför ett förhandlingsbaserat förfarande.

Värdeåterföring föreslås ske på så sätt att en kommun som medfinansierar statlig eller landstingskommunal transportinfrastruktur i samband med genomförandet av en detaljplan inom ramen för ett exploateringsavtal får förhandla med en byggherre eller fastighetsägare om att ersätta kommunen för en del av den medfinansiering som kommunen lämnar (medfinansieringsersättning). Ett avtal om medfinansieringsersättning ska kunna ingås under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde. Kommunen ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för exploateringsavtal och grundläggande principer för medfinansieringsersättning, om kommunen avser att avtala om sådan ersättning.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2017.

### Motionerna

I kommittémotion 2016/17:3548 av Emma Wallrup m.fl. (V) begärs att riksdagen ska avslå propositionen. Motionärerna anför att förslaget kan medföra att investeringar med hög samhällsnytta prioriteras bort. Förslaget kan även komma att skapa negativa följd effekter på bostadsmarknaden genom avtagande bostadsbyggande och ökande boendekostnader till följd av den medfinansieringsersättning som ska betalas.

Även i kommittémotion 2016/17:3549 av Jimmy Ståhl och Per Klarberg (båda SD) yrkande 1 begärs att riksdagen ska avslå propositionen.

## Utskottets ställningstagande

Sveriges ekonomi utvecklas starkt, vilket bidrar till ett hållbart samhällsbyggande. 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, något som i sin tur möjliggör för företag och andra arbetsgivare att rekrytera. Infrastruktursatsningar av den typen genomförs oftast med staten eller ett landsting som huvudman och kräver att stora resurser tas i anspråk. På senare år har kommunernas medfinansiering kommit att bli en viktig pusselbit när det gäller att möjliggöra stora resurskrävande statliga infrastruktursatsningar.

Möjligheter för samhället att återföra värdeökningar för fastigheter finns i dag genom skatter och avgifter, avtal, försäljning och upplåtelse av offentligt ägda fastigheter, inlösen av mark och expropriation. Möjligheterna är dock begränsade. Utskottet anser att det finns goda grunder för att låta privata aktörer som gynnas av en offentlig investering återföra delar av det ökade värdet till samhället i större utsträckning än vad som sker i dag. Utskottet bedömer därför att en del av den värdeökning som uppstår hos exploitörer till följd av offentligt finansierad infrastruktur bör återföras. Utskottet bedömer att ökade möjligheter till medfinansiering av infrastruktur genom att kommunen kan förhandla om medfinansieringsersättning med byggherrar och fastighetsägare också leder till att mark kan exploateras i större utsträckning. Det har i sin tur en positiv effekt på byggandet och bostadsmarknadens utveckling.

Syftet med förslaget är att ge kommunerna en möjlighet att finansiera en del av sin kostnad för bidrag till statliga och landstingskommunala infrastrukturprojekt. En kommunal medfinansiering ska inte påverka kvalitetskraven vid prioritering mellan projekt. Utskottet bedömer därför att ökad medfinansiering inte kan förväntas leda till att fel infrastrukturprojekt prioriteras.

Sammanfattningsvis anser civilutskottet att trafikutskottet bör föreslå att riksdagen antar regeringens lagförslag när det gäller värdeåterföring genom medfinansieringsersättning och avslå kommittémotionerna 2016/17:3548 av Emma Wallrup m.fl. (V) och 2016/17:3549 yrkande 1 av Jimmy Ståhl och Per Klarberg (båda SD).

## Påverkan på byggtakten

### Motionen

I kommittémotion 2016/17:3550 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att regeringen ska vidta åtgärder som säkerställer att lagändringarna inte leder till att byggtakten i Sverige mattas av.

## Utskottets ställningstagande

Utskottet kan konstatera att kommunerna i allmänhet har ett starkt intresse av att exploatering kommer till stånd. Om en fastighetsägare inom ramen för ett exploateringsavtal åtar sig att ersätta kommunen för en del av kommunens kostnad för medfinansiering sker detta i en situation när båda parter tjänar på att infrastrukturen färdigställs. Kommunen har knappast något incitament att lämna så hög medfinansiering att finansieringen genom t.ex. värdeåterföring skulle riskera att hindra nya exploateringar. Utbyggnaden av transportinfrastruktur medför många gånger att berörda fastigheter kan exploateras i större utsträckning än annars. Utbyggnaden leder också till att det blir kommersiellt möjligt att exploatera nya områden som annars inte hade efterfrågats.

Som utskottet har framhållit gör utskottet därför bedömningen att förslaget kan förväntas leda till ökad exploatering och påverka bostadsbyggandet positivt. Det finns därför inte skäl för riksdagen att ta något initiativ i enlighet med vad som begärs i motionen. Motionen bör därför avstyrkas.

## Lagstiftningens framtida utformning

### Motionerna

I kommittémotion 2016/17:3549 av Jimmy Ståhl och Per Klarberg (båda SD) yrkande 2 begärs ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma till riksdagen med ett nytt förslag som har gjorts tydligare när det gäller frivilligheten att ingå avtal om medfinansieringsersättning, avtalens utsträckning och konkurrensfrågor.

I kommittémotion 2016/17:3550 av Jessica Rosencrantz m.fl. (M) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att regeringen ska återkomma med förslag som säkerställer att små byggbolag kan hantera de risker och osäkerheter som värdeåterföring innebär och att de inte missgynnas i konkurrens hänseende.

I motion 2016/17:3552 av Anders Åkesson (C) yrkande 1 begärs ett tillkännagivande om att regeringen noga ska följa utvecklingen när det gäller kostnader, regelkrångel och effekter av lagändringarna.

I kommittémotion 2016/17:3557 av Nina Lundström m.fl. (L) begärs tillkännagivanden om att även fastigheter som omfattas av äldre detaljplaner och som genom infrastruktuursatsningar ges möjlighet till ökad exploatering bör ingå i systemet med värdeåterföring (yrkande 2), om att arbetet med att effektivisera planprocessen inte får påverkas av systemet med värdeåterföring (yrkande 3), om att hyressättningen för bostäder ska kunna anpassas till den fördyring som ett avtal om värdeåterföring innebär (yrkande 4), om att studentbostäder och särskilda boenden ska kunna undantas från kravet på värdeåterföring (yrkande 5), om att bostadsbyggandet ska samplaneras med ny infrastruktur (yrkande 8), om att Trafikverket ska få ett uppdrag att bidra till samplaneringsåtgärder för att bidra till ökat bostadsbyggande (yrkande 9) och om att det ska införas en spärregel för under hur lång tid värdeåterföring kan

krävas av berörda fastighetsägare om infrastrukturen skjuts på framtiden eller inte byggs alls (yrkande 10).

I kommittémotion 2016/17:3558 av Robert Halef m.fl. (KD) yrkandena 1 och 2 begärs tillkännagivanden om att regeringen ska återkomma dels med förslag till lagändringar som erbjuder ett bättre skydd för privata fastighetsägare dels med en bättre analys av konsekvenserna för enskilda. Motionärerna anför att värdeåterföringssystemet är otydligt utformat och att konsekvenserna för privata fastighetsägare är dåligt utredda, vilket riskerar att medföra att förslaget leder till att enskilda fastighetsägares rättigheter urholkas.

### **Utskottets ställningstagande**

I motionerna föreslås ett antal tillkännagivanden om lagstiftningens framtida utformning. Utskottet har tidigare i detta yttrande ställt sig bakom regeringens lagförslag i berörda delar. Utskottet har följande kommentarer till motionsförslagen.

Ett alternativ till ett frivilligt förhandlingsbaserat system för värdeåterföring är att utforma systemet som ett tvingande system byggt på förvaltningsrättsliga beslut. Ett sådant förfarande skulle riskera att kraftigt försena både antagandet och genomförandet av detaljplaner eftersom det skulle leda till komplicerade processer där bl.a. den faktiska värdeökningen för fastigheten skulle behöva redovisas. Det skulle också vara nödvändigt att tillåta en domstolsprövning av besluten. Utskottet har därför ställt sig bakom ett förhandlingsbaserat system.

När det gäller konkurrensfrågor kan utskottet konstatera att kommunen ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för exploateringsavtal och grundläggande principer för medfinansieringsersättning. Eftersom det måste kunna förutsättas att kommunerna följer sina riktlinjer och behandlar samtliga avtalsparter likvärdigt bör förslaget som sådant inte anses medföra någon snedvridning mellan stora och små företag som agerar på marknaden. Enskilda personer som äger mark bedöms inte realisera ökade fastighetsvärden på annat sätt än genom försäljning till något exploaterings- eller byggföretag, och de berörs därför inte direkt av förslaget.

Utskottet bedömer att förslaget endast i marginell omfattning bör komma att påverka förhållandet mellan bostadsrätter och hyresrätter vid nya exploateringar. För nybyggda hyresrätter som påverkas av förslaget kan s.k. presumtionshyra användas. Det finns alltså möjlighet att låta hyran överstiga bruksvärdeshyran på orten.

När det gäller frågan om vad som händer om planerad transportinfrastruktur inte kommer på plats eller blir kraftigt försenad vill utskottet framhålla att exploateringsavtalet, även om det upprättas i nära samband med detaljplanen, är ett civilrättsligt avtal mellan kommunen och fastighetsägaren eller byggherren. Det är inte lämpligt, eller ens möjligt, att reglera civilrättsliga frågor i lagen eftersom omständigheterna kommer att variera för varje infrastruktursatsning. Dessa frågor bör i stället hanteras av parterna i första hand.

Mot den redovisade bakgrunden anser civilutskottet att det som anförs i motionerna inte utgör skäl att föreslå något initiativ från riksdagen. Utskottet utgår från att regeringen följer upp och utvärderar antagen lagstiftning och vid behov återkommer till riksdagen. Motionerna 2016/17:3549, 2016/17:3550, 2016/17:3552 yrkande 1, 2016/17:3557 yrkandena 2–5 och 8–10 och 2016/17:3558 yrkandena 1 och 2 bör därför avstyrkas.

Stockholm den 24 januari 2017

På civilutskottets vägnar

*Tuve Skånberg*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tuve Skånberg (KD), Johan Löfstrand (S), Ewa Thalén Finné (M), Hillevi Larsson (S), Jessika Roswall (M), Lars Eriksson (S), Roger Hedlund (SD), Carl-Oskar Bohlin (M), Ola Johansson (C), Emma Hult (MP), Mikael Eskilandersson (SD), Robert Hannah (L), Nooshi Dadgostar (V), Johanna Haraldsson (S), Shadiye Heydari (S), Mats Green (M) och Faradj Koliev (S).

# Avvikande meningar

## 1. Regeringens lagförslag (SD, V)

Roger Hedlund (SD), Mikael Eskilandersson (SD) och Nooshi Dadgostar (V) anför:

Vi anser att riksdagen bör avslå propositionen. Enligt vår mening bör trafikutskottet med bifall till kommittémotionerna 2016/17:3548 av Emma Wallrup m.fl. (V) och 2016/17:3549 av Jimmy Ståhl och Per Klarberg (båda SD) yrkande 1 avstyrka propositionen. I våra partiers särskilda yttranden utvecklar vi närmare skälen för detta.

## 2. Påverkan på byggtakten (M, C, L, KD)

Tuve Skånberg (KD), Ewa Thalén Finné (M), Jessika Roswall (M), Carl-Oskar Bohlin (M), Ola Johansson (C), Robert Hannah (L) och Mats Green (M) anför:

Bostadsbristen är en av Sveriges stora samhällsutmaningar. En långvarig bostadsbrist har utvecklats till en akut bostadskris. Alliansregeringens arbete på området var inriktat på att genomföra regelförenklingar och skapa långsiktigt hållbara spelregler för en bostadsmarknad i balans där bostadskonsumenternas efterfrågan blir styrande.

En åtgärd av alliansregeringen var att vi gjorde ändringar i plan- och bygglagen som innebar att exploateringsavtalen lagreglerades. Härigenom gavs kommuner, fastighetsägare och byggherrar mer ändamålsenliga redskap för att på ett effektivt och förutsebart sätt reglera förhållandet mellan sig. En förutsättning när det gäller exploateringsavtalen är att en byggherre eller en fastighetsägare endast ska bekosta anläggningar i den utsträckning som det kan anses vara skäligt med hänsyn till den nytta som exploatören kan väntas få av planens genomförande. Det är av största vikt att systemet med värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur inte leder till att medfinansieringsersättning begärs på ett sätt som medför att exploateringar inte längre kommer till stånd i samma omfattning och att byggtakten mattas av. Det ankommer på regeringen att vidta nödvändiga åtgärder. Vi anser därför att trafikutskottet bör tillstyrka motion 2016/17:3550 yrkande 2.

## 3. Lagstiftningens framtida utformning (M)

Ewa Thalén Finné (M), Jessika Roswall (M), Carl-Oskar Bohlin (M) och Mats Green (M) anför:

Vi vill peka på att flera remissinstanser har framfört kritik mot delar av förslagen och exempelvis påpekat att små byggföretag kan få det svårare att hantera de risker och osäkerheter som förslaget om värdeåterföring kan ge upphov till, vilket riskerar att snedvrider konkurrensen inom byggbranschen.

Det finns många frågetecken kring hur förslagen till avtal om värdeåterföring ska utformas, hur värdeökningens storlek ska beräknas och om det är lämpligt att ålägga byggbolagen en avgift innan nyttan realiserar. Vi anser att regeringen bör ta den här kritiken på allvar och att det därför finns anledning för regeringen att återkomma till riksdagen med förslag på hur ovannämnda förhållanden ska motverkas. Detta innebär att vi anser att trafikutskottet bör tillstyrka motion 2016/17:3550 yrkande 1. Övriga motioner bör avstyrkas av trafikutskottet.

#### **4. Lagstiftningens framtida utformning (C)**

Ola Johansson (C) anför:

Jag ställer mig positiv till att öka möjligheterna för kommunerna att ingå avtal om värdeåterföring genom medfinansieringsersättning. Det finns dock alltid en risk att sådana avtal blir krångligare och mer svåröverskådliga än vad som var avsett och att lagstiftningen därmed kan komma att motverka sitt syfte. Regeringen bör därför noga följa utvecklingen kring kostnader, regelkrångel och effekter av lagändringarna. Trafikutskottet bör därför tillstyrka motion 2016/17:3552 yrkande 1, och övriga motioner bör avstyrkas av trafikutskottet.

#### **5. Lagstiftningens framtida utformning (L)**

Robert Hannah (L) anför:

Jag anser att det finns en risk för att systemet med värdeåterföring förlänger planprocesserna eftersom förhandlingar om medfinansieringsersättning kan dra ut på tiden. Det vore en olycklig utveckling eftersom effektiviseringen av planprocesser måste fortsätta. Jag menar också att även fastigheter som inte omfattas av detaljplanen men ändå drar nytta av infrastrukturinvesteringar bör ingå i systemet med värdeåterföring. Vidare anser jag att det bör vara möjligt att anpassa hyressättningen i bostäder som kommer till stånd efter ett avtal om värdeåterföring och att undanta studentbostäder och särskilda boenden från kravet på värdeåterföring. Det bör också införas en spärregel som medför att fastighetsägaren inte behöver betala medfinansieringsersättning om det planerade infrastrukturprojektet drar ut på tiden eller inte blir av. Trafikverket bör ges ett uppdrag att bidra till samplaneringsåtgärder för ökat bostadsbyggande. Det är regeringens uppgift att vidta nödvändiga åtgärder för att åstadkomma detta. Jag anser därför att trafikutskottet bör tillstyrka motion 2016/17:3557 yrkandena 2–5 och 8–10 samt avstyrka övriga motionsyrkanden.

#### **6. Lagstiftningens framtida utformning (KD)**

Tuve Skånberg (KD) anför:

Jag anser att det är angeläget att möjliggöra en ökad medfinansiering vid stora infrastrukturprojekt. Det är en bra princip att den som tjänar pengar på en investering också är med och betalar för den. Det är dock angeläget att den nya



lagstiftningen inte får samma negativa effekter på privat fastighetsägande som fastighetsskatten hade. Enligt min mening är konsekvensanalysen när det gäller hur förslaget påverkar privata fastighetsägare otillräcklig. Regeringen bör återkomma med ett tydligare underlag där konsekvenserna för privata fastighetsägare har utretts mer grundligt. Jag anser därför att trafikutskottet bör tillstyrka motion 2016/17:3558 yrkandena 1 och 2 och avstyrka övriga motionsyrkanden.

# Särskilda yttranden

## 1. Regeringens lagförslag (SD)

Roger Hedlund (SD) och Mikael Eskilandersson (SD) anför:

Vi instämmer i de övergripande skäl som regeringen anför för förslaget. Det är positivt att värdeåterföring möjliggörs eftersom det kan leda till större marknadseffektivitet, till att rätt projekt i högre utsträckning prioriteras och till att den som tjänar på skattebetalda investeringar återför delar av vinsten. Vi har dock synpunkter på förslagets utformning. Vi tycker att förslaget är otydligt när det gäller frivilligheten att ingå avtal, avtalens utsträckning och konkurrensfrågor. Vi anser därför att regeringen bör omarbota propositionen i syfte att klargöra dessa frågor innan riksdagen kan fatta beslut i frågan.

## 2. Regeringens lagförslag (V)

Nooshi Dadgostar (V) anför:

Jag anser att det finns en risk att förslaget kan medföra att investeringar med begränsad samhällsnytta prioriteras före objekt som i högre grad är kostnadseffektiva när det gäller demokratiskt beslutade nationella målsättningar. Värdeåterföringen kan komma att skapa negativa följd effekter på bostadsmarknaden. Det finns risk för att bostadsbyggandet avtar, särskilt när det gäller hyresrätter. Hyrorna kan också förväntas stiga till följd av att fastighetsägare i högre utsträckning betalar medfinansieringsersättning. Förslaget kan därför komma att drabba dem som efterfrågar ett kostnadsvänligt boende i hyresrätt och kan antas bidra till en ännu mer segregerad bostadsmarknad.