

Värdeåterföring – utlåtande över pågående arbete

Sverigeförhandlingen/Kommitté N2014:04 har i uppdrag från regeringen att ta fram ett författningsförslag om värdeåterföring. Kommittén har givit Mannheimer Swartling Advokatbyrå i uppdrag att kommentera kommitténs analyser och förslag baserat på av kommittén givna frågeställningar samt författningsförslag. Underlaget består av dokumentet Värdeåterföring – Pågående arbete, ver. 12(2) – 14 och därefter av kommittén framtagna fördjupningsanalyser samt författningsförslag, bilaga 1. Denna promemoria innefattar en sammanfattning av Mannheimer Swartlings kommentarer.

1. Frågeställningar och analys

1.1 Förstärkningsord

Ska möjligheterna till värdeåterföring begränsas till fall då värdepåverkan av viss betydelse kan påvisas?

- 1.1.1 Om förslaget skulle innefatta en möjlighet att tvångsvis påföra fastighetsägare värdestegringsersättning vore en begränsning till fall av väsentlig värdestegring enligt vår uppfattning att rekommendera. Detta skulle medge en administrativ lättnad för kommunerna i fall då bidraget är lågt och eventuellt inte täcker samhällets kostnader för uppbörden. Dessutom skulle uppbörden förbehållas fall då det kan förväntas att den enskilde fastighetsägaren faktiskt uppfattar värdestegringen, vilket skulle ge systemet större legitimitet för de berörda.
- 1.1.2 Ett väsentlighetskriterium kan å andra sidan leda till osäkerhet kring vad som är att anses som väsentligt. Med tvångsregler kan detta över tid klargöras i praxis, eventuellt i kombination med uttalanden i förarbeten. Se i 12 kap 91 c § markanvändnings- och bygglagen hur finsk rätt undantar privatpersoner, vilket bland annat motiveras med att någon avsevärd värdepåverkan knappast kan komma ifråga för enskilda små byggrätter, se RP 167/2002 rd.
- 1.1.3 Ovan angivna skäl har inte samma relevans i frånvaro av tvångsregler. Parterna till ett frivilligt avtal bör själva kunna avgöra när värdeökningen är så pass betydande att det finns skäl att ingå avtal. Utan tvångsregler kan heller inte någon tydlig nationell praxis utbildas avseende vad som är att anses som väsentligt i sammanhanget förväntas, vilket kan skapa diversifierad tillämpning bland kommunerna och försämra förutsägbarheten. Med hänsyn till att fastigheter varierar betydligt i värde kan fullständig rättsvisa sannolikt inte åstadkommas genom bestämmelser om procentsats eller nominella belopp. Med hänsyn till detta och vad som ovan sagts är vår

försiktiga bedömning att ett förstärkningsord inte bör införas i ett system som bygger på frivilligt avtal.

1.2 Behov av tvångsregler

Om kommunen och fastighetsägaren inte kan komma till en frivillig överenskommelse, ska då kommunen med tvång kunna avkräva fastighetsägaren värdestegringsersättning?

- 1.2.1 Tvångsregler gynnar förutsägbarheten och en enhetlig tillämpning då rättspraxis med tiden kan fungera som stöd och ramverk även för parterna i avtalsförhandling. Detta stärker i praktiken även förutsättningarna för att upprätthålla likställighetsprincipen.
- 1.2.2 Tvångsregler är vidare enligt vår bedömning ägnade att tydligare koppla ersättningen till en motprestation i form av de relevanta transportinfrastrukturen, i vart fall om det är så den motiveras. Det är inte rimligt att anta att en fastighetsägare frivilligt bidrar till befintlig transportinfrastruktur utan annan motprestation. Saknas tvångsregler blir följderna av att parterna inte kan enas om värdeåterföring antingen att detaljplanen antas ändå, vilket ger den enskilde fastighetsägaren en oönskad fördel, eller att kommunen inte antar någon detaljplan. I vart fall när ersättningen avser befintlig transportinfrastruktur kan den för den enskilde då knappast ses som något annat än ersättning för byggrätten. Finns tvångsmedel kan detaljplanen antas utan hinder av att något avtal inte nås vilket ökar möjligheterna motivera den ersättning som beslutas tvångsvis som ersättning för transportinfrastrukturen istället för byggrätten.
- 1.2.3 En tvångsregel i kombination med värdeåterföring utan hänsyn till kostnad ökar dock enligt vår uppfattning risken för att värdeåterföringen bedöms vara en skatt och måste hanteras i den för skatt stadgade ordningen, se vår kommentar i punkt 1.7 nedan. Risken är stor att så blir fallet även utan tvångsregel men då ser vi i vart fall en förklaringsmodell för att motivera att ersättningen inte ska ses som skatt. Det kan antas att samhällets kostnader för ett system med tvångsvis uppbörd blir högre. Vidare kan antas att förutsättningarna för att beakta enskilda fastighetsägares särskilda förutsättningar avseende exempelvis möjligheterna att exploatera värdestegringen och tid för betalning av ersättningen förbättras i ett frivilligt system. Slutligen förefaller det mer logiskt att vid behov komplettera 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 mot att införa tvångsregler i nuläget.

1.3 Utformning av tvångsregler

Om tvångsregler ska införas, hur bör de utformas? Tre alternativ har identifierats:

Alternativ A: Hänvisa till möjligheten att använda värdestegringsexpropriation.

Alternativ B: Utforma tvångsregeln som ett avtalstvång.

Alternativ C: Inspireras av det finska systemet där kommunen kan ta ett myndighetsbeslut/föreläggande om att fastighetsägaren ska betala.

Är 50 procent av värdestegringen en lämplig ersättningsnivå och hur ska värdestegringen beräknas i Alternativ B och C?

- 1.3.1 I den mån tvångsreglerna ska begränsas till situationer då värdestegringsexpropriation kan ske så föreligger därigenom redan ett tvångsmedel. Sådan expropriation kan dock inte avse påbörjade eller genomförda transportinfrastrukturprojekt. Därtill är expropriation sannolikt inte något som kommuner önskar eller alltid har möjlighet att tillgripa, varför en effektiv och ändamålsenlig tvångsregel bör utgå från tvångsvis ersättning, inte expropriation.
- 1.3.2 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, istället för att som i det finska systemet avse den ersättning som den enskilde markägaren ska erlägga. Det bör även noteras att oviljan till att ingå avtalet 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 i det nu förevarande fallet.
- 1.3.3 Alternativ C är enligt vår bedömning därför lämpligast som utgångspunkt för tvångsregler, dvs. att ersättningen ska fastställas genom beslut av kommunen.
- 1.3.4 Vi har inga synpunkter på föreslagen nivå på ersättningen (50 procent). I den mån regeln utformas som ett tak, dvs. högst 50 procent, bör dock riktlinjer ges för när andelen får sättas lägre. Dessa behöver inte nödvändigtvis uttryckas i lagtext. Se vår vidare nedan angående ”Likabehandlingsprincipen i regeringsformen och likställighetsprincipen i kommunallagen”.
- 1.3.5 Värdering vid tvångsvisa ianspråktaganden baseras normalt på expropriationsrättsliga regler och vi ser inget skäl till avsteg från detta vid fastställande av värdepåverkan till grund för värdestegringsersättning. En värdering enligt expropriationsrättsliga principer kan dock i detta sammanhang behöva vissa kompletterande riktlinjer.

- 1.3.6 I det finska systemet fastställs värdestegringen genom en jämförelse av markens värde vid inledande av planarbetet och dess värde enligt godkänd plan, se RP 167/202 rd sid. 23. Därigenom beaktas inte bara värdepåverkan av viss infrastruktur utan hela det värde som detaljplanen, med beaktande av befintlig infrastruktur etc., tillför marken. Det finska systemet syftar således till en mer omfattande värdeåterföring än vad som nu föreslås.
- 1.3.7 Värdepåverkan av viss transportinfrastruktur kan på samma sätt 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.
- 1.3.8 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 fastigheten, istället för att söka urskilja en enskild transportinfrastrukturspåverkan.
- 1.3.9 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.

1.4 Rätten att överklaga

Hur bör överprövning ske vid tvångsregler?

- 1.4.1 Förvaltningsdomstolens kompetens inom ramen för plan- och bygglagen är laglighetsprövning efter kommunalbesvär. En laglighetsprövning 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 (10 kap. 8 § kommunallagen). Kännetecknande för dessa frågor är att de berör den kommunala kompetensen och förhållandet mellan kommunen och dess medlemmar som kollektiv.
- 1.4.2 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. Beslut som avser grunderna för uttag av gatukostnadsersättning och generella villkor för detta får överprövas genom kommunalbesvär, 13 kap. 1 § 5 p. plan- och bygglagen. Tvist avseende den kostnadsersättning den enskilde markägaren ska erlägga och villkoren för detta prövas av mark- och miljödomstolen som första instans, 15 kap. 10 § plan- och bygglagen. Vår bedömning är att ett beslut om enskild markägares ersättningsskyldighet baserad på värdeåterföring är närbesläktat med det senare och berör under alla förhållande relationen mellan kommunen och den enskilde. Därmed bör prövningen inte begränsas till en laglighetsprövning.
- 1.4.3 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 är det dock av samma skäl lämpligt att ett sådant beslut endas kan överprövas genom laglighetsprövning, varvid den enskilde på motsvarande sätt bör ges möjlighet till överprövning i mark- och miljödomstolen avseende den individuella ersättningsskyldigheten.
- 1.4.4 Möjligheten att överpröva kommunala beslut att ingå expropriationsavtal genom kommunalbesvär är dock viktig i syfte att kunna kontrollera efterlevnaden av främst likställighetsprincipen.

1.5 Betalning av värdestegringsersättning

När ska fastighetsägare betala värdestegringsersättning?

1.5.1 Vid frivillig ersättning

1.5.1.1 I frånvaro av en uttrycklig reglering blir detta en fråga för parterna att enas om vid frivillig ersättning. Under alla förhållanden synes det med hänsyn till risken för återbetalningsskyldighet olämpligt att uppbära ersättningen innan dess att detaljplanen vunnit laga kraft. Någon uttrycklig regel om detta har inte ansetts nödvändigt enligt nu gällande regler om ersättning baserad på exploateringsavtal, 6 kap. 39 § plan- och bygglagen. Dessa regler begränsar inte heller möjligheten att överenskomma om en senare tidpunkt för betalning, exempelvis då kostnaden uppkommer eller då bygglov meddelas. Som tidigare har nämnts ser vi denna möjlighet till flexibilitet i uppbörd som en styrka med ett frivilligt system.

1.5.1.2 Vad som skulle kunna motivera en begränsningsregel i detta fall är möjligen att det, till skillnad från ersättning för kostnader för detaljplanens genomförande, inte är fullt lika uppenbart vid värdestegringsersättning avseende transportinfrastruktur som inte är en del av detaljplanen, att denna ersättning inte kan uppbäras oavsett om detaljplanen vinner laga kraft eller inte. Parterna till ett exploateringsavtal kan dock antas ha förmåga att hantera denna fråga. Vår bedömning är att tidpunkten för betalning inte behöver uttryckas i lag om ersättningen endast ska utgå på frivillig väg.

1.5.2 Vid tvångsregler

1.5.3 Om kommunerna ska ges rätt att tvångsvis ta ut värdestegringsersättning är en uttrycklig reglering av tidpunkten för sådan 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. Därmed skulle kommunen kunna ge en lättnad för markägare med begränsad likviditet, och viss mån den flexibilitet som det frivilliga systemet ger uppnås. Betalningsansvaret bör då följa med fastigheten vid en eventuell överlåtelse för att så långt möjligt säkerställa betalningsförmåga.

1.5.4 Med anledning av frågeställningen i punkt 1.6 nedan bör även övervägas om möjligheterna att ta ut ersättning för transportinfrastruktur som ligger längre fram i tiden ökar om utrymme ges för att bestämma betalningstidpunkten till tidpunkten för genomförandet av transportinfrastrukturen eller bygglov meddelas. Därmed behöver inte markägarna ligga ute med pengar avseende projekt som inte realiserats och vars genomförande kanske är osäkert, samtidigt som kommunerna undviker risken att behöva återbetala uppbörd ersättning då ett projekt inte kan genomföras som planerat.

1.5.5 Se även vår kommentar under punkt 1.7 angående kraven på lagreglerade betalningsvillkor vid uppbörd av skatt.

1.6 Relevant period för värdeåterföring

När får kommunen börja ta ut värdeåterföring och när måste kommunen sluta, relaterat till infrastrukturinvesteringen?

1.6.1 I förhand - vid frivillig ersättning

Den frivilliga lösningen bygger på att parterna bedömer att den relevanta transportinfrastrukturen kan komma att genomföras inom överskådlig tid och avtalet erbjuder möjlighet att reglera tidpunkt för betalningen och villkor för återbetalning om projektet uteblir eller inte genomförts inom viss tid. Avtal om värdestegringsersättning kan även ge utrymme för olika utfall beroende på hur ett framtida infrastrukturprojekt slutligen utformas. Ur det praktiska perspektivet ser vi därför inget behov av att reglera vid vilken tidpunkt avtal om värdestegringsersättning tidigast får ingås.

1.6.2 I förhand - vid tvångsregler

1.6.2.1 Vid tvångsvis uttag av värdestegringsersättning talar rättssäkerhetsaspekter med styrka 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 själva betalningstidpunkten kan skjutas fram (se vår kommentar till punkt 0 ovan) kan det medge större frihet i fråga om när kommunen får fatta beslut om värdeåterföring.

1.6.2.2 Likväl måste transportinfrastrukturens värdepåverkan kunna fastställas vid tidpunkten för beslutet, se våra alternativa modeller för fastställande av värde i punkt ovan. Om ens möjlig att tillförlitligt göra detta på förhand blir värderingen osäkrare ju längre fram i tiden projektgenomförandet ligger och ju större osäkerheter kring utförandet som föreligger. Även om genomförandet av en bana eller en väg i sig framstår som säkerställt kan utförandefrågor av avgörande betydelse för värdepåverkan på enskilda fastigheter fortfarande vara osäkra, exempelvis placering av station eller avfart. Enligt vår bedömning talar detta för att den begränsningsregel som gäller för värdestegringsexpropriation bör upprätthållas även vid tvångsvis uttag av värdeåterföringsersättning.

1.6.3 I efterhand - vid frivillig ersättning

Vid ett frivilligt system ser vi inget uppenbart behov ur parternas perspektiv att begränsa möjligheterna att ta ut värdestegringsersättning i tiden. Det blir upp till parterna att avgöra om någon värdepåverkan alltjämt kan påvisas och som kan motivera värdeåterföring. Enligt vår uppfattning kan dock överväganden avseende värdestegringen som skatt eller avgift motivera att avtal endast får ingås avseende transportinfrastruktur som ännu inte färdigställts eller som färdigställts med förbehåll för framtida finansiering genom värdestegringsersättning, se vidare punkt 1.7 nedan

- 1.6.4 I efterhand - vid tvångsregler
- 1.6.4.1 Om värdeåterföringen ska baseras på skillnaden i fastighetens värde före och efter transportinfrastrukturen (se vår kommentar till punkt 1.3) bör värdepåverkan kunna fastställas i efterhand genom retroaktiv prisanalys. Om värdepåverkan ska fastställas vid planläggningen kommer i praktiken den enskilda transportinfrastrukturens påverkan bli svårare att påvisa ju längre tid som går. Enligt vår bedömning bör det som utgångspunkt kunna lämnas åt kommunen att i sådant fall avgöra hur länge den anser sig kunna påvisa värdepåverkan.
- 1.6.4.2 Med tiden ökar risken för att de berörda fastigheterna omsätts och att enskilda fastighetsägare vid sina förvärv får betala värdeökningen. Detta problem kan dock uppkomma även på kort sikt och kräver en generell ventil, exempelvis genom en jämningsmöjlighet vid tvångsregler. När systemet med värdeåterföring väl etablerats kan detta förväntas ha en återhållande effekt på värdeökningen, varför detta problem framförallt berör transportinfrastruktur som har genomförts, eller varit nära förestående vid den nya lagstiftningens ikraftträdande, eller där den pågående markanvändningen vid transportinfrastrukturens tillkomst medförde betydande värdepåverkan utan ny detaljplan.
- 1.6.4.3 Behovet av förutsägbarhet och rättssäkerhet talar dock för en begränsning i tiden. Eftersom värdeåterföringen är knuten till värdepåverkan, inte kostnaden för den ifrågavarande transportinfrastrukturen, innebär det enligt vår uppfattning inte någon begränsning av möjligheterna till värdeåterföring då stora värden realiserats genom mindre åtgärder såsom en ny avfart. De värden som kan realiserats är ju då hänförliga till avfarten ifråga och denna värdepåverkan således läggs till grund för värdeåterföringsersättning utan hinder av att kostnaden för avfarten varit förhållandevis låg.
- 1.6.4.4 En generell tidsgräns riskerar dock att skapa oönskade resultat i det enskilda fallet. Bebyggelsen utmed en större trafikled kan förväntas växa fram successivt under lång tid. Utanför tätbebyggelse kan en ny detaljplan realisera stora värden hänförliga till trafikleden i mark som sedan trafikledens tillkomst varit opåverkad av andra värdehöjande faktorer. I sådana områden kan trafikledens värdepåverkan vara tydligt urskiljbar långt efter dess tillkomst, medan samma trafikleds värdepåverkan inom tätbebyggt område kan vara svårdefinierad redan efter några år. Enligt vår bedömning bör därför ingen begränsning i tid införas, om detta inte krävs med anledning av övervägandena i punkt 1.7 nedan.
- 1.6.4.5 Ändras, eller antas ny, detaljplan efter det att fastighetsägare erlagt värdeåterföringsersättning bör ytterligare ersättning endast utgå i den utsträckning den nya eller ändrade detaljplanen medför att ytterligare värde hänförligt till transportinfrastrukturen kan realiserars. Detta till undvikande av att fastighetsägare tvingas erlægga värdeåterföring avseende samma värdeökning flera gånger. Möjligen kan denna hänsyn inkluderas i en generell jämningsbestämmelse.

1.7 Pålagans karaktär

Bli värdestegringsersättning en skatt, avgift eller något annat?

- 1.7.1 Offentliga pålagor tas ut genom skatt eller avgift. Vi har inte funnit stöd för förekomst av någon annan typ av pålaga. Andra intäkter till det allmänna är hänförliga till egendomsförvaltning (exempelvis hyra) eller försäljning av allmän egendom. Till det kommer intäkter av benefik karaktär som arv till allmän arvsfonden och, i den mån det förekommer, rena gåvor. Värdeåterföringen kan dock enligt vår bedömning, och beroende på hur den utformas, endast kategoriseras som skatt eller avgift. Den i sammanhanget väsentligaste konsekvensen av om värdeåterföringen är skatt eller avgift är normgivningsmaktens fördelning.
- 1.7.2 Skatter kan endast beslutas och uppbäras enligt lag. Avgifter kan efter delegation föreskrivas av bland annat kommuner, se 8 kap. 2, 3 och 9 §§ regeringsformen. Till föreskrifter om skatt hör inte bara materiella bestämmelser om vem som är skattskyldig, på vad skatten skall utgå, skattesats och liknande som direkt reglerar skattens storlek och fördelning, utan även de regler som gäller grunderna för taxerings- och uppbördsförfarandet. Kravet på lagform gäller även föreskrifter om skatt som i något avseende begränsar omfattningen av ingreppet i de enskildas förhållanden, t.ex. en sänkning av skatteuttaget eller undantag från skatteplikt (prop. 1973:90 s. 211).
- 1.7.3 Skatt kan karakteriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation, medan med avgift vanligen förstås en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna (prop. 1973:90 s. 213). Även i vissa andra fall anses en penningpålaga ha karaktär av avgift. Detta gäller t.ex. om den tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs näringsgrenen i fråga. Avgifter måste dock utformas så att de står i rimlig proportion till de kostnader som uppkommer för det allmänna, den s.k. självkostnadsprincipen. Det avgörande är inte hur pålagan benämns utan dess faktiska innebörd (prop. 1973:90 s. 219 f.). Så länge en pålaga beslutas i den för skatt gällande ordningen är den godtagbar även om den kallas avgift men går utöver vad som kan accepteras som avgift, se exempelvis arbetsgivaravgifter som delvis är en skatt.
- 1.7.4 I propositionen till lagen om trängselskatt analyserades frågan om trängselskatten är en skatt eller avgift. Regeringen anförde följande (prop. 2003/04:145 s 35.).

”Det gatu- och vägnät som skall omfattas av pålagan har redan finansierats av skattemedel. Syftet med pålagan är inte att uppföra och underhålla gator och vägar utan att av miljöskäl och för att minska trängseln reglera trafiken med motorfordon. Det går inte att urskilja något direkt vederlag från det allmännas sida gentemot den som betalar pålagan. De motprestationer som skulle kunna komma i fråga har redan utförts i och med att de aktuella gatorna och vägarna uppförts och ställts till medborgarnas förfogande.

Enligt regeringens mening finns det inte något utrymme för att bedöma den aktuella pålagan som annat än en skatt och då som en punktskatt. Det är alltså uteslutet att, som några remissinstanser är inne på, försöka konstruera något slags bild av konkret och direkt motprestation för pålagan.”

- 1.7.5 Värdeåterföringens syfte att främja infrastrukturbyggnaden skiljer sig från trängselskatten i avseenden som kan motivera ersättningen som en avgift. Mot bakgrund av regeringens uttalande ovan kan dock en värdeåterföring avseende befintlig transportinfrastruktur som skattefinansierats utan förbehåll för senare finansiering genom avgifter enligt vår bedömning svårligen kategoriseras som annat än skatt, i vart fall om den uttas med tillämpning av tvångsregler.
- 1.7.6 Ur den enskildes perspektiv kommer sannolikt i de flesta fall den bygggrätt som den nya detaljplanen medger uppfattas som den eftersträlvade motprestationen för värdeåterföringen. Kommuner har redan enligt befintlig lagstiftning rätt till avgiftsuttag för täckande av kostnader detaljplaner och genomförande. Ersättning för bygggrätten som sådan är inte hänförlig till någon kostnad alls. Även ersättning för bygggrätt baserad på värdeökning är därför enligt vår bedömning en skatt. Jämförelse kan här göras med andra värdebaserade pålagor såsom fastighetskatt och stämpelskatt, där pålagan beräknas som en procentuell andel av visst värde utan koppling till kostnad.
- 1.7.7 I den mån värdeåterföringen avser framtida transportinfrastruktur eller transportinfrastruktur som utförts med förbehåll om framtida avgiftsfinansiering ökar utrymmet för att motivera värdeåterföringen som avgift. Avgiftsuttag har dock underkänts i praxis när det väsentligen överstigit kostnaderna för den nyttighet avgiften avser (se exempelvis NJA 1988 s. 457 och RÅ 1910 ref. 160).
- 1.7.8 Detta innebär en betydande risk för att värdeåterföring måste beslutas i den för skatt gällande ordningen, dvs. genom lag. Även grunderna för uppbörden och betalning måste regleras i lag och kan således inte lämnas till kommun att besluta om. Att låta en skatt fastställas efter förhandling med kommunen är enligt vår bedömning inte förenligt med kravet på lagreglerad uppbörd.
- 1.7.9 Värdeåterföring enligt förslaget kan eventuellt motiveras som något annat än skatt baserat på att det är ett frivilligt bidrag och utifrån grunderna för värdestegringsexpropriation. Reglerna om värdestegringsexpropriation avser dock inte en pålaga. Att mot betalning kunna undvika expropriation omnämns endast som en möjlighet i propositionen, utan närmare överväganden kring hur en sådan ersättning ska kategoriseras. Värdestegringsexpropriation avser endast ny, ännu inte påbörjad byggnads- eller anläggningsåtgärd och endast den som ska utföra åtgärden har rätt till expropriation. Eventuell överenskommen värdeåterföring under hot om värdestegringsexpropriation har därmed större likheter med avgiftsuttag än föreslagen värdeåterföring. Härvid kan jämföras med exempelvis gatukostnadsersättning där berörda fastigheter tvingas bidra till kostnaderna i

förhållande till deras respektive nytta av åtgärderna, vilken nytta ofta beräknas utifrån en värdepåverkansmodell.

- 1.7.10 Enligt vår bedömning skulle det stärka motiveringen av värdeåterföringen som annat än skatt om uttaget hålls frivilligt och tydligare knöts till faktiska kostnader för transportinfrastruktur som ännu inte uppförts, eller som uppförts med förbehåll för att den över tid ska (del)finansieras med värdeåterföring. Ett annat, men helst kompletterande, sätt att ge underlag för att betrakta värdeåterföringen som en avgift är att uppburen ersättning fonderas för infrastrukturinvesteringar. Ett alternativ vore att uppfylla de för skatt gällande reglerna, vilket enligt vår uppfattning kräver uppbörd genom tvångsförfarande utan möjlighet till förhandling.

1.8 Kommunal ekonomi och redovisning.

Innebär en värdestegringsersättning utan tydlig koppling till en kostnad ett problem för den kommunala redovisningen?

- 1.8.1 Den grundläggande problematiken i detta avseende är självkostnadsprincipen i 8 kap 3 c § kommunallagen. Avgifter får endast avse kostnadstäckning inom den verksamhetsgren som avgiften upptas. Denna verksamhetsgren ska vara väl definierad så att kommunens självkostnad går att bedöma. Däremot är det acceptabelt att självkostnaden uppskattas och att avgiftsuttaget totalt innebär en viss överfinansiering. Avgiftsuttag som överstiger den faktiska självkostnaden med 18 procent har dock underkänts i praxis (NJA 1988 s. 457). Uttag av avgift måste avse kostnadstäckning inom visst ändamål och avgiftskollektiven måste separeras avgiftsmässigt, se RÅ 1987 ref. 52.
- 1.8.2 I detta avseende skiljer sig värdeöverföringen väsentligt från nuvarande bestämmelser om avgiftsuttag enligt plan- och bygglagen. Gatukostnadsersättning, planavgift med flera avgifter ska baseras på självkostnaden och fördelas på skälig och rättvis grund mellan berörda fastighetsägare. Detta kan ske genom formellt avgiftsuttag eller genom exploateringsavtal. Plan- och bygglagens bestämmelser om exploateringsavtal ger enligt vår bedömning inte utrymme för att avvika från självkostnadsprincipen utan ger endast uttryck för en sedan tidigare väletablerad modell för den skäliga fördelningen, dvs. att fördela kostnaderna i proportion till den nytta och värde åtgärderna medför för de berörda fastighetsägarna.
- 1.8.3 Om kommuner ska ges rätt att ta ut avgift för infrastrukturprojekt utan begränsning till täckande av kommunens egen kostnad krävs ett undantag från självkostnadsprincipen. Det bör övervägas om detta undantag bör införas i 8 kap 3 c § kommunallagen eller i lagen om vissa kommunala befogenheter, eller om det är tillräckligt att den kommer till uttryck i bestämmelserna om värdeåterföring. Så länge uppbörden kan motiveras av det allmännas kostnad, även om kostnaden bärs av stat eller landsting, är avsteget från självkostnadsprincipen möjligen inte lika kontroversiellt. I den mån det kan bli fråga om ett uttag som väsentligen överstiger kostnaden knyter dock

problemet an till frågan om skatt i punkt 1.7 ovan. Om uppburen värdestegringsersättning endast får användas till pågående eller framtida investeringar i transportinfrastruktur underlättar detta för förenlighet både med principerna för kommunal redovisning samt kriterierna för avgiftsuttag, se angående RÅ 1987 ref. 52 i punkt 1.9.3 och 1.11.4 nedan.

1.9 Avtalsform

Bör avtal om värdeåterföring vara en del av exploateringsavtal eller ingås separat?

- 1.9.1 Nuvarande bestämmelser i plan- och bygglagen anger inga restriktioner i fråga om genomförandefrågorna ska regleras i ett eller flera exploateringsavtal. Enligt vår bedömning saknas skäl att införa en sådan regel. I praktiken torde många fördelar kunna vinnas genom att samla samtliga frågor i ett exploateringsavtal. Ett kommunalt beslut att ingå ett exploateringsavtal kan komma att överprövas genom kommunalbesvär och det torde sällan vara önskvärt att skapa en situation då ett men inte alla exploateringsavtal består, eller att detaljplanen vinner laga kraft trots att ett eller flera exploateringsavtal undanröjs. En naturlig utgångspunkt är att parterna vill ställa samtliga förutsättningar för den nya detaljplanen för bedömning i ett och samma sammanhang, så att helhetskonsekvensen kan bedömas.
- 1.9.2 För det fall omständigheterna i det enskilda fallet talar för en uppdelning i flera exploateringsavtal bör lagen inte uppställa hinder för detta. En sådan begränsning skulle kunna skapa osäkerhet kring möjligheterna att ändra eller komplettera ingångna avtal. Vidare är det inte givet att det vid tidpunkten för tecknandet av exploateringsavtal råder identitet mellan exploatör och fastighetsägare, vilket kan motivera separat avtal i det enskilda fallet.
- 1.9.3 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 uppburen 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 klagande. I praktiken görs normalt en uppdelning av olika ersättningar i exploateringsavtal. Vi ser inget behov av att specifikt reglera detta i plan- och bygglagen.

1.10 Likställighetsprincipen och statsstöd

Kan ett frivilligt system om värdeåterföring i samband med exploateringsavtal komma i konflikt med likställighetsprincipen eller EU-reglerna om statsstöd?

- 1.10.1 Kommuners avtal med enskilda kommunmedlemmar kan strida mot likställighetsprincipen om de innebär otillbörlig särbehandling av kommunmedlemmar. Detta framgår bland annat av följande rättsfall.

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

- 1.10.2 Likställighetsprincipen gäller inte när kommunmedlemmar behandlas olika på grund av ett avtal som kommunen har ingått i en fråga, där särbehandlingen var ett villkor i avtalet, och således gavs i utbyte mot annan prestation.

En kommun hade ingått ett förlikningsavtal med ett bolag. Ett villkor i avtalet var att kommunen inte skulle ta ut mer än tvåtusen kronor i VA-anslutningsavgift för vissa fastigheter. När kommunen beslutade om VA-anslutningsavgifter för det aktuella området gynnades den grupp av fastighetsägare som omfattades av avtalet i förhållande till fastighetsägare i allmänhet i kommunen. Regeringsrätten konstaterade att beslutet var ett nödvändigt villkor för att förlikningsavtalet över huvud taget skulle komma till stånd och att förlikningsavtalet hade tillkommit för ett behörigt ändamål. Kommunfullmäktige hade därför inte obehörigen gynnat vissa kommunmedlemmar. (RÅ 1977 ref. 55)

- 1.10.3 Kammarättens avgörande i fråga om tomträttsavgälder visar dessutom att likställighetsprincipen även gäller i den kommunala egendomsförvaltningen, dvs. även när kommunen ska agera marknadsmässigt och utan hänsyn till självkostnadsprincipen. Avgörandena visar att en kommun måste upprätthålla enhetliga principer i avtal med sina medlemmar och att särbehandling måste kunna motiveras sakligt, exempelvis med hänvisning till att avsteget utgör en del i en förlikning som i fallet RÅ 1977 ref. 55.

- 1.10.4 Ytterligare ett relevant rättsfall är RÅ 1997 ref. 66 som också tydligt visar att de allmänna kommunalrättsliga principerna också är tillämpliga på specialreglerade områden:

En kommun tog ut planavgift enligt taxa med stöd av plan- och bygglagstiftningen. Den sökande hade dock haft egna kostnader för detaljplaneläggning och det beaktades inte av kommunen. Beslutet upphävdes därför som stridande mot likställighetsprincipen.

- 1.10.5 En expropriationsrättslig utgångspunkt är att den som avser att tillgripa expropriation först ska söka nå en frivillig överenskommelse med fastighetsägaren eller rättighetsinnehavaren. En överenskommelse kräver till sin natur en viss flexibilitet, se exempelvis förlikningsöverenskommelser, RÅ 1977 ref 55 ovan. Vidare gäller för exploatörens åtaganden i exploateringsavtal att dessa ska stå i rimlig proportion till den nytta detaljplanen medför för exploatören. I förarbetena till 6 kap. 39 – 42 §§ plan- och bygglagen anges att detta krav får anses vara uppfyllt så länge exploatören får någon ekonomisk fördel av planen. Det faller sig dessutom naturligt att ett exploateringsavtal inte kommer att ingås så länge inte avtalet och den relevanta detaljplanen tillsammans kommer att medföra nytta för exploatören.
- 1.10.6 Likställighetsprincipen bör således inte innebära att det saknas utrymme för förhandling och att resultaten av olika förhandlingar kan skilja sig åt. Enligt vår bedömning utgör inte likställighetsprincipen något hinder för lagstiftning om värdeåterföring genom frivilliga avtal. Däremot kan tillämpning i enskilda fall komma att strida mot likställighetsprincipen. Vi ser dock inget behov av att lagstifta om förhållningsregler vid förhandling om värdeåterföring. Likställighetsprincipen är tillämplig ändå och eventuella avsteg kan prövas genom kommunalbesvär. Se angående finsk rätt RP 167/2002, sid. 22 – 23:
- ”När kommunen beslutar att ta ut utvecklingskostnadsersättning skall den behandla markägarna lika samt följa andra tillämpliga principer om förvaltningsutövning. Likställighetsprincipen skall när kostnader tas ut tillämpas inte bara på kommunens olika planområden utan också mellan förfaranden som bygger på avtal och förfaranden som bygger på utvecklingskostnadsersättning.”*
- 1.10.7 Vid värdeåterföring som enkom baseras på frivilliga avtal bör parterna, i likhet med vad som gäller enligt nu gällande regler för exploateringsavtal, kunna ges förtroende att bestämma den ifrågavarande värdepåverkan samt en skälig fördelning av denna. Kan parterna inte enas torde följden bli att någon detaljplan inte antas. Om detaljplan likväl antas och detta ger till följd att kommunmedlemmar behandlas olika får det prövas efter kommunalbesvär i det enskilda fallet.
- 1.10.8 För det fall kommunerna ska ges rätt att tvångsvis utta värdeåterföring om ett frivilligt avtal inte kan komma till stånd innebär det i grunden att förenligheten med likställighetsprincipen stärks. Detta genom att kommunen på så sätt kan undvika att enskilda fastighetsägare genom att vägra ingå avtal om värdeåterföring gynnas på bekostnad av de som ingått sådana avtal och på så sätt möjliggjort detaljplanen. Vidare leder tvångsreglerna till att

principerna för värdeåterföring genom praxis tydliggörs för de berörda fastighetsägarna, vilket kan antas förenkla förhandlingarna och främja tillämpning av enhetliga principer.

- 1.10.9 För det fall kommuner ska ges rätt att tvångsvis utta värdeåterföring i händelse av att ett frivilligt avtal inte kan nås, finns skäl att begränsa detta till exempelvis 50 procent av värdeökningen. Om lagstiftningen ska lämna utrymme för variation, exempelvis ”högst 50 procent av värdeökningen”, bör det dock utifrån likställighetsprincipen anges i vilka situationer en lägre andel kan komma ifråga. En med likställighetsprincipen harmoniserande grund för uttag av en lägre andel vore enligt vår uppfattning om kommunen i sina riktlinjer för exploateringsavtal enligt 6 kap. 39 § plan- och bygglagen angivet att en lägre, men fast, andel ska tillämpas generellt. Därvid kan det finnas skäl att beröra i vilken mån en kommun kan tillämpa olika andelar i olika detaljplaneområden.
- 1.10.10 Möjligen kan det även finnas andra skäl till avsteg inom ett detaljplaneområde, exempelvis att berörda markägare redan har betalat del av värdeökningen vid förvärv av marken. Det är dock enligt vår bedömning inte förenligt med likställighetsprincipen att en kommun utan godtagbara skäl i vissa fall tar ut 10 procent och i andra fall 50 procent av värdeökningen.
- 1.10.11 Vad gäller formerna för förhandling ser vi inget behov till lagreglering utifrån likställighetsprincipen. Att ingen enskild kommunmedlem otillbörligt missgynnas genom tillämpandet av olika former för avtalsförhandling med kommunen är en generell fråga och lika relevant för förhandling av exploateringsavtal enligt nu gällande regler, liksom vid förhandling av andra typer av avtal.
- 1.10.12 Inte heller ser vi ur detta perspektiv något behov av särskilda och enhetliga bestämmelser om hur värdeökningen ska beräknas vid ett frivilligt förfarande. Vid frånvaro av särregler ligger det närmast till hands att tillämpa de expropriationsrättsliga reglerna som kan antas vara förenliga med likställighetsprincipen. Väljer kommunen i ett enskilt fall att beräkna värdeökningen på annat sätt och detta leder till särbehandling får kommunen vid eventuellt kommunalbesvär påvisa de sakliga skälen för detta.
- 1.10.13 Ytterligare komplexa frågor ur ett likställighetsperspektiv uppkommer med anledning av att exploatörer inte är en enhetlig grupp. Utredningen synes huvudsakligen ta sikte på betydande nyexploatering med professionella fastighetsutvecklare som exploatörer. En detaljplan kan dock avse exempelvis konvertering av fritidshusområde till ett område med åretrunthus. I ett sådant fall är exploatörerna privatpersoner med varierande vilja och förmåga att ingå avtal med kommunen om värdeåterföring. För denna typ av område kan även antas att problemet med att vissa fastighetsägare på grund av sentida förvärv redan har betalat den värdeökning som återföringen avser blir påtagligt.

- 1.10.14 Att med hänsyn till de särskilda svårigheter det innebär att på frivillig grund få till stånd avtal om värdeåterföring med privatpersoner kan det förväntas att kommuner kommer att undanta dessa områden från värdeåterföring. Detta trots att den nya detaljplanen kan komma att medge väsentligt utökade byggrätter vars värde i betydande mån påverkats av den relevanta transportinfrastruktur. När ett sådant område ligger i anslutning till ett område som ska nyexploateras för småhusbebyggelse blir det tydligt att fritidshusägarna gynnas på bekostnad de professionella exploatörerna och indirekt av köparna av de nya småhusen, som i slutändan kommer att finansiera värdeåterföringen. Enligt vår bedömning bör de skilda förhållandena kunna motivera att ägare av fritidshus behandlas annorlunda än professionella fastighetsutvecklare i detta avseende. Vi ser heller inte att det blir fråga om otillbörligt gynnande jämfört med de kommunmedlemmar som senare köper de nyutvecklade småhusen då även köpet av småhusen i slutändan är frivilligt. Det bör övervägas om ett uttryckligt undantag för småhus bör införas, se undantaget för små exploatörer i finsk lagstiftning, 12 kap 91 c § markanvändnings- och bygglagen:

"Utvecklingskostnadsersättning får inte påföras en markägare för vars områden i detaljplanen anvisas byggrätt bara för bostadsbyggande och om byggrätten eller den utökade byggrätten inte omfattar mer än 500 kvadratmeter våningsyta."

- 1.10.15 Förslaget strider inte mot EUs regler om statsstöd. Vad gäller frågan om tillämpningen kan komma att strida mot dessa regler i fall då kommunen misslyckas med att nå ett avtal med enskild fastighetsägare vars fastighet likväl tilläts omfattas av en detaljplan kan följande sägas.
- 1.10.16 Ett misslyckat försök från kommunens sida att ingå ett avtal om värdeåterföring med en fastighetsägare bör inte innebära att kommunen avstår från intäkter som den annars skulle ha uppburit, eftersom förslaget till lagstiftning innebär att det alltid är frivilligt för fastighetsägare att ingå avtal om värdeåterföring (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). Kommunen kommer, med andra ord, inte i något skede ha haft kontroll över eller fordran på de pengar som en fastighetsägare sparar genom att inte ingå ett avtal om värdeåterföring och därmed bör de pengarna inte i något skede kunna anses utgöra statliga medel.

1.11 Betalning för byggrätt

Får kommuner betinga sig ersättning för byggrätter?

- 1.11.1 Utöver vad som kan motiveras med kostnaderna för att tillskapa byggrätt och därtill knutna nyttigheter, ger lagen inte kommuner rätt att betinga sig ersättning för byggrätter. Självkostnadsprincipen i 8 kap. 3 c kommunallagen utgör en avgörande begränsning i detta avseende. Även specialregleringarna i plan- och bygglagen utgår från denna princip. Det saknas således möjlighet

att basera avgiftsuttaget enkom på byggrättens värde, även om detta värde kan vara relevant för fördelningen av plankostnaderna mellan berörda fastighetsägare. Det är en grundläggande princip att kommuner i sin myndighetsutövning inte får kräva motprestationer utan stöd i den offentlighetsrättsliga lagstiftningen (se om exploateringsavtal bl.a. i SOU 2012:91 s. 200).

- 1.11.2 Samtliga avgifter som uttas av exploatörer enligt plan- och bygglagen är baserade på självkostnadsprincipen, exempelvis avgift för plankostnader och gatukostnader. Gatukostnadsersättning kan avse anläggningar av stor betydelse för byggrättens värde, ibland även avgörande för att realisera värdet. Även om kostnadsfördelningen normalt sker baserat på nyttan (dvs. värdet) av åtgärden för den enskilde fastighetsägaren är inte avgiften i sig baserad på det tillförda värdet, utan den kostnad den avser att täcka.
- 1.11.3 Ett centralt rättsfall i sammanhanget är RÅ 1910 ref. 160 där HFD upphävde fullmäktiges beslut om avgift för viss vattenkonsumtion eftersom avgiften översteg kommunens självkostnad och därigenom innebar en ”maskerad beskattning av vissa skattskyldiga”. Självkostnadsprincipen har därefter prätthållits och utvecklats i rättspraxis.
- 1.11.4 I RÅ 1987 ref. 52 underströks att avgiftskollektiven måste separeras avgiftsmässigt. I det kommunala energiföretaget gjordes ingen skillnad mellan avnämarna av el och avnämarna av fjärrvärme. I sak är fallet överspelat genom ändrad reglering men fallet tydliggör likväl att olika avgiftskollektiv, inom områden där självkostnadsprincipen är tillämplig, måste hanteras var för sig avgiftsmässigt. Till omständigheter som kan ha betydelse för avgränsningen av vad som i självkostnadshänseende är en verksamhet nämns i förarbetena bl.a. i vad mån verksamheten omfattas av särskild lagstiftning, om den riktar sig till olika kategorier av kommunmedlemmar, om avgifterna bestäms kommunövergripande – vilket anses bära vara huvudregeln – eller på annat sätt samt vilket organisatoriskt och driftsmässigt samband som råder mellan olika uppgifter.

1.12 Behov av ändring i lagen om vissa kommunala befogenheter

Föranleder kommunal medfinansiering av transportinfrastruktur behov av ändring i lagen om vissa kommunala befogenheter?

- 1.12.1 I promemorian Kommunal medfinansiering av regionala infrastrukturprojekt (Ds 2008:11) bedömdes att det fanns ett behov av ett uttryckligt undantag från lokaliseringsprincipen vid kommunala bidrag till byggande av statlig väg och järnväg. Som skäl anfördes att utrymmet för kommunala bidrag även utanför det egna området är begränsat på så vis att kommunen eller landstinget måste kunna påvisa nyttan med bidraget för den egna kommunen eller landstinget och att bidraget måste stå i proportion till nyttan. I promemorian 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.

1.12.2 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 rättsläget 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.”

1.12.3 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. Proportionaliseringen av nyttan och bidraget kan dock vara väl så svår att påvisa som i exemplet Citybanan som anförs i promemorian.

1.12.4 Kommuner ansvarar typiskt sett inte för utbyggnad av järnväg, tunnelbana eller spårväg. Vid kommunal utbyggnad av gata framstår lokaliseringsprincipen som ett befogat krav för annan kommuns medfinansiering. Problemet med proportionaliseringen av nytta och bidrag torde därvid vara väsentligen mindre än vid infrastruktur som betjänar en större region. Därmed bör undantaget från lokaliseringsprincipen kunna begränsas till regional infrastruktur för vilken landsting svarar för.

1.12.5 Vi ser dock inget självklart hinder för att en kommun eller landsting utanför regionen lämnar bidrag till ett infrastrukturprojekt som ett (annat) landsting ansvarar för. 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.

2. Lagförslaget

2.1 Ändring av 1 kap 4 § plan- och bygglagen

2.1.1 I syfte att tydliggöra att värdeåterföringen i grunden avser en ersättning för samhällets kostnader, inte en beskattning av värdestegringen, förordar vi ett begrepp som inkluderar ordet ersättning; exempelvis *värdeåterföringsersättning*, *värdestegringsersättning* eller *utvecklingskostnadsersättning*. Det senare, hämtat från finsk lagstiftning, synes mest korrekt då ersättningen avser utvecklingskostnader. Det är ju inte värdeåterföringen eller värdesteringen som ska ersättas. I den mån vårt antagande att det i grunden är fråga om kostnadsersättning inte stämmer rekommenderar vi att värdeåterföringen hanteras som en skatt.

- 2.1.2 I 1 § lagen om byggande av järnväg anges att med järnväg i den lagen avses spåranläggning för järnvägstrafik. Ordalydelsen av den definitionen omfattar enligt vår bedömning även spårväg och tunnelbana. I andra stycket av nämnde lagrum anges dock att *”vad som föreskrivs om järnväg tillämpas också på tunnelbana och spårväg”*, vilket indikerar en åtskillnad. Av förarbetena framgår att lagstiftaren, såvitt avser den lagen, inte anser att begreppet järnväg omfattar spårväg och tunnelbana, se prop. 2011/12:118 sida 112.
- 2.1.3 Även 1 § järnvägslagen samt i plan- och bygglagen görs åtskillnad på järnväg, spårväg och tunnelbana, se 4 kap. 34 § p. 9 – 10 och 9 kap. 4 a § plan- och bygglagen samt 6 kap. 1 § p 3 och 10 kap. 6 § plan- och byggförordningen.
- 2.1.4 Att som alternativ till ”järnväg” använda begreppet ”banor” kan leda till andra missförstånd, då banor kan syfta på helt ovidkommande anläggningar. Se 6 kap 1 § p 1 plan- och bygglagen som nämner kabinbanor, skjutbanor, motorbanor och golfbanor. Att definiera begreppet järnväg riskerar att leda till följdproblem i annan lagstiftning. Det tryggaste alternativet är därför enligt vår mening att använda det något mer omständliga uttrycket ”järnväg, spårväg och tunnelbana” eller att införa ett nytt begrepp, exempelvis begreppet ”anläggning för spårbunden trafik”.
- 2.1.5 Vi ser även möjlighet att värdeåterföring skulle kunna komma ifråga avseende transportinfrastruktur belägen helt eller delvis inom detaljplanens område. Då en definition av värdeåterföring (eller den alternativa benämningen) rimligen måste återupprepas och utvecklas i den nya lydelsen av 6 kap. 40 § plan- och bygglagen lutar vi närmast åt att definitionen av begreppet i 1 kap. plan- och bygglagen kan utelämnas helt.

2.2 Rubriken till 6 kap. plan- och bygglagen

Vi delar bedömningen att värdeåterföring (alternativt annan benämning) bör anges i kapitelrubriken då värdeåterföring saknar givet samband med genomförande av detaljplan.

2.3 Ändring av 6 kap 40 § plan- och bygglagen (ny 40 a §?)

- 2.3.1 Begreppet ”byggrätt” är väletablerat men förekommer inte tidigare i plan- och bygglagen. Istället relaterar lagen till den ”nytta” en detaljplan medför för fastigheten, se exempelvis 12 kap. 9 § 2 p. plan och bygglagen. Detaljplanens nytta (byggrätten) för fastigheten bör kunna förutsättas då ett exploateringsavtal tecknas, varför vi är tveksamma till om detta rekvisit är nödvändigt (om det inte byggrätten ska kunna utgöra en självständig grund för värdeåterföring).
- 2.3.2 Uttrycket ”fastighet ökar i värde” kan eventuellt leda till tolkningen att detta kräver att värdeökningen redan ägt rum. Vid värdestegringsexpropriation

används uttrycket ”med skäl kan antas öka i värde” vilket vi bedömer ger mindre utrymme för missförstånd på den punkten. Att beviskravet dessutom sänks från ”påvisad ökning” till ”skäligen antaglig ökning” bör inte vara något problem då det blir fråga om frivilliga överenskommelser. Det bör även övervägas om texten för tydlighets skull bör ange att värdeåterföring kan komma ifråga även då infrastrukturen passerar genom detaljplaneområdet. Ett förslag till bestämmelse är följande.

Om byggande av väg, järnväg, spårväg eller tunnelbana, [helt eller delvis] utanför detaljplanens område, medför att fastighet som omfattas av detaljplanen med skäl kan antas öka i värde får, utöver vad som anges i första stycket, ett exploateringsavtal avse åtagande för fastighetens ägare att betala del av värdeökningen till kommunen i ersättning för [kommunens] kostnader för byggande av väg, järnväg, spårväg och tunnelbana (värdeåterföring).

- 2.3.3 Enligt vår mening innefattar kommunens kostnader även kostnader för medfinansiering av anläggning som stat eller landsting svarar för. Förslaget ovan ger svagare koppling till öronmärkningen av ersättningen för infrastrukturändamål. I den mån detta bör tydliggöras föreslår vi att detta görs i en särskild bestämmelse, till undvikande av alltför svårtillgänglig lagtext.

2.4 Ny bestämmelse i 6 kap. 40 b § plan- och bygglagen

- 2.4.1 Även här rekommenderar vi att texten kompletteras med ”spårväg eller tunnelbana”. Vidare bör enligt vår mening det inte krävas att fastigheten har ökat i värde vid tiden för tecknandet av exploateringsavtalet.

Om ett exploateringsavtal innehåller överenskommelse om värdeåterföring ska avtalet innehålla uppgift om den väg, järnväg, spårväg eller tunnelbana som medför ökning av fastighetens värde.

2.5 Ändring i 6 kap 42 § plan- och bygglagen

- 2.5.1 Även i denna bestämmelse rekommenderar vi att även spårväg och tunnelbana anges till undvikande av missförstånd. Uteslutning av värdeåterföring hänförlig till infrastruktur som redan byggts vid tiden för avtalet riskerar att leda till bortfall av betydande möjligheter till värdeåterföring. Utmed exempelvis en ny tunnelbanelinje kan nyexploatering komma att ske under många år.

- 2.5.2 Som framgår av punkt 1.7 ser vi förutsättningar att motivera avgiftsuttag hänförlig till befintlig infrastruktur om denna uppförts med förbehåll för framtida avgiftsuttag, även om det inte är självklart att detta kan accepteras. Detta skulle i sådant fall kunna ske i riktlinjer för exploateringsavtal enligt 6 kap. 39 § plan- och bygglagen. Det bör således övervägas ett nytt andra stycke i 42 § enligt följande.

2.5.3 *Om kommunen vid tiden för byggande av väg, järnväg, spårväg eller tunnelbana antagit riktlinjer enligt 39 § med innebörd att värdeåterföring kommer att tillämpas avseende värdeökning som sådan väg, järnväg, spårväg eller tunnelbana har på fastigheter inom i riktlinjerna angivna områden, får exploateringsavtal avseende avse värdeåterföring avseende sådan värdeökning inom angivna områden utan hinder av vad som anges i första stycket.*

2.6 **Ändring av 2 kap 1 § lag om vissa kommunala befogenheter**

2.6.1 Innebörden av byggande av järnväg enligt 2 kap. 1 § lagen om vissa kommunala befogenheter anges vara densamma som i lagen om byggande av järnväg. Enligt vår bedömning framgår det därmed inte tydligt att medfinansiering även kan avse spårväg och tunnelbana. Utvidgningen av rätten till medfinansiering till att även omfatta infrastruktur som landsting svarar för bör därför för tydlighets skull kompletteras med ett klargörande att bidraget även får omfatta spårväg och tunnelbana. Förslag:

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

2.6.2 Vad gäller förslaget till ett nytt andra stycke har vi endast en idé om annorlunda ordval som, utöver klargörandet i fråga om innebörden av järnväg, endast syftar till att knyta an till den befintliga lagtextens lydelse.

Kommuner får ingå avtal med fastighetsägare avseende åtagande för fastighetsägare att lämna bidrag till byggande av väg, järnväg, spårväg eller tunnelbana som staten eller ett landsting svarar för.

Stockholm den 19 mars 2015

MANNHEIMER SWARTLING ADVOKATBYRÅ