

Avsedd för

Sverigeförhandlingen

Dokumenttyp

Underlagsrapport

Datum

Mars 2015

UNDERLAGSRAPPORT KONSEKVENsutredning AV LAGÄNDRING KRING VÄRDEÅTERFÖRING



**UNDERLAGSRAPPORT
KONSEKVENSTREDNING AV LAGÄNDRING KRING
VÄRDEÅTERFÖRING**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	OM RAPPORTEN	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Metod	1
2.	OM VÄRDEÅTERFÖRING VID EXPLOATERING I SAMBAND MED INVESTERINGAR I INFRASTRUKTUR	4
2.1	Infrastruktur påverkan på fastighetsvärden	4
2.2	Tolkning av lagmässiga förutsättningar för värdeåterföring	5
2.3	Sambandet mellan värdeåterföring och medfinansiering	6
3.	FALLSTUDIER	9
3.1	Kymlinge	9
3.2	Hovås-Brottkärr	11
3.3	Hagastaden	12
3.4	Arenastaden	14
3.5	Hagalund	15
3.6	Hajom	16
3.7	Ale kommun	17
3.8	Munksjön syd	18
3.9	Konsekvenserna av studerade fall	21
4.	LAGÄNDRINGENS KONSEKVENSER	23
4.1	Hur värdeåterföringen fungerar	23
4.2	Om margineffekten av aktuell lagändring	26
4.3	Konsekvenser av lagändring i de 6 typfallen	28
4.4	Vilka kommuner som kommer att vilja och anse sig kunna använda sig av värdeåterföring	29
4.5	Företag som berörs	31
4.6	Administrativa kostnader för företag	34
4.7	Samhällsekonomiska konsekvenser	34

BILAGOR

Bilaga 1

Litteratur

1. OM RAPPORTEN

1.1 Bakgrund

Denna underlagsrapport har tagits fram av Ramböll på uppdrag av Sverigeförhandlingen som ett underlag till Sverigeförhandlingens konsekvensutredning av föreslagna författningsändringar kring värdeåterföring.

Med värdeåterföring avses mer precist en möjlighet för kommuner att via exploateringsavtal med fastighetsägare förhandla om ett frivilligt bidrag knutet till genomförande av en detaljplan och en namngiven transportinfrastrukturinvestering. Fastighetsägarens bidrag till kommunen baseras på den namngivna infrastrukturåtgärdens förväntade värdepåverkan på den nybyggda fastigheten vid exploatering.

Syftet med Rambölls arbete har varit att lägga grunden och strukturen för Sverigeförhandlingens konsekvensutredning. Målsättningen med uppdraget har varit att belysa, analysera och om möjligt beräkna samhällsekonomiska konsekvenser, dvs. påverkan på intäkter och kostnader för stat, kommun, landsting, företag eller andra enskilda samt effekter för företag som berörs av aktuell lagändring.

1.2 Metod

Rambölls utgångspunkt för uppdraget har varit att angripa konsekvensutredningen kvantitativt. Efter att ha inventerat tillgängliga statistiska uppgifter och källor gjordes en bedömning att detta inte var en framkomlig väg.

Inriktningen på uppdraget justerades istället till ett fallstudiebaserat, kvalitativt angreppssätt. Huvudskälen till det var två. Det gick inte att utifrån statistiska källor identifiera faktiska situationer där värdeåterföring har använts, diskuterats eller kunnat vara aktuellt. Det hade heller inte varit möjligt att resonera kontrafaktiskt kring vilken marginaleffekt som skulle följa av en förändring i PBL för olika typer av exploateringar och infrastrukturinvesteringar.

En utmaning kring att resonera och utreda konsekvenserna av den föreslagna förändringen av lagstiftningen är att den nu gällande lagstiftningen i PBL är ny och i princip aldrig har använts som utgångspunkt för diskussioner om värdeåterföring mellan fastighetsägare och kommuner. Det gör att konsekvensutredningen av föreslagen författningsändring inte enbart i sig tar sin utgångspunkt i ett hypotetiskt scenario, utan att detta scenario i sig måste förhålla sig till ett hypotetiskt scenario som inte tidigare har existerat.

För att kunna närma oss den uppgiften krävs kunskap om ett flertal centrala frågeställningar:

- I vilken utsträckning har värdeåterföring använts vid exploatering i samband med investeringar i infrastruktur?
- I vilken utsträckning skulle värdeåterföring ha använts vid exploatering i samband med investeringar i infrastruktur om gällande lagstiftning i PBL från 1 jan 2015 hade gällt vid tidpunkten för exploatering och infrastrukturinvestering?
- Hur skulle en förändrad lagstiftning påverka användningen av värdeåterföring vid exploatering i samband med investeringar i infrastruktur?

- Vilka konsekvenser skulle en förändrad användning av värdeåterföring få för olika aktörer i samhället?

För att besvara dessa frågor har Ramböll arbetat teori- och fallstudiebaserat. Med teoribaserat menar vi att vi har försökt kartlägga teoretiskt hur värdeåterföring är tänkt att fungera, vilka förutsättningar som behöver finnas på plats och vilka konsekvenser/effekter som detta medför. Med fallstudiebaserat menar vi att vi har försökt identifiera ett antal olika fall av exploateringar i samband med infrastrukturinvesteringar som kan bidra till att illustrera lagförändringens förväntade konsekvenser. Genom att isolera de kontextuella faktorerna och förutsättningarna för det konkreta fallet bedöms det som mer möjligt och mer meningsfullt att också resonera kring möjliga och sannolika scenarier och konsekvenser vid exploatering. De fall som har studerats kan delas in i följande huvudsakliga kategorier:

- **Historiska fall med värdeåterföring** - Historiska fall av exploatering där det avtalats om någon form av värdeåterföring för att finansiera infrastruktur
- **Historiska fall utan värdeåterföring** - Historiska fall där värdeåterföring inte användes i samband med infrastrukturinvesteringar men skulle kunnat ha använts
- **Historisk-hypotetiska fall** - Historiska och hypotetiska fall där värdeåterföring skulle kunna ha använts om det varit möjligt och där värdeåterföring skulle kunna komma att användas med förändrad lagstiftning
- **Hypotetiska fall** - Hypotetiska fall där värdeåterföring vid exploatering i samband med investeringar i infrastruktur är eller skulle kunna bli aktuellt

För att identifiera relevanta och intressanta fall som kan bidra till att illustrera bredden av olika kontextuella förutsättningar bistod Sverigeförhandlingen Ramböll med uppslag till fall. Dessa fall har Ramböll undersökt. Ramböll har även genom samtal – företräddelsevis med tjänstemän på Trafikverket och kommunala fastighetsdirektörer – identifierat ytterligare möjliga fall. Totalt sett har Ramböll undersökt en bruttolista av ett dussin fall på olika platser i landet. Efter initiala efterforskningar och samtal valde Ramböll att gå vidare med åtta fall. Fallen framgår av tabellen nedan.

Tabell 1 Studerade fall

Fall	Typ
Arenastaden	Historiskt fall med värdeåterföring
Hagastaden	Historiskt fall med värdeåterföring
Hajom Trafikplats	Historiskt fall med värdeåterföring
Hovås-Brottkärr	Historiskt fall med värdeåterföring
Ale	Historiskt fall utan värdeåterföring
Kymlinge	Historiskt-hypotetiskt fall
Hagalund	Hypotetiskt fall
Munksjön Syd	Hypotetiskt fall

Syftet med fallstudierna har således varit att genom olika typer av konkreta historiska eller möjliga fall kring exploatering illustrera på vilket sätt som tidigare lag, gällande lag och föreslagen lag kan förväntas påverka förutsättningarna för och faktiskt agerande bland berörda aktörer kopplat till värdeåterföring vid exploatering i samband med ny infrastruktur. De resonemang som förs av Ramböll och som också har förts tillsammans med berörda aktörer i intervjusituationerna är av hypotetisk karaktär. Fallstudierna bör därför betraktas som teoretiska fall. De bedömningar som Ramböll gör utifrån fallstudierna bygger på den datainsamling som har varit möjlig att genomföra inom ramen för uppdraget och med hänsyn till berörda aktörers vilja och förmåga att delta. Bedömningarna är Rambölls tolkningar av tillgängliga uppgifter.

I respektive fall har Ramböll ställt frågan om hur en förändrad lagstiftning hade påverkat agerandet bland berörda aktörer och till vilka konsekvenser.

Eftersom gällande lag är ny från och med årsskiftet blir frågeställningen för de fall som har inträffat bakåt i tiden dubbelt hypotetisk, dvs. på vilket sätt föreslagen lag hade påverkat agerandet hos berörda aktörer och till vilka konsekvenser jämfört med om gällande lag hade gällt vid tidpunkten för diskussionen, förhandlingen eller tecknandet av avtal om exploatering och infrastrukturinvestering.

2. OM VÄRDEÅTERFÖRING VID EXPLOATERING I SAMBAND MED INVESTERINGAR I INFRASTRUKTUR

Fastighets- och exploateringsrelaterad värdeåterföring syftar på det offentliga möjligheter att återföra delar av de ekonomiska värden som genereras vid exploatering i samband med offentliga investeringar i infrastruktur. Det offentliga har möjlighet att tillgodogöra sig dessa värden på olika sätt. Det vanligaste sättet är genom att kommunen äger mark och fastigheter. Kommunen kan då tillgodogöra sig hela värdeökningen genom försäljning och markanvisning.

Investeringar i transportinfrastruktur medför många olika typer av effekter på samhället och dess aktörer. Infrastrukturinvesteringarna påverkar inte minst värdet på kringliggande fastigheter. Värdeåterföring är ett koncept och fenomen som uppmärksammas de senaste åren eftersom det utgör ett sätt för offentliga aktörer att tillgodogöra sig finansiellt stöd från privata fastighetsägare för medfinansiering av infrastruktursatsningar samtidigt som man erbjuder dessa aktörer en möjlighet att genom sitt bidrag påverka inriktning och prioritering av investeringar.

2.1 Infrastrukturs påverkan på fastighetsvärden

Litteraturen kring vilken påverkan som ny infrastruktur får på fastighetsvärden är internationellt sett mycket omfattande. Resultaten från de undersökningar som har gjorts är inte entydiga. Nedan presenteras några slutsatser från litteraturen.

Sverigeförhandlingen bad Lantmäteriet studera värdeutvecklingen i områden där infrastrukturinvesteringar genomförts. Lantmäteriet pekar på att områden med planerade och/eller genomförda infrastrukturinvesteringar kan förväntas få en bättre värdeutveckling på fastigheter än andra områden. Det går däremot inte utifrån det begränsade materialet kvantifiera storleken på de förväntade effekterna. (Data från Lantmäteriet, s. 11)

Pikosz och Tiberg menar att olika hedoniska prismodeller visar att ökad närhet till station ökar värdet på fastigheten. Vissa studier visar att pendeltåg har större positiv påverkan på fastighetspriser än annan typ av järnväg (s. 20, Pikosz och Tiberg, 2011). Pikosz, som tittar på en möjlig realisering av Norrortsbanan, kommer fram till att det räcker med en liten ökning av fastighetsvärde för att kostnaden av infrastrukturprojektet skulle överstigas. Värdeökningen väntas minska bortom en radie på 400 – 600 m från en station. Tidigare studier har enligt Pikosz och Tiberg visat på en betydande fastighetsvärdeökning inom 4800 m. (s. 56, Pikosz och Tiberg, 2011)

Jonsson har utvärderat utbyggnaden av Pågatåget och kommer fram till att kollektivtrafik som erbjuder en- respektive halvtimmestrafik på platser där tillgängligheten med bil är mycket god förmodligen inte är tillräcklig för att öka platsens attraktivitet så pass mycket att det avspeglas i fastighetsvärdena. Studien bygger dock på stationer som ligger på platser med en hög andel villabebyggelse och därmed även en relativt låg befolkningstäthet. (Jonsson, L. 2007)

Konsultföretaget Evidens publicerade ett PM om värderingar av stadskvaliteter där de kommer fram till att där bostäder är lokaliserade mer än 500 meter från en station faller priserna med 1 370 kr/kvm om bostadsmiljöerna i övrigt har likvärdiga stadskvaliteter. (s. 18, värdering av stadskvalitéer, evidens, 2011)

2.2 Tolkning av lagmässiga förutsättningar för värdeåterföring

Ramböll har i samband med utredningsarbetet inte gjort någon självständig utredning, bedömning eller tolkning av de lagmässiga förutsättningarna för värdeåterföring. Nedan följer dock en övergripande redogörelse för hur Ramböll förstår skillnaderna i förutsättningar mellan tidigare lag, gällande lag och föreslagen lag.

Tidigare lag (innan 1 jan 2015)

Innan nya paragrafer om exploateringsavtal infördes i 6 kap. plan och bygglagen (2010:900) den 1:a januari 2015 rådde oklara lagmässiga förutsättningar för att reglera kostnadsdelning mellan fastighetsägare och kommun vid genomförande av detaljplaner. Likaså har det varit, och är alltjämt, oklart hur och på vilka grunder värdeåterföring kan användas vid exploatering i samband med ny infrastruktur. Uppgifter från olika personer som Ramböll har varit i kontakt med pekar på att kommuner, fastighetsägare och andra berörda aktörer har tolkat förutsättningarna för att ta ut värdeåterföring och koppla fastighetsägares kostnader för genomförande av detaljplan i samband med investeringar i namngiven infrastruktur olika. Det har fått som trolig konsekvens att kommuner i olika utsträckning har upplevt en osäkerhet kring vad som har varit möjligt. Det bör samlat ha fått en återhållande effekt på uttagen värdeåterföring vid exploatering i samband med infrastrukturinvesteringar.

Gällande lag (från 1 jan 2015)

Förutsättningarna för kommuner att avtala om kostnadsdelning mellan fastighetsägare och kommun vid genomförande av detaljplaner förtydligades från 1 jan 2015 i samband med att reglerna om exploateringsavtal infördes i PBL. Ett exploateringsavtal definieras i PBL som ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur. Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Det är således möjligt för kommuner att ta ut medel från fastighetsägare för de kostnader som bedöms som nödvändiga för att genomföra detaljplan, exempelvis kostnader för väg, VA, allmänna platser, etc. Dessa kostnader måste då anses som rimliga i förhållanden till fastighetsägarens nytta. Ramböll uppfattar att nyckelmeningen i gällande PBL vad gäller möjligheterna för kostnadsdelning vid infrastrukturinvesteringar ligger i begränsningen av vad som kan tolkas som "nödvändigt" för att genomföra detaljplan. Namngivna infrastrukturinvesteringar bör i normalfallet inte kunna betraktas som nödvändiga för att genomföra detaljplaner, dvs. genomföra specifik exploatering.

Föreslagen lagändring

Den förändring i PBL som Sverigeförhandlingen skisserar på och som ligger till grund för Rambölls arbete innebär att exploateringsavtalens innehåll utökas så att de även kan innehålla överenskommelse om värdeåterföring. En förutsättning för värdeåterföring ska vara att en fastighet ökar i värde, dels, på grund av byggande av väg eller järnväg utanför detaljplanen, dels, på grund av en byggrätt enligt detaljplanen. Värdeåterföringen ska bestå i ett åtagande för en fastighetsägare att betala en del av värdeökningen till kommunen som ska användas för investe-

ringar i byggande av väg eller järnväg utanför detaljplanen. Detta innebär alltså att transportinfrastruktur (inkl. regional och statlig) kan omfattas av exploateringsavtal.

I praktiken är all förhandling kring exploateringsbidragens storlek värdebaserad, dvs. bygger på den skillnad i betalningsvilja som fastighetsägare upplever som motiverad och skälig utifrån värdeökningen. Eftersom värdeåterföring enligt skisserat förslag från Sverigeförhandlingen ska vara värdebaserad, dvs. utgå från fastighetsägarens värdeökning vid exploatering, i motsats till infrastrukturens kostnader, finns det en teoretisk möjlighet för kommuner att inhämta medel från fastighetsägare som överstiger kommunens kostnader för medfinansiering.

I praktiken bör förutsättningarna för detta vara mycket små, åtminstone på kort sikt. Det huvudsakliga skälet till det är att all förhandling mellan kommuner och fastighetsägare bygger på en argumentation utifrån skälighet. Kommunen skulle i realiteten få svårt att i en förhandling argumentera för inhämtning av större exploateringsbidrag än vad som kan hänföras till kommunala kostnader. Möjligen skulle detta kunna bli aktuellt om kommunen i en förhandling kan argumentera för att exploateringen och infrastrukturinvesteringen som möjliggör exploateringen kommer att medföra betydande följdkostnader för kommunen.

2.3 Sambandet mellan värdeåterföring och medfinansiering

2.3.1 Befintlig och tidigare värdeåterföring vid investeringar i infrastruktur

En central frågeställning för konsekvensutredningen är i vilken utsträckning och omfattning som värdeåterföring vid investeringar i infrastruktur kan förväntas användas om möjligheten skapas i en förändrad PBL jämfört med i vilken utsträckning som det kan förväntas användas i alla fall.

Det saknas i dagsläget sammanställd statistik eller uppskattningar över i vilken omfattning som fastighetsägare bidrar med medel eller bidrag i samband med investeringar i infrastruktur. Detta gäller såväl för bidrag i anslutning till namngivna infrastrukturinvesteringar som för när fastighetsägare står för en kostnad för genomförande av en detaljplan i samband med en infrastrukturinvestering. Ingen aktör som Ramböll har varit i kontakt med har någon samlad bild över hur stora summor som fastighetsägare bidrar med till kommuner.

Även om dessa uppgifter ingår i exploateringsavtalen och därmed är offentliga handlingar finns det av konkurrensskäl anledningar för fastighetsägarna att inte proaktivt dela med sig av informationen. Intresseorganisationen Fastighetsägarna genomför ingen analys av dessa typer av uppgifter.

2.3.2 Kommunal medfinansiering

Som ett referensvärde – och möjligen som en indikator – för var värdeåterföring kopplad till infrastrukturinvesteringar förekommer och potentiellt skulle kunna förekomma kan vi jämföra med uppgifter om den kommunala medfinansieringen till staten för infrastrukturinvesteringar i NTP och LTP.

Från och med år 2014 ska Trafikverket redovisa erhållen medfinansiering för innevarande år och förväntad medfinansiering av statlig infrastruktur för kommande 3 åren uppdelat på enskilda kommuner, landsting och företag. Redovisningen ska avse alla åtgärder i nationella och regionala

transportplaner och ska innefatta såväl namngivna åtgärder med en total projektkostnad över 50 mnkr som medfinansiering av mindre åtgärder med en total projektkostnad under 50 mnkr.

Enligt uppgifter från Trafikverket uppgår den samlade medfinansieringen från kommuner till knappt 7,5 miljarder kronor (i löpande priser) för samtliga år där uppgifter finns, dvs. utfall fram till 2014 och prognos fram till 2018 och senare. Ramböll kan inte bedöma fullständigheten i dessa uppgifter. Nedan följer en sammanställning över medfinansieringen fördelad över olika kommungrupper.

Tabell 2 Medfinansiering per kommungrupp och invånarantal

Kommungrupper	Invånare (tusental)	Medfinansiering (Mkr)	Medfinansiering per invånare
Storstäder	1 744	2 568	1 473
Förortskommuner till storstäderna	1 570	1 475	939
Större städer	2 881	2 659	923
Pendlingskommuner	704	262	372
Förortskommuner till större städer	318	85	269
Turism- och besöksnäringkommuner	288	77	267
Kommuner i glesbefolkad region	318	81	253
Kommuner i tätbefolkad region	854	172	202
Varuproducerande kommuner	798	114	142
Glesbygdskommuner	169	0	1
Totalt	9 644	7 493	777

Mot bakgrund av tillgängliga uppgifter och tidsserier går det inte att identifiera någon trend över om den kommunala medfinansieringen har ökat över tid. Obekräftade uppgifter från företrädare för Trafikverket och kommuner pekar på att omfattningen av den kommunala medfinansieringen har varit kraftigt tilltagande över tid sett över flera decennier.

Enligt tabellen ovan kan man också se att medfinansieringen varierar starkt beroende på vilken kommuntyp vi tittar på även om man justerar för invånarantalet. Lägst total medfinansiering per invånare av statliga infrastruktursatsningar betalar kommuner inom kommungruppen glesbygds-kommuner. Storstäderna bidrar till överlägset störst medfinansiering per invånare till namngivna infrastruktursatsningar. Därefter följer kommungruppen förortskommuner till storstäderna samt större städer där medfinansieringen per invånare ligger på ungefär samma nivå.

Omfattningen av den samlade medfinansieringen är relevant som bakgrundsinformation till föreslagna lagändring eftersom lagändringen kan förväntas bli mer aktuell på det platser där medfinansiering är mer förekommande.

I nästa avsnitt presenteras mer specifikt hur kopplingen mellan värdeåterföring och medfinansiering ser ut.

2.3.3 Sex typfall

För att tydliggöra kopplingen mellan värdeåterföring och medfinansiering har Ramböll nedan identifierat sex olika typsituationer eller typfall av värdeåterföring kopplat till medfinansiering och infrastruktur. I tre fall används värdeåterföring inte. I dessa fall sätts konsekvenserna i relation till om värdeåterföring skulle ha använts. I tre fall används värdeåterföring. I dessa fall sätts konsekvenserna i relation till om värdeåterföring inte skulle ha använts.

Tabell 3 Sex aktuella typfall som beskriver sambandet mellan värdeåterföring och medfinansiering

Typ	Värde-återföring	Medfinansiering	Infrastruktur	Förklaring
1	används ej	minskar	minskar	Utebliven värdeåterföring minskar medfinansiering vilket stoppar eller försenar infrastruktur
2	används ej	minskar	oförändrad	Utebliven värdeåterföring minskar medfinansiering men infrastrukturen byggs på motsvarande sätt ändå
3	används ej	oförändrad	oförändrad	Utebliven värdeåterföring påverkar inte medfinansiering eller infrastrukturen
4	används	oförändrad	oförändrad	Värdeåterföring påverkar inte medfinansiering eller infrastrukturen
5	används	ökar	oförändrad	Värdeåterföring ökar medfinansieringen men infrastrukturen byggs på motsvarande sätt ändå
6	används	ökar	ökar	Värdeåterföring ökar medfinansieringen vilket tidigarelägger infrastruktur eller gör att den blir av

3. FALLSTUDIER

I detta kapitel redogör Ramböll för genomförda fallstudier. Fallstudierna följer samma övergripande uppbyggnad. Först ges en introduktion till fallet som redogör för relevant bakgrundsinformation och relevanta omständigheter kring fallet.

Historiska fall, dvs. fall där det har skett någon form av exploatering i anslutning till namngiven infrastruktur, diskuteras sedan med utgångspunkt i vad som sannolikt hade inträffat om gällande lag funnits på plats när exploateringen i samband med infrastrukturinvesteringen diskuterades, förhandlades och avtalades.

För hypotetiska fall, dvs. fall där en diskussion eller förhandling kring exploatering och infrastrukturinvestering inte har skett, resonerar Ramböll utifrån information och uttalanden från deltagande aktörer om vilket utfall förhandlingarna skulle kunna få och vilken potential det finns för användning av en värdeåterföringsmekanism enligt gällande lag.

Efter denna redogörelse gör Ramböll motsvarande bedömning över vad som förväntas ske om värdeåterföring införs jämfört med gällande lagstiftning. För hypotetiska fall gör vi en bedömning av vad som förväntas ske om värdeåterföring införs jämfört med gällande lagstiftning. För historiska fall gör Ramböll en bedömning av vad som förväntas ske om värdeåterföring införs jämfört med om gällande lagstiftning hade gällt vid tidpunkten för aktuell exploatering i samband med infrastrukturinvestering. I båda dessa fall resonerar vi i termer av om exploatering, bi- drag/kostnaden och infrastrukturinvestering blivit av, uteblivit, tidigarelagts eller försenats.

Med utgångspunkt i gjord bedömning kring marginaleffekten gör Ramböll slutligen en mer samlad bedömning av författningsändringens konsekvenser för berörda aktörer i det aktuella fallet.

3.1 Kymlinge

3.1.1 Introduktion/bakgrund

- Fallet avser Kymlinge som är en tunnelbanestation som förbereddes men aldrig öppnades. Stationen ligger mellan Hallonbergen och Kista på Blå linjens Akallagren. SL äger stationen som är av gammal standard och skulle vara i behov av omfattande ombyggnation för att kunna öppnas.
- Idag finns endast råkonstruktionen samt vissa tekniska installationer såsom elrum, reservkraft och relärum. Även hiss- och rulltrappsschakt är på plats. Plattformen är inte gjuten hela vägen ut mot spåren. Stationen saknar också inredning. En översiktlig kostnadskalkyl för att öppna stationen har genomförts. För att hålla samma standard som andra stationer längs Blå Linjen skulle kostnaden uppgå till 60 miljoner kr. Om stationen ska hålla samma standard som enligt förslag till projektspecifika krav för Tunnelbana till Nacka, skulle kostnaden bli 180 miljoner kr. Enligt uppgifter från Sverigeförhandlingen är dessa kostnadsuppskattningar sannolikt för lågt beräknade. Ramböll har inte gjort någon bedömning över vilka faktiska kostnader som en öppnad tunnelbanestation skulle medföra.
- Området kring Kymlinge är idag ett grönområde. Området runt stationen var vid planeringen av stationen bl.a. tänkt som område för placering av myndigheter.
- Området ingick som del av Socialdemokraternas tunnelbaneplan 2010. Innan valet 2010 arbetade Vasakronan - som äger alla exploateringsbara fastigheter i anslutning till stationsom-

rådet - tillsammans med Sundbybergs stad för att göra området till ett utvecklingsområde. Ett viktigt skäl till det vid tiden mer gynnsamma förutsättningarna för diskussion var att Norr Energi hade för avsikt att etablera en energianläggning i området. Dessa planer finns inte längre.

- Efter valet 2010 satte Centerpartiet stopp för att påbörja exploateringen av området. Under föregående mandatperiod valde Vasakronan att inte aktivt driva frågan. Centerpartiet ingår även efter valet 2014 i den styrande koalitionen ledd av Socialdemokraterna.
- Enligt Vasakronan är övriga aktörer som SL, Länsstyrelsen och Stockholm Stad i huvudsak positiva till att öppna upp stationen och exploatera området. Enligt Vasakronan utgör ett öppnande av tunnelbanestationen i Kymlinge en "proaktiv åtgärd för SL att till en relativt låg kostnad få ett ökat potentiellt resandeunderlag på tunnelbanan på sikt".
- Fallet är intressant utifrån ett värdeåterföringsperspektiv eftersom de direkta kostnaderna för att öppna upp stationen är relativt små i relation till förväntad värdeökning vid exploatering.
- Vasakronan har inte fört några diskussioner om ekonomiska bidrag med Sundbybergs stad tidigare. Mot bakgrund av kommunens relativt goda förhandlingsposition gentemot Vasakronan, baserat på Vasakronans starka intresse av att få stationen öppnad, borde förutsättningarna för värdeåterföring vid exploatering vara goda. Vasakronan skulle inte motsätta sig att föra en diskussion med Sundbybergs stad kring att bidra med medel.
- Vasakronan ger redan i dagsläget exploateringsbidrag till Sundbybergs stad, exempelvis för kostnader för att genomföra detaljplaner i Ursvik och Järvastaden.
- Vasakronan uppfattar samtidigt inte att grundfrågan är ekonomisk utan politisk. De ställer sig tveksamma till om ekonomiska bidrag har förutsättningar att påverka de politiska förutsättningarna. Någon sådan diskussion har inte förts.

3.1.2 Sannolikt scenario vid gällande lagstiftning

- Mot bakgrund av ny lagstiftning i PBL är det i dagsläget inte möjligt för Sundbybergs stad att inhämta värdeåterföring från Vasakronan vid exploatering, vare sig baserat på värdeökningen eller baserat på kostnaden för att bygga om och öppna tunnelbanestationen. Sundbybergs stad skulle dock kunna få full kostnadstäckning på övriga kostnader som åsamkas kommunen för genomförande av aktuella detaljplaner. Dessa kostnader bedöms som relativt små.
- Det kommer fortsatt att vara möjligt för Vasakronan att ge ett frivilligt bidrag innan eller efter det att beslut om att öppna stationen fattas. Detta förfaringsätt som använts i exempelvis Hagastaden förutsätter dock att Vasakronan inte avtalar om motprestationen med Sundbybergs stad. Att stationen ägs och trafikerats av SL utgör en komplicerande omständighet.
- Baserat på de resonemang som Ramböll har tagit del av förefaller inte stationens framtid bero på möjligheten att finansiera stationsombyggnaden utan av politiska målkonflikter kring att bevara grönområdet. Det alltså ökade trycket på bostadsförsörjningen i Stockholm i allmänhet och Stockholms stad, Sundbybergs stad och Solna stad i synnerhet, bör över tid kunna förändra den politiska bedömningen och därmed Kymlinges framtid.

3.1.3 Förändring och sannolikt scenario vid ny lagstiftning

- Vid ny lagstiftning och oförändrat politiskt läge blir det möjligt för Vasakronan att proaktivt agera för att inleda en diskussion och förhandling med Sundbybergs stad. Kommunen skulle då kunna påbörja motsvarande förhandling om medfinansiering med tredje part.
- I förhandlingen kring ett exploateringsavtal mellan Vasakronan och Sundbybergs stad skulle Vasakronan kunna ges en volymgaranti över antalet byggrätter och en försäkran om återbetalning om stationen ej öppnas. En förändring i PBL skulle därför få en positiv inverkan på

förutsättningarna att öppna station och exploatera i Kymlinge. Med värdeåterföring kan ekonomiska nyttor och incitament skapas för kommunen som kan påverka den samlade bedömningen och möjligen även det politiska läget.

- Det är sammantaget svårt att isolerat bedöma vilken margineffekt som en förändrad lag skulle generera i fallet Kymlinge. Det Ramböll med säkerhet kan säga är att förutsättningarna för att hitta en gynnsam lösning för exploatering av området för berörda aktörer stärks genom möjligheten för Sundbybergs stad att använda sig av värdeåterföring. I vilken utsträckning som ett värdebaserat bidrag från Vasakronan till kommunen skulle kunna bidra till att påverka den politiska bedömningen som görs av bl.a. Centerpartiet är svårbedömd.
- Ramböll har utan framgång sökt Centerpartiet i Sundbyberg för att resonera kring möjliga margineffekter.
- Ifall den politiska lösningen kring Kymlinge station på sikt låses upp är det möjligt att Vasakronan betalar för att öppna stationen istället för kommunen, dvs. att det kommer ske en överflyttning av medel från det privata till det offentliga på i storleksordningen 100-200 mkr. Ramböll bedömer det som osannolikt att det kommer bli aktuellt med en förhandling mellan Vasakronan och kommunen kring belopp som överstiger kommunens medfinansiering för att öppna stationen.
- Ramböll bedömer att lagförslaget kommer att ha en positiv påverkan på förutsättningarna för att genomföra infrastrukturinvesteringen i Kymlinge och därmed även anslutande exploatering.
- Ramböll bedömer samtidigt att värdeåterföringsmekanismen i nuläget har små förutsättningar att påverka infrastrukturinvesteringen, dvs. om Kymlinge station öppnas eller ej. Det förefaller i huvudsak vara ett politiskt beslut. Möjligheten att använda värdeåterföring gör det emellertid möjligt för kommunen att få full kostnadstäckning för att öppna stationen, vilket annars hade behövt ske genom frivilligt bidrag utan motprestation.
- Ramböll bedömer att lagförslaget inte kommer leda till att varken infrastrukturinvesteringen eller exploateringen blir av. Orsaken är att låsningen primärt är politisk och inte ekonomisk till sin karaktär.

3.2 Hovås-Brottkärr

3.2.1 Introduktion/bakgrund

- Fallet avser anläggandet av ytterligare ett körfält längs Säröleden, mellan Hovåsmotet och Brottkärrsmotet. Trafikverket bedömde att körfältet var nödvändigt för att kunna genomföra detaljplanen Närcentrum vid Brottkärrsmotet.
- Hela investeringen bedöms kosta 45 mkr. TRV står för 30 mkr som en del av Västsvenska Paketet. För resterande 15 mkr slöt TRV ett avtal med Göteborg Stad om medfinansiering. I samband med planarbetet förde kommunen en diskussion med fastighetsägarna i området, HSB och Next Step Group, om bidrag till kommunens medfinansiering av körfältet. Fastighetsägarna gick med på att i avtal stå för 50 % av kommunens medfinansiering. Bidragssumman grundade sig på TRVs kostnadsbedömning av detaljplanen. 900 byggrätter ingick som en del av avtalet mellan Göteborg Stad och fastighetsägarna.
- Enligt uppgift från Göteborg Stad är kommunens medfinansiering en faktor som har möjliggjort att körfältets anläggande har kunnat påbörjas tidigare än vad TRV planerat. Obekräftade uppgifter från Exploateringskontoret vid Göteborgs stad pekar på en tidigarelagd investering på upp till tio år. Uppgift från fastighetsägarna menar att projektet inte har tidigare lagts.

- Göteborgs Stad och fastighetsägarna har delade meningar om hur skäligt fastighetsägarnas bidrag var. Enligt kommunen gick de privata aktörerna dem till mötes så långt de tyckte att det var skäligt att gå. Fastighetsägarna upplevde snarare förhandlingen som ett krav.

3.2.2 Sannolikt scenario vid gällande lagstiftning

- Det råder delade meningar mellan de personer som Ramböll har varit i kontakt med kring hur berörda aktörer agerat vid gällande lagstiftning. En skiljelinje gäller tolkningen kring vilka kostnader som kan anses vara nödvändiga för att genomföra detaljplanen. Enligt kommunen ställde Trafikverket krav på ytterligare ett körfält för att kunna exploatera aktuellt område. Företrädare för berörda fastighetsägare menar att kostnaderna inte kan anses nödvändiga.
- Rambölls bedömning är att Göteborgs Stad hade fått svårt att avtala med HSB och Next Step Group om nuvarande lag hade gällt när exploateringen diskuterades. Skälet till det är att fastighetsägarna uppfattade deras förhandlingsposition som problematisk. Om fastighetsägarna tydligare hade kunnat argumentera för sin linje med hänvisning till PBL är det Rambölls bedömning att de inte hade accepterat sin del av finansieringen av körfältet. Mot bakgrund av att Västsvenska Paketet stod för huvuddelen av kostnaderna och att fastighetsägarna endast stod för ca 15 procent av den totala finansieringen bedömer Ramböll det som troligt att infrastrukturinvesteringen hade genomförts på motsvarande sätt ändå. Det kan dock inte uteslutas att investeringen hade senarelagts i prioriteringsarbetet i enlighet med resonemang från Göteborgs stad.
- Ramböll har svårt att bedöma hur aktuell exploatering om 900 byggrätter som var kommunens motprestation i samband med avtalet hade påverkats om värdeåterföring hade använts.

3.2.3 Förändring och sannolikt scenario vid ny lagstiftning

- Mot bakgrund av ovan förda resonemang bedömer Ramböll att en förändrad lagstiftning hade inneburit en förändring jämfört med gällande lag som ökat förutsättningarna för att inhämta värdeåterföring. Lagändringen hade tydliggjort att det är lagligt för kommunen att hämta hem värdeåterföring, vilket hade förbättrat kommunens förhandlingssituation.
- Marginaleffekten av lagförändringen bedöms således vara det historiska scenariot, dvs. en omfördelning (transaktion) av 7 mkr mellan privata fastighetsägare och kommun. Infrastrukturinvesteringen och exploateringen kan förväntas ske i enlighet med faktiskt scenario.

3.3 Hagastaden

3.3.1 Introduktion/bakgrund

- Hagastaden är ett område som ligger kring Karolinska Sjukhuset i Solna på gränsen till Stockholms norra tullar. Området har under en tid präglats av omfattande exploaterings- och byggnadsarbete kopplat till Nya Karolinska.
- HLM beräknar att exploatering inom Östra Karolinska avser 68 000 m² BTA nybyggda lokaler och 77 000 m² BTA ombyggnad av befintliga lokaler med genomförande 2019-2038. Akademiska hus har planerat för exploatering på området vid Karolinska institutet omfattande 85 000 m² BTA ny bebyggelse.
- I en studie från HLM gjordes en ansats att mäta inverkan på ny och befintlig markanvändning som en effekt av en utbyggd tunnelbana till Hagastaden. Värdet för nybyggnation av bostäder och andra lokaler skulle enligt denna studie uppgå till drygt 400 mkr i området. Värdeökningen av befintligt bestånd räknas i samma rapport till att uppgå till 100 mkr.

- I Hagastaden har Solna stad förhandlat om bidrag med det statligt ägda Akademiska Hus och Stockholms Läns Landsting kopplat till kommunens medfinansiering till tunnelbaneutbyggnaden på 600 mkr. Båda dessa aktörer är främst inriktade på att tillhandahålla fastigheter för verksamheten i och kring det nya Karolinska sjukhuset som ligger i området Hagastaden.
- Kommunen har med Akademiska Hus nått en principöverenskommelse om ett bidrag på 40 mkr för utbyggnationen av tunnelbanan till området.
- Stockholms Läns Landsting (indirekt Locum) har i en principöverenskommelse förbundit sig att bidra med maximalt 250 mkr till Solna stads medfinansiering till utbyggnaden av tunnelbanan till Arenastaden via Hagastaden. Motiveringen till att SLL är med och bidrar är att värdet på deras fastigheter kommer att stiga på grund av tunnelbaneutbyggnaden. I utbyte får SLL 380 000 BTA byggrätter. Bidragssumman är beräknad på att SLL betalar 700 kr per m² BTA för byggrätter för bostäder och 500 kr per m² BTA för byggrätter för lokaler.
- Enligt uppgift från Akademiska Hus är deras bidrag inte explicit knutet till några motprestationer från kommunens sida förutom att medlen ska användas till medfinansiering av utbyggnaden av tunnelbanan. Istället pratar aktören om att bidraget är i linje med vad som skulle kunna anses vara skäligt för fastighetsägarna att bidra med då dessa ändå förväntar sig en påtaglig värdeökning av sitt befintliga fastighetsbestånd efter utbyggnationen av tunnelbanan. Principöverenskommelsen tecknades efter beslutet om tunnelbaneutbyggnad och innefattade enligt uppgifter från Akademiska Hus inga beslut om nya byggrätter.

3.3.2 Sannolikt scenario vid gällande lagstiftning

- I dagsläget har en modell för värdeåterföring som bygger på bidrag inom en principöverenskommelse använts mellan de förhandlande parterna. Det faktum att principöverenskommelse användes som begrepp kan ses som en indikator på att avtalslutande parter inte ansåg sig kunna sluta ett avtal på mer formella grunder med tydligt definierade prestationer. Ramböll uppfattar det som att bidragen i huvudsak motiverades utifrån en skälighetsbedömning om värdeökning på befintligt fastighetsbestånd och redan beslutade byggrätter.
- Ramböll uppfattar att hela principöverenskommelsen grundar sig i en samförståndsanda mellan berörda parter om att bidraget uppfattades som skäligt av berörda parter. Ramböll bedömer inte att gällande lagstiftning skulle ha förändrat den situationen nämnvärt.
- Det är därför troligt att parterna skulle försökt hitta alternativa framkomliga vägar för att avtala om bidrag. Ett troligt scenario skulle då vara att SLL och Akademiska Hus omformulerat sina respektive principöverenskommelser så att de i större utsträckning uttrycks avse ett frivilligt bidrag utan motprestation. SLL skulle därmed inte ha kunnat knyta sitt bidrag till aktuella byggrätter. Ett sådant förfarande skulle medföra en ökad direkt planrisk för SLL vilket möjligen hade kunnat göra SLL mindre villiga att anslå medel till Solna Stads medfinansiering i samma utsträckning som blev fallet. Det är sammantaget svårt att bedöma hur berörda aktörer agerat annorlunda vid gällande lag.

3.3.3 Förändring och sannolikt scenario vid ny lagstiftning

- Konsekvenserna av en lagändring i det aktuella fallet är svårbedömda. Eftersom principöverenskommelsen i huvudsak förefaller ha avsett redan beslutade byggrätter är Ramböll osäkra på om och i vilken omfattning som det skulle vara möjligt att använda sig av värdeåterföring genom exploateringsavtal.
- Om vi gör ett antagande om att principöverenskommelserna hade kunnat regleras i exploateringsavtal, dvs. att en betydande del av byggrätterna fanns kvar att fatta beslut om, bedömer Ramböll att en förändrad lag skulle kunna ha förbättrat kommunens förutsättningar att in-

hämta värdeåterföring jämfört med gällande lag. Med det nya lagförslaget hade principöverenskommelsen till viss del eller till fullo kunnat ersättas med ett exploateringsavtal där Solnas stads motprestation i form av byggrätter reglerades tydligare avtalsmässigt och kopplades till namngiven investering jämfört med gällande lag.

- Ramböll bedömer dock inte att en förändrad lagstiftning skulle ha påverkat storleken på fastighetsägarnas bidrag eftersom detta i huvudsak avgörs av berörda aktörers bedömningar kring skälighet. Ramböll bedömer vidare att dessa aktörer hade hittat alternativa vägar för värdeåterföring.
- Ramböll bedömer att lagförslaget inte hade påverkat infrastrukturinvesteringens genomförande eftersom beslutet om tunnelbanan redan var fattat när principöverenskommelserna träffades.

3.4 Arenastaden

3.4.1 Introduktion/bakgrund

- I Arenastaden liknar situationen i vissa delar den i Hagastaden. Ett avtal om bidrag har träffats mellan fastighetsägare som avser stöd till finansiering av kommunens kostnader för medfinansiering av den nya tunnelbanelinjen.
- I Arenastaden är det främst två aktörer som är aktuella i förhandlingarna med kommunen: fastighetsägarna Fabege och Diligentia. Dessa har idag träffat avtal med kommunen om 100 respektive 10 mkr. Det finns i dessa avtal inte någon direkt explicit koppling mellan företagens exploateringsnyttor och bidrag. Enligt uppgift från Solna stad är dessa bidrag inte heller explicit knutna till någon motprestation från kommunen i termer av byggrätter.
- Enligt uppgift från Solna stad fanns det inledningsvis ett motstånd från fastighetsägarna om att bidra till medfinansiering. Det finns sannolikt flera orsaker till det, bland annat att diskussionen ingår som en del i ett förhandlingsspel, men också att det tidigare inte funnits någon tradition kring denna typ av tillvägagångssätt. Precis som i fallet med Hagastaden grundade sig diskussionen och förhandlingen på en vilja från fastighetsägarna om att säkerhetsställa goda arbetsrelationer med kommunen. Det bedöms utgöra huvudskälet till varför fastighetsägarna gick med på bidraget.

3.4.2 Sannolikt scenario vid gällande lagstiftning

- Enligt uppgift från kommunen var Fabeges bidrag i huvudsak inte kopplat till exploateringen utan avsåg ett skäligt och frivilligt bidrag kring förväntad värdeökning på befintligt fastighetsbestånd och redan beslutade byggrätter.
- Enligt uppgift från kommunen fanns det en tydligare relativ koppling mellan Diligentias bidrag och byggrätter, dock inte motsvarande hela bidragets belopp på 10 mkr.
- Gällande lag hade försvårat möjligheten för fastighetsägarna att koppla deras bidrag till specifika byggrätter i den utsträckningen det var aktuellt. Då fastighetsägarnas bidrag i huvudsak grundade sig på andra grunder än en motprestation om byggrätter bör detta inte haft någon betydande påverkan på värdeåterföringen.
- Det kan inte uteslutas att gällande lag, som tydliggör att infrastruktur som inte är nödvändig inte heller får ligga till grund för kostnadsdelning i exploateringsavtal, hade kunnat påverka den övergripande skälighetsbedömningen i förhandlingen och minskat bidragets storlek. Ett möjligt scenario hade då varit att kommunen och fastighetsägarna hade kommit överens om ett frivilligt bidrag men till ett något lägre belopp. Detta är dock en ren spekulation.

- Det upplägg som hade behövt användas kring värdeåterföring enligt gällande lag hade inte kunnat reglera om någon motprestation från kommunens sida. Ett sådant upplägg förutsätter hög grad av tillit och goda relationer mellan fastighetsägare och kommunen för att fungera då det finns begränsade möjligheter att avtalsmässigt kräva endera aktören att leva upp till implicita förpliktelser. Ramböll bedömer att dessa förutsättningar fanns på plats.
- Av dessa skäl är det Rambölls samlade bedömning att utfallet vid gällande lag i allt väsentligt hade varit detsamma som vid tidigare lag.

3.4.3 Förändring och sannolikt scenario vid ny lagstiftning

- Ramböll bedömer det som troligt att bidraget från fastighetsägarna vid en förändrad lagstiftning hade motsvarat beslutat bidrag. Eftersom beslutat bidrag i huvudsak avser befintligt fastighetsbestånd och redan beslutade byggrätter hade det inte varit oproblematiskt att avtala om värdeåterföring i exploateringsavtal. Ett troligt scenario är att parterna hade valt en liknande konstruktion om principöverenskommelse som blev fallet även vid ny lagstiftning. Ramböll bedömer därför inte att en lagförändring skulle ha fått någon betydande påverkan på användningen av värdeåterföring.
- Ramböll bedömer att lagändringen inte hade påverkat förutsättningarna för att genomföra infrastrukturinvesteringen eftersom det redan beslutet om att tunnelbanan redan var fattat när principöverenskommelserna träffades. Lagändringen hade sannolikt inte heller underlättat för Solna stad att hämta ut värdeåterföring för sin del av medfinansieringen.
- Ramböll bedömer att lagförslaget inte hade påverkat förutsättningarna för, eller själva genomförandet av, exploateringen av området i anslutning till infrastrukturinvesteringen. Orsaken är att avtalet inte i huvudsak avsåg byggrätter.

3.5 Hagalund

3.5.1 Introduktion/bakgrund

- Fallet avser en plats längs med gula linjen, mellan Hagastaden och Arenastaden, där förberedelser görs för att kunna öppna en framtida tunnelbanestation. Området och stationen brukar omnämnas Hagalund. Fastighetsbolaget Humlegården äger en stor del av den exploateringsbara marken i Hagalundsområdet. Företaget har därför ett stort intresse av att det byggs en station i området.
- Solna kommun har aviserat att kommunen inte kommer att finansiera byggandet av stationen, åtminstone inte i dagsläget. Värdeåterföringsmekanismen skulle därför kunna bli intressant som instrument och möjliggöra för kommunen att inhämta kostnaderna för stationsbyggandet genom värdeåterföring. Enligt uppgifter från Solna stad skulle värdeökningen på Humlegårdens fastigheter inte stå i proportion till kostnaden för att anlägga stationen.
- Humlegården har avböjt att kommentera fallet.

3.5.2 Sannolikt scenario vid gällande lagstiftning

- Solna kommun har i förhandlingen om de två övriga stationerna längs Gula linjen använt sig av värdeåterföring. Det är därför troligt att kommunen skulle ställa motsvarande krav för Hagalund. Kommunen har dessutom sagt att man inte tänker finansiera en station i Hagalund med skattebetalarnas pengar, vilket innebär att någon typ av privat finansiering skulle vara nödvändig för att få igenom investeringen.
- Det kan inte uteslutas att Humlegården skulle vara beredda att ge ett bidrag till kommunen på motsvarande sätt som skett i Arenastaden och Hagastaden. Rambölls bedömning är dock

att Humlegårdens vilja att bidra med kostnadsdelning och värdeåterföring i hög utsträckning skulle påverkas av möjligheten att koppla bidraget till en motprestation från kommunen om byggrätter.

- Ramböll bedömer det därför som troligt att gällande lagstiftning skulle utgöra ett betydande hinder för att såväl infrastrukturinvesteringen som exploateringen blir av jämfört med föreslagna lagändring.

3.5.3 Förändring och sannolikt scenario vid ny lagstiftning

- En förändrad lagstiftning skulle göra det möjligt och tydligt för Humlegården och Solna stad att avtala om värdeåterföring. Rambölls bedömning är dock att infrastrukturinvesteringen och exploateringen i nuläget är avhängigt de marknadsmässiga förutsättningarna snarare än de juridiska. Eftersom kostnaderna för stationen i dagsläget sannolikt övergår Humlegårdens exploateringsnytta är det oklart om lagändringen i sig skulle få någon påverkan på infrastrukturinvesteringen och exploateringen.
- Oavsett är det tydligt att en förändrad lag markant skulle förbättra förutsättningarna för Humlegården och Solna Stad att finna en gemensamt gynnsam lösning.
- Det är sammantaget svårt att avgöra lagförslagets påverkan på exploateringen. Eftersom Humlegården har avböjt att kommentera fallet är företagets avsikter okända. Den potentiella uppsidan av värdeåterföring är dock stor vilket skulle medföra. Orsaken är att vi inte känner till ifall Humlegården har för avsikt att genomföra exploateringen oberoende av att stationen kommer på plats eller ej, då Humlegården har avböjt att kommentera fallet.

3.6 Hajom

3.6.1 Introduktion/bakgrund

- Fallet avser en trafikplats som kommer att anläggas i Hajom söder om E18 i Årjängs kommun. Trafikplatsen kommer att fungera som en anslutning från E18 till ett utvecklingsområde på ca 50 hektar avsatt för att utvecklas till en logistikpark. Det rådande förslaget är att anslutningen ska vara en trevägskorsning med parallella av- och påfarter samt separat vänsterfält och en vänsterpåfart. Det rör sig om ca 900 meter längs E18. I dagsläget har TRV genomfört en förstudie för trafikplatsen. Arbetsplanen är framtagen men inte fastställd. Under våren 2015 kommer Årjängs kommun arbeta med att färdigställa detaljplanen.
- Det var det norska företaget Svensk Utviklingseiendom AS, fastighetsägaren i området, som ansåg att anslutningen utgjorde en marknadsmässig förutsättning för att vilja genomföra exploateringen av markområdet. Trafikverket krävde en fullständig kostnadstäckning. Svensk Utviklingseiendom AS valde därför att stå för hela kostnaden av projektet. Projektet beräknades 2011 att kosta 14,8 mkr.
- Årjängs kommun agerade som en mellanhand och tecknade 2010 separata avtal med TRV och Svensk Utviklingseiendom AS. Kommunen använde en mall framtagen av Lantmäteriet när de tecknade avtalet.

3.6.2 Sannolikt scenario vid gällande lagstiftning

- Rambölls bedömning är att det i strikt juridisk mening hade blivit svårare för kommunen och fastighetsägaren att teckna avtal om finansiering av infrastrukturinvesteringen under gällande lag eftersom investeringen inte kan anses vara nödvändig för att genomföra detaljplanen. Eftersom fastighetsägaren ändå har uppvisat en tydlig proaktiv betalningsvilja kan det dock inte uteslutas att kommunen och Svensk Utviklingseiendom AS, antingen gemensamt

hade argumenterat för den linjen och reglerat värdeåterföringen i ett exploateringsavtal, eller funnit en annan alternativ lösning om ett bidrag till kommunen utan koppling till byggrätter och motprestation. Det senare hade medfört stora osäkerheter för parterna, inte minst fastighetsägaren. Det kan inte uteslutas att fastighetsägaren då valt att inte gå vidare med exploateringen.

3.6.3 Förändring och sannolikt scenario vid ny lagstiftning

- Mot bakgrund av ovan förda resonemang skulle en lagändring få en positiv påverkan på det aktuella fallet. Beroende på hur involverande parter valt att agera under gällande lagstiftning skulle lagändringen tydliggöra förutsättningarna och minska avtalsriskerna. Om parterna bedömt riskerna som tillräckligt stora under gällande lag skulle en lagändringen potentiellt kunna utgöra hela skillnaden för om infrastrukturen och exploateringen blir av.
- Ramböll bedömer dock inte att lagändringen skulle påverka storleken på värdeåterföringen. Enligt företrädare för Årjängs kommun skulle möjligheten att ta ut värdeåterföring som överstiger kommunens kostnader för medfinansiering ej ha blivit aktuellt. Skälet till det är att kommunen ser ett stort värde av att bibehålla en god relation med fastighetsägaren.

3.7 Ale kommun

3.7.1 Introduktion/bakgrund

- Fallet fokuserar på de fem nya pendeltågsstationer längs Norge-Vänerbanan och en motorväg i Ale Kommun som Trafikverket finansierade som en del av paketet Bana Väg i Väst. Hela paketet finansierades av staten. Ale kommun bidrog inte med medfinansiering.
- Beslutet om att bygga pendelstationerna fattades våren 2009. Samtidigt som pendelstationerna anlades gjordes pendelspårerna om till dubbelspår. Pendeltågstrafiken började gå på dubbelspårerna 9 december 2012.
- Effekter av infrastrukturens utbyggnad var att tågtrafiken mellan Göteborg-Karlstad, Göteborg-Vänersborg fördubblades. Vidare förkortades restiden för resenärer mellan Ale Kommun och Göteborg med 10-20 minuter. Det i sin tur har lett till att Ale har blivit en mer eftertraktad kommun att bo i. Sträckan har därmed fått ett ökat resenärunderlag.
- Att Ale har blivit mer eftertraktad att bo i märks på att kommunen upplever en befolkningstillväxt, som för närvarande ligger på 1,25 % om året. Målet är att komma upp i en tillväxtnivå på 1,5 %. Dessutom märks det i bostadsstatistiken. Mellan 2012 och 2013 gick intresseanmälningarna för hyresrätter upp med 90 % och enligt Svensk Mäklarstatistik ökade fastighetspriserna i Ale under 2013 med 19 % jämfört med 2012.
- Historiskt har det varit svårt för Ale kommun att attrahera exploateringar till kommunen. Enligt Ale kommun var det i huvudsak endast det kommunala fastighetsföretaget och Peab som exploaterade i större skala i Ale tidigare. Idag är Skanska Nya Hem, Veidekke, Green Village, Peab Privata samt det kommunala bolaget aktiva i kommunen. Samtliga fastighetsaktörer äger mark i närhet av den nybyggda infrastrukturen. Dessutom planerar Riksbyggen att komplettera med en gammal detaljplan på mark i närheten av pendelspårerna.
- Enligt Ale kommun har den nya infrastrukturen bidragit till ökade fastighetsvärden. Mark- och fastighetspriser har särskilt gått upp för privata bostadshus. Däremot inte för fastigheter som ligger inom 100 m från järnvägen på grund av problem med buller. Priset för industrimark har inte stigit vilket beror på en låg efterfrågan för att etablera nya industrier.

- Lantmäteriet har studerat värdeutvecklingen på fastighetsbestånden för influensområdet längs pendelspåret. Det förefaller inte finnas någon avvikelse från referensvärdena efter 2008, dvs. ett år innan beslutet om pendeltågsstationerna togs.
- Till följd av den nya motorvägen valde kommunen att bekosta en trafikplats i anslutning till motorvägen för 28 mkr (full kostnadstäckning). Syftet med trafikplatsen var att tillgängliggöra ett verksamhetsområde kommunen äger på 25-30 hektar. Kommunens plan för verksamhetsområdet är att sälja av marken. Kommunen bedömer de framtida intäkterna från markanvisning som vida överstigande kommunens kostnader för trafikplatsen.
- På grund av att motorvägen byggdes valde företaget Klädkällaren att etablera sin verksamhet på en tomt på ca 20 000 m² i närheten av trafikplatsen. Klädkällaren var inte med och finansierade motorvägen eller trafikplatsen, eftersom detaljplanen beslutas om innan trafikplatsen.
- Även om Ale Kommun inte bidrog med medfinansiering för själva infrastrukturinvesteringen, har det uppstått en del tilläggsinvesteringar som följd. Exempelvis behöver kommunen anlägga ett parkeringshus i anknäytning till en av stationerna, eftersom folk parkera bilen vid stationen när de tar pendeln.

3.7.2 Sannolikt scenario vid gällande lagstiftning

- Ramböll gör bedömningen att gällande lag inte hade påverkat infrastrukturinvesteringen eller genomförda exploateringar i Ale kommun om dagens skrivningar i PBL varit giltiga vid tidigare tidpunkt. Skälet till det är att kommunen inte bidrog med medfinansiering. Eftersom kommunen anser sig kunna ta ut värdeåterföring genom markförsäljning eller markanvisning som en följd av den bekostade trafikplatsen bedöms inte detta agerande påverkas.

3.7.3 Förändring och sannolikt scenario vid ny lagstiftning

- Olika företrädare för Ale kommun, såväl från politik- som tjänstemannasidan, är av uppfattningen att en föreslagen lag kring värdeåterföring inte hade påverkat kommunens eller fastighetsägarnas agerande.
- Företrädare från Ale kommunen menar att det finns en förväntan inom kommunen att det är staten och inte privata aktörer som ska finansiera infrastruktur. Vidare anser intervjupersoner att det finns en ovilja hos kommunen att ta betalt av sina fastighetsägare och skapa extra kostnader för dem eftersom de är viktiga för kommunens utveckling.
- Ett ytterligare skäl som anförs av företrädare för Ale kommun till varför kommunen inte skulle ha valt att använda värdeåterföring är att kommunen inte upplever sig kunna agera självständigt i förhållande till andra kommuner i regionen. Det skulle behöva vara ett verktyg som hela regionen använder sig av för att Ale skulle få med sig de lokala fastighetsägarna.
- Rambölls bedömning är att lagförändringen inte skulle ha haft någon påverkan på förutsättningarna eller genomförandet av vare sig infrastrukturinvesteringen eller exploateringen. Orsaken är att det aldrig var aktuellt med kommunal medfinansiering eller privata bidrag, eftersom staten tog hela kostnaden.
- Däremot var hela paketet i sig föremål för förhandling. Ifall staten inte hade gått med på att finansiera alla fem stationer hade det blivit upp till kommunen att finansiera stationerna som staten valde att inte investera i. I ett sådant scenario hade det kunnat bli intressant för kommunen att utnyttja möjligheten som lagförslaget hade erbjudit för att få finansiell hjälp från privata fastighetsföretag.

3.8 Munksjön syd

3.8.1 Introduktion/bakgrund

- Enligt Trafikverkets hittillsvarande studier är den nya höghastighetsbanan tänkt att gå genom Jönköping längs med Vätterns södra strand. Höghastighetsbanan var initialt tänkt att dras genom en av tre tilltänkta rutter genom staden: Vättern norra, Tenhultsdalen samt Munksjön syd. Under planeringens gång har idag Munksjön syd framkommit som det mest intressanta investeringsalternativet och det alternativ som Jönköpings kommun starkt förordar. Området är även ett utvecklingsområde i Jönköpings Stadsvision 2.0.
- Munksjön syd är det alternativ som bedöms ha störst potential för exploatering och bostadsbyggnation i kommunen då det ligger mer centralt än Tenhultsdalen, samtidigt som det inte ligger i det mer förtätade området kring Vätterns strand. Området kring Munksjön syds tänkta stationsläge rymmer mycket oexploaterad mark.
- Merparten av den exploateringsbara marken i området ägs inte av kommunen. Tvärtom är kommunen bara en av flera fastighetsägare med intressen kring stationsområdet. Förutom kommunen finns det tre aktörer som tillsammans äger merparten av marken i området: HSB, Corallen och Skanska. Dessa aktörer samverkar i området genom södra Munksjös utvecklingsbolag (Södra Munksjös utvecklings AB) som bildats på kommunens initiativ.
- Exploateringen av Munksjön syd-området har sedan en tid tillbaka gått långsamt framåt. Enligt de källor Ramböll talat med har diskussionen fram tills nu främst rört vem som ska bära kostnaderna för planering av den nya stadsdelen då det för nyexploatering kommer att krävas betydande investeringar i nya vägar, avlopp, el etc. En ytterligare anledning till att processen legat nere är att utvecklingsbolaget som ska leda exploateringsprocessen har stått still i väntan på utnämmandet av en VD.
- Mot bakgrund av kommunens begränsade fastighetsinnehav – och därmed begränsade möjligheter att täcka kostnader som uppkommer som en följd av exploatering genom markanvisning – kommer kommunen att behöva hämta hem denna värdeåterföring genom att fastighetsägare bidrar med medel för att genomföra aktuella detaljplaner.
- Förhandlingen med fastighetsägarna är dock inte påbörjad. Vare sig kommunen eller fastighetsägarna anser sig ha en uppfattning om hur värdeåterföringen kommer att ske eller i vilken utsträckning som fastighetsägare kommer att bidra till kostnadstäckning.
- Exploatering inom Munksjön syd-området förväntas ske oberoende av sverigeförhandlingens utfall kring stationslägen. Exploateringen omfattning och tidsramar kommer dock att påverkas.
- Eftersom satsningen på stationslägen och räls för höghastighetståg är en del av de investeringar som ska ske med grund i Sverigeförhandlingen förväntas Jönköpings kommun bidra med medfinansiering till staten. Det finns således ett incitament för kommunen att fördela kostnaderna för medfinansieringen på privata aktörer som gynnas av exploatering i anslutning till transportinfrastrukturinvesteringen.
- Kommunens kostnader för att anlägga en ny stadsdel i Munksjöområdet kan förväntas bli betydande. Det är dock svårt att idag veta om detta kommer att utgöra ett hinder för att investeringen blir av.
- De aktörer som Ramböll talat med har av olika anledningar haft svårt att diskutera eventuella finansiella bidrag till kostnaden för att genomföra detaljplan. Det är inte i fastighetsägarnas intresse att påtala behovet av exploateringsbidrag och hittills har inga krav på exploateringsbidrag framställts till de fastighetsägare Ramböll talat med.

3.8.2 Sannolikt scenario vid gällande lagstiftning

- Givet att en höghastighetsstation blir verklighet kan fastighetsägarna i området räkna med en viss värdeökning på deras fastigheter. Med gällande lagstiftning har Jönköpings kommun inte möjlighet att hämta hem direkt värdeåterföring/kostnadstäckning från fastighetsägarna i Munksjön syd-området för kommunens medfinansiering. Det finns inget utrymme att tolka en station som nödvändig för att genomföra aktuella detaljplaner. Kommunen har dock vissa alternativa handlingsalternativ för att hämta hem värdeåterföring till sin medfinansiering enligt gällande lag.
- Ett alternativ är att liksom tunnelbaneöverenskommelsen i Stockholm föra en dialog med fastighetsägarna om att bidra med ett bidrag till kommunen. Detta behöver i så fall ske utan krav om motprestation i termer av byggrätter. Detta alternativ förutsätter att kommunen och fastighetsägarna har en någorlunda gemensam uppfattning om skälighet, dvs. om och hur mycket som höghastighetståget kan förväntas öka värdet på fastighetsägarnas fastigheter. Ramböll bedömer att en sådan förståelse inte finns på plats i nuläget och att den kan komma att bli svår att uppnå. Fastigheternas värdeökning i anslutning till en höghastighetstågsstation är inte given på samma sätt som vad gäller mer lokal trafik. Nyttan av ett höghastighetståg är i huvudsak kommunal och regional, inte områdesspecifik. Ramböll bedömer därför detta scenario som mindre sannolikt.
- Ramböll bedömer det som mer sannolikt och framkomligt att kommunen indirekt försöker använda sig av exploateringsavtalen för att hämta hem finansiering till sin medfinansiering. Detta kan kommunen göra genom förhandlingen om vilka kostnader som fastighetsägarna ska betala för att genomföra detaljplanerna. Genom att kommunen står för medfinansieringen till höghastighetståget bör fastighetsägarna vara villiga att bidra med en högre andel kostnadstäckning för att genomföra detaljplanerna. De infrastruktur- och kollektivtrafikkostnader som kommunen kommer att behöva stå för att säkerställa fungerande transporter till och från området och höghastighetsstationen kommer att vara betydande och samtidigt betydligt lättare att koppla till exploateringsavtal som nödvändiga för områdets exploatering.
- Oavsett scenario utgör en oförändrad lagstiftning ett hinder för att kunna genomföra en samtidig och effektiv förhandling kring exploatering och infrastrukturinvestering.
- Givet att utfallet är beroende av flera förhandlingar med olika aktörer är det svårt att bedöma vad som kommer att ske.

3.8.3 Förändring och sannolikt scenario vid ny lagstiftning

- Rambölls bedömning är att det kommer att utgöra en betydande begränsning för Jönköpings kommun om det inte finns en lagstadgad möjlighet att hämta hem värdeåterföringen till medfinansiering.
- Med lagförändring bedömer Ramböll det som troligt att kommunen kommer att tillämpa de nya skrivningarna kring värdeåterföring för att uppbåda finansiellt stöd från fastighetsägarna till den kommunala medfinansieringen av den nya höghastighetsbanan. Med lagen på plats kommer kommunens förutsättningar och argumentationsgrund stärkas vilket sammantaget kan förväntas öka värdeåterföringens storlek.
- Utifrån intervjuer med fastighetsägare är det tydligt att fastighetsägarna är medvetna om att kommunen har tagit ställning till att Munksjön syd är kommunens förstahandsval av stationsläge. Det är i sig något som kan påverka förhandlingssituationen kopplat till värdeåterföring.
- Däremot är det sannolikt att exploateringen av området kommer att bli av oavsett om höghastighetståget och stationen blir av, eller om det blir en lagförändring kring värdeåterföring.

- Det är troligt att värdeåterföringsmekanismen och i förlängningen möjligheten att få stationen på plats skulle påverka omfattningen och tidsplanen för exploateringarna i området.
- Rambölls bedömning är att lagförslaget inte kommer ha en påverkan på att infrastrukturinvesteringen genomförs. Orsaken är att nyttan huvudsakligen är kommunal. Jönköpings kommun kommer ha ett mycket stort ekonomiskt intresse av att investeringen genomförs även ifall de inte kan tillgodogöra sig fastighetsägarnas eventuella värdeökning.
- Rambölls bedömning är att lagförslaget kommer att ha en positiv påverkan på förutsättningarna för att exploatera området. Värdeåterföring kommer sätta tryck på fastighetsägarna och kommunen att skapa kostnadseffektiva och ändamålsenliga lösningar.

3.9 Konsekvenserna av studerade fall

Baserat på genomförda fallstudier är det tydligt att förväntade konsekvenser (marginaleffekter) av förändrad lagstiftning skiljer sig kraftigt åt beroende på de fallspecifika omständigheterna. Det är också tydligt att respektive fall har sin unika mix av externa faktorer och förutsättningar som påverkar hur berörda aktörer kan förväntas agera eller hade agerat. Det gör sammantaget att osäkerheterna i en bedömning av konsekvenserna blir mycket stora. Nedan följer en sammanställning av bedömda konsekvenser för respektive fall. Längst till höger kopplas även respektive fall samman med de typfall som det aktuella fallet kan förväntas tillhöra beroende på de osäkerheter som andra än lagmässiga faktorer påverkar.

Tabell 4 Övergripande bedömning av studerade falls konsekvenser av förändrad lagstiftning

Fall	Lagändringens konsekvenser för användningen av värdeåterföring	Lagändringens konsekvenser för infrastrukturen	Lagändringens konsekvenser för exploatering	Samhällsekonomiska konsekvenser	Typfall
Ale Historiskt fall utan värdeåterföring	Inga konsekvenser	Inga konsekvenser	Inga konsekvenser	Inga konsekvenser	3
Hagastaden Historiskt fall med värdeåterföring	Sannolikt inga konsekvenser	Inga konsekvenser	Inga konsekvenser	Sannolikt inga konsekvenser	2,3,4 eller 5
Arenastaden Historiskt fall med värdeåterföring	Sannolikt inga konsekvenser	Inga konsekvenser	Inga konsekvenser	Sannolikt inga konsekvenser	2,3,4 eller 5
Hagalund Hypotetiskt fall	Osäkert, men förbättrar förutsättningarna avsevärt	Osäkert (ingen alt. avgörande påverkan)	Osäkert (ingen alt. stor påverkan)	Osäkra och svårbedömda konsekvenser. Potentiellt avgörande påverkan på att infrastruktur blir av och stor påverkan på att exploatering blir av	1 eller 6
Kymlinge Historiskt-hypotetiskt fall	Osäkert (avgörs primärt politiskt), men förbättrar förutsättningarna avsevärt	Osäkert (ingen alt. positiv påverkan)	Osäkert (ingen alt. positiv påverkan)	Osäkra och svårbedömda.	1 eller 6

Hajom Trafik-plats Historiskt fall med värdeåterföring	Osäkert, men förbättrar förutsättningarna avsevärt (minskade avtalsrisker)	Osäkert (ingen alt. avgörande påverkan)	Osäkert (ingen alt. avgörande påverkan)	Svårbedömda konsekvenser. Potentiellt avgörande påverkan på att infrastruktur och exploatering blir av	1 eller 6
Hovås-Brottskår Historiskt fall med värdeåterföring	Värdeåterföring skulle användas som annars uteblivit	Ingen, alt. tidigarelagd infrastruktur	Osäkert (ingen, alt. tidigarelagd exploatering)	Medel omfördelas från privata till offentliga aktörer. Potentiellt tidigarelagd infrastruktur och exploatering	4 eller 6
Muncksjön Syd Hypotetiskt fall	Sannolikt mer värdeåterföring pga. förbättrade förutsättningar	Inga konsekvenser	Sannolikt förbättrade förutsättningar för exploatering	Sannolikt mer medel som omfördelas från privata till offentliga aktörer. Sannolikt mer exploatering.	2 eller 5

4. LAGÄNDRINGENS KONSEKVENSER

4.1 Hur värdeåterföringen fungerar

I detta avsnitt diskuterar vi hur Sverigeförhandlingens förslag på mekanism för värdeåterföring är tänkt att fungera, samt vilka förutsättningar som i teorin krävs för att den ska användas. Utifrån detta resonemang kommer vi även kunna diskutera förslagets teoretiska fördelar och begränsningar innan vi går vidare till att studera de fall som ligger till grund för vår fallstudieanalys.

I den övergripande teori över värdeåterföring som presenteras nedan finns tre aktörer - fastighetsägare, kommun och stat - som har olika intressen och förutsättningar för att påverka processen kring investeringen i infrastruktur och aktuell exploatering. Konsumenter som efterfrågar bostäder, eller företag som efterfrågar lokaler, kan även ha en indirekt påverkan. I modellen nedan förutsätts att de grundläggande kriterierna för Sverigeförhandlingens förslag på värdeåterföringsmekanism är uppfyllda, nämligen att en namngiven infrastrukturinvestering är aktuell i anslutning till en möjlig exploatering.

Inledningsvis finns det alltså ett intresse, antingen hos kommunen eller hos fastighetsägaren, för att ta initiativ till en diskussion om värdeåterföring i anslutning till en möjlig infrastruktursatsning.

I de kommuner som avser att använda värdeåterföring kommer riktlinjer sannolikt antas som ger uttryck för kommunens exploateringspolicy kring värdeåterföring. Om en kommun väljer att anta en riktlinje som aviserar att värdeåterföring kommer att användas får det sannolikt en värde-dämpande påverkan på den mark och de fastigheter som kan bli aktuella för värdeåterföring i samband med exploatering. Det beror på att mark- fastighetsägarna kan förväntas behöva ta en extra kostnad för att realisera förväntade exploateringsnyttor. Det bör - allt annat lika - få en dämpande effekt på fastighetspriserna.

Nästa förutsättning som måste vara på plats är att det i anslutning till denna investering i infrastruktur ska finnas ett intresse för exploatering hos en fastighetsägare. För att fastighetsägaren frivilligt ska ingå avtal om värdeåterföring måste två faktorer vara uppfyllda, dels, måste det vara trovärdigt för fastighetsägaren att infrastruktursatsningen inte blir av eller fördröjs avsevärt om fastighetsägaren inte bidrar till investeringen med exploateringsbidrag, dels, måste fastighetsägaren se en tydlig och mätbar koppling och påverkan av infrastrukturinvesteringen på den tilltänkta exploateringen.

Om fastighetsägaren redan har ett befintligt fastighetsbestånd i anslutning till infrastruktursatsningen som den också förväntar kommer öka i värde kommer detta sannolikt även att påverka dennes betalningsvilja för att finansiellt stödja en infrastrukturinvestering. Även om man enligt Sverigeförhandlingens förslag inte kan använda värdeåterföring som verktyg om det inte sker någon nyexploatering är det Rambölls uppfattning att kommunen alltså potentiellt kan förhandla om värdeåterföring av kapital som överstiger fastighetsägarens värdeökning av exploateringen, eftersom fastighetsägarens betalningsvilja även skulle baseras på värdeökningen i det befintliga beståndet.

I nästa led, som Ramböll har valt att benämna **förhandling**, sker flera förhandlingar mellan kommun, fastighetsägare och stat. Ordningen för dessa förhandlingar kan se olika ut beroende på det aktuella fallet:

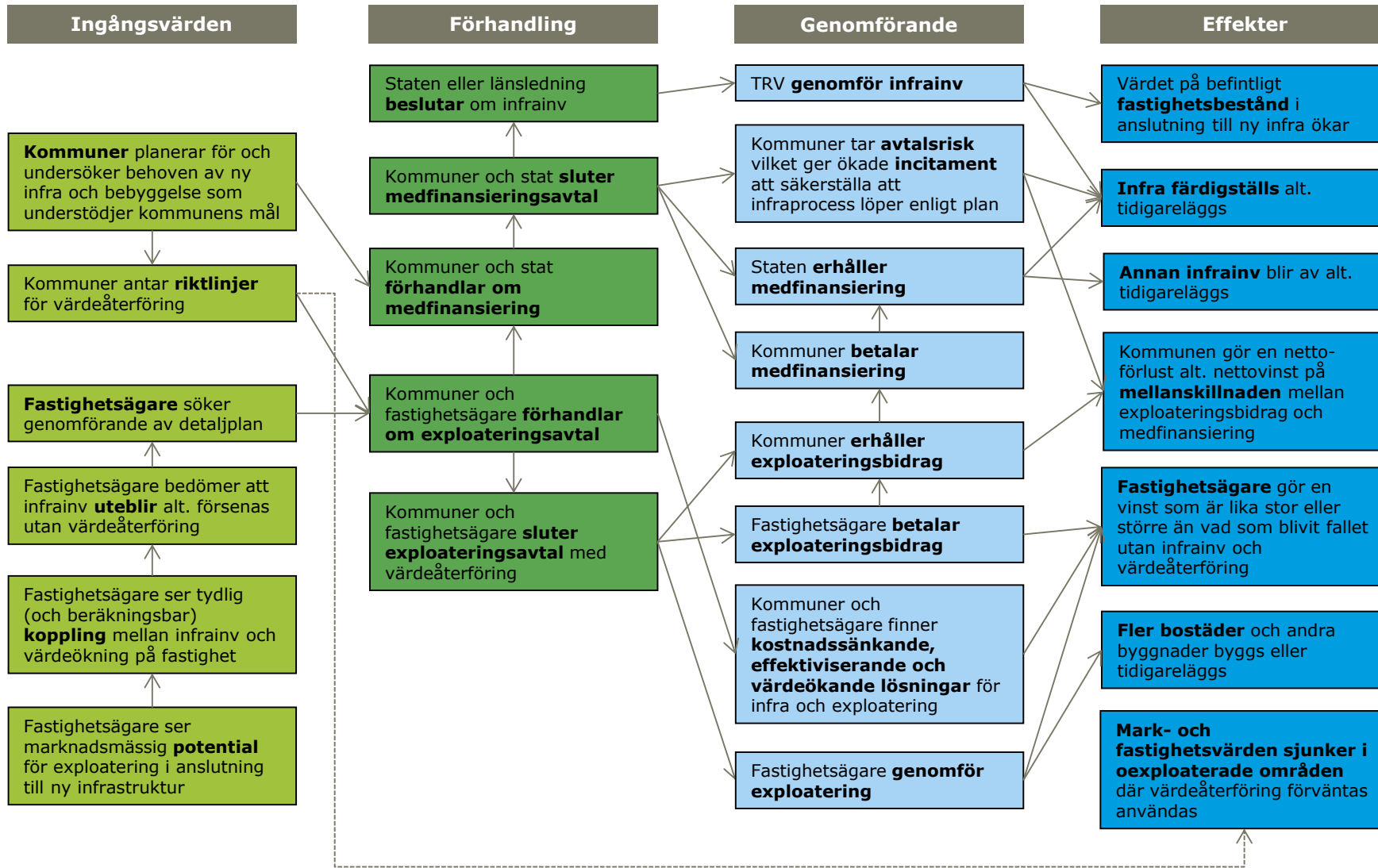
- Kommunen förhandlar med staten om medfinansiering av infrastruktursatsningen. I nästa steg sluts ett avtal kring medfinansiering av infrastruktursatsningen mellan kommun och stat.
- Kommunen och fastighetsägaren förhandlar om exploateringsavtal med värdeåterföring. I nästa steg sluter kommunen ett avtal med fastighetsägare om exploatering med värdeåterföring.
- Staten beslutar om infrastrukturinvesteringen.

I nästa del av den tänkta processen genomför alla aktörer sin del av upplägget. Detta sker i realiteten i olika tidsintervall. Samtidigt krävs det att alla åtaganden genomförs för att mekanismen ska fungera:

- Staten genomför infrastrukturinvesteringen
- Staten erhåller medfinansiering från kommunen
- Kommunen erhåller exploateringsbidrag från fastighetsägaren
- Fastighetsägaren genomför exploateringen

Slutligen mynnar processen kring investeringarna ut i ett antal effekter som uppstår som resultat av processen kring värdeåterföring. Framför allt handlar det om att en värdeökning sker i befintligt och nytt fastighetsbestånd, nya bostäder uppstår och investeringar i infrastruktur möjliggörs (eller tidigareläggs) som annars inte hade genomförts.

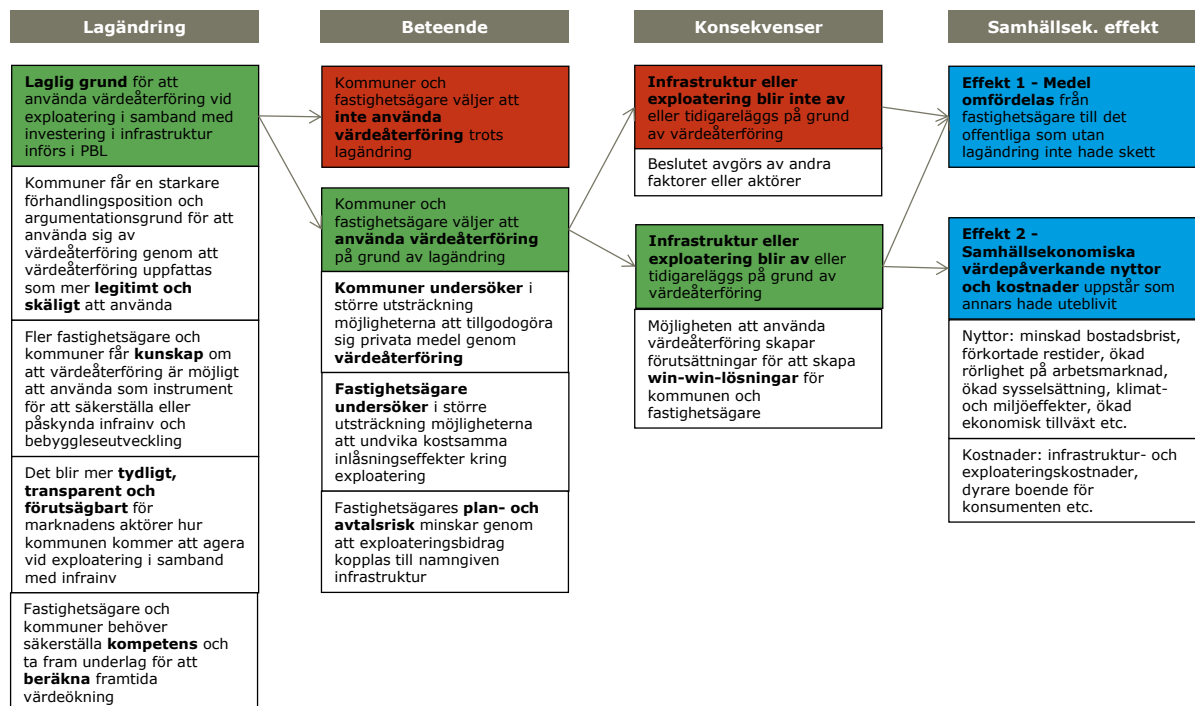
Figur 1 En teori kring värdeåterföring



4.2 Om margineffekten av aktuell lagändring

Med utgångspunkt i presenterad teori över hur värdeåterföring fungerar kan vi närma oss frågeställningen om lagändringens marginella effekt, dvs. vilken skillnad som en lagändring kan förväntas medföra jämfört med gällande lag. Ett viktigt förtydligande kring margineffekten är att lagändringen i sig inte utgör en tillräcklig parameter för att kunna bedöma margineffekten. För att förstå margineffekten behöver vi även förhålla oss till (1) hur berörda aktörer väljer att använda sig av värdeåterföringsinstrumentet som lagändringen möjliggör, och (2) andra faktorer och aktörer som påverkar vilken effekt som användandet av värdeåterföringsmekanismen medför. I figuren nedan presenteras en schematisk bild över hur man kan tänka kring margineffekten av aktuell lagförändring.

Figur 2 Teori om övergripande margineffekter av lagförändring kring värdeåterföring



Lagändringen utgör själva grundförutsättningen. Men för att lagändringen ska få några konsekvenser behöver kommuner och fastighetsägare välja att använda sig av värdeåterföringsmekanismen. I de fall värdeåterföring används får detta två huvudtyper av konsekvenser. Antingen påverkar värdeåterföringen i sig inte omfattningen eller tidsramarna för aktuell infrastrukturinvestering eller exploatering. Om så är fallet skapar värdeåterföringsmekanismen inte något samhällsekonomiskt värde i sig. Förändringen består istället i en renodlad omfördelning av medel mellan aktörer, dvs. en transaktion. Alternativet är att värdeåterföringen får en påverkan på omfattningen eller tidsramarna för aktuell infrastrukturinvestering eller exploatering. Om så är fallet sker en motsvarande omfördelning av medel, men det sker också en värdepåverkande effekt. Det troliga är att värdeåterföringen då bidrar till att undvika ett marknadsmislyckande där det offentliga hade under- eller felinvesterat i infrastruktur eftersom det offentliga inte hade möjlighet att tillgodogöra sig fastighetsägarens betalningsvilja.

Den samhällsekonomiska marginaleffekten av lagändringen kring värdeåterföring kan enligt figuren ovan således delas in i och sammanfattas i två delar: **omfördelade effekter** och **värdepåverkande effekter**.

Den omfördelade effekten medför inte i sig någon värdepåverkande effekt utan handlar om att medel och tillgångar direkt och indirekt flyttas mellan olika aktörer. Det handlar med andra ord om att kostnaderna för infrastrukturen tas av andra privata fastighetsägare istället än för staten, eller mer indirekt, exempelvis från fastighetsägarens bostadsköpare eller hyresgäster istället för skattebetalaren. Teoretiskt sett är denna typ av transaktioner inte att betrakta som värdepåverkande trots att de separata effekterna för de inblandade kan vara avsevärda. Strikta transaktioner är dock att betrakta som ett nollsummespel där vissa aktörer är vinnare och vissa är förlorare.

Exempel på detta är om värdeåterföring inte i sig bidrar till att en investering blir av men att privata aktörer däremot hjälper till med finansieringen av en satsning. Om fastighetsägaren bidrar till den medfinansiering som annars skulle betalats av kommunen innebär detta en överföring av resurser från fastighetsägaren till kommunen. Kommunen slipper prioritera bort andra utgiftsområden eller höja skatten, samtidigt som den privata fastighetsägaren har mindre resurser att investera i andra syften.

Den värdepåverkande effekten avser de effekter av lagändringen som gör att nya samhällsekonomiska värden skapas. Transportinfrastruktur skapar generellt sett värden för flera aktörer i samhället. Samtidigt har dessa investeringar traditionellt sett bekostats av staten eller andra offentliga aktörer. Även om Staten normalt avser att basera sina investeringsbeslut på samhällsnyttan av investeringar utgår man alltid från ändliga ekonomiska resurser vilket gör att man inte alltid kan genomföra alla de investeringar som kan förväntas utgöra ett positivt netto på samhällsekonomin. Ett marknadsmisslyckande kan uppstå om det finns en betalningsvilja hos privata aktörer för investeringar som genomförs av offentliga aktörer, men där den offentliga organisationen på egen hand inte prioriterar investeringen, samtidigt som betalningsviljan hos den privata aktören tillsammans med den offentliga aktören skulle innebära att man kan uppnå kostnads-täckning för investeringen. Ett positivt värde för samhället av just värdeåterföring uppstår teoretiskt främst i de fall där investeringen inte hade skett utan att mekanismen används. Om betalningsviljan hos varje enskild aktör är såpass hög att den överstiger kostnaden för investeringen kommer investeringen bli av, givet att aktören inte finner andra lag- eller tillståndsmässiga hinder för genomförandet av investeringen. Värdet uppstår alltså när värdeåterföringsmekanismen ändrar allokeringen av kostnaden på ett sådant sätt att en investering blir av eller tidigareläggs som annars inte hade blivit det.

Vad blir då värdet av värdeåterföring i detta fall? Om man genom värdeåterföring lyckas realisera en investering som inte annars hade blivit av kan man förvänta sig att detta är den bästa investeringen som aktörerna under rådande omständigheter kunde lagt sina resurser på, dvs. den investering som skapar mest värde för respektive aktör. Det samhällsekonomiska perspektivet innebär att värdet av en investering ställs mot alternativkostnaden av denna investering. Alternativkostnaden är värdet av den investering som gjorts om resurserna inte investerats i den aktuella åtgärden, dvs. den näst bästa investeringsmöjligheten. I detta fall rör det sig om värdet på de resurser som investerats hade kunnat generera om de inte lagts på den aktuella infrastruktur-satsningen samt relaterad exploatering. I samhällsekonomiska studier brukar man generellt an-

vända en schablonmässig s.k. diskonteringsränta som referenspunkt för alternativkostnaden av en investering, men i detta avsnitt för vi endast ett principiellt resonemang kring frågan. Nettosamhällsnyttan av värdeåterföringsmekanismen skulle kunna beskrivas enligt följande:

$$\text{Värde av värdeåterföringsmekanismen} = \text{Nuvärdet av investering} - \text{nuvärde av alternativ investering}$$

Dessa värden kan vara att infrastruktur eller exploatering blir av eller tidigareläggs som utan en lagändring hade uteblivit. Denna typ av marginaleffekt är i regel svårbedömd eftersom den är starkt beroende av externa faktorer, exempelvis Trafikverkets bedömningar kring nettonuvärdeskvoter eller hur berörda aktörer väljer att förhålla sig till de nya förutsättningarna i ett förhandlingsspel. Marginaleffekten av lagförändringen är egentligen endast själva verktyget eller mekanismen som potentiellt kan utlösa ett förändrat beteende, dvs. att lagändringen bidrar till att skapa förändrade förutsättningar för berörda aktörer i dess investeringsbeslut. Möjligheten att använda värdeåterföring vid exploatering är med andra ord inte tillräckligt i sig för att en infrastrukturinvestering eller exploatering ska bli av, men kan som redskap användas för att möjliggöra investeringar.

4.3 Konsekvenser av lagändring i de 6 typfallen

Utifrån de sex typfall som Ramböll identifierat kan vi översiktligt i **Fel! Hittar inte referenskölla.** redogöra för hur kostnaderna fördelas sig mellan staten, kommunen och företagen i respektive typfall. I högra kolumnen beskrivs också vilka aktörer som kan förväntas bli vinnare respektive förlorare i de olika typfallen. En viktig utgångspunkt för en sådan diskussion – liksom en diskussion kring samhällsekonomiska effekter – är att varje typfall och varje specifik situation där värdeåterföring är aktuell – måste utgå från det aktuella kontrafaktiska scenariot, dvs. vad som hade hänt utan en lagmässig möjlighet att använda värdeåterföring. Det gör att varje övergripande analys enligt denna behöver göra vissa antaganden. Konsekvenserna av typfallen 1 till 3, dvs. de typfall där värdeåterföring inte används, får exempelvis sättas i relation till ett tänkt motsvarande scenario där värdeåterföring skulle ha använts. Dessa typfall motsvarar således även konsekvenserna/effekterna av om ingen lagändring görs.

Tabell 5 Kostnadsdelning och potentiella vinnare respektive förlorare i sex olika typfall av värdeåterföring

Typ	Förklaring	Kostnader	Vinnare/förlorare
1	Utebliven värdeåterföring minskar medfinansiering vilket stoppar eller försenar infrastruktur	Ingen betalar för minskad infrastruktur.	Vinnare och förlorare beror på hur den uteblivna infrastrukturinvesteringens nyttor fördelas i relation till uteblivna kostnader. Användare av infrastrukturen förlorare, icke-användare vinnare.
2	Utebliven värdeåterföring minskar medfinansiering men infrastrukturen byggs på motsvarande sätt ändå	Staten står för mellanskillnaden istället för kommunen och företagen.	Företag och kommunen sannolika vinnare. Bostadsköpare och hyresgäster potentiella vinnare. Staten och dess skattebetalare förlorare.
3	Utebliven värdeåterföring påverkar inte medfinansiering eller infrastrukturen	Kommunen står för mellanskillnaden istället för staten och företagen.	Staten och företagen sannolika vinnare. Bostadsköpare och hyresgäster potentiella vinnare. Kommunen och dess skattebetalare förlorare.
4	Värdeåterföring påverkar inte medfinansiering eller infrastrukturen	Företagen står för mellanskillnaden istället för kommunen.	Kommunen och dess skattebetalare vinnare. Företagen förlorare. Bostadsköpare och hyresgäster potentiella förlorare.

5	Värdeåterföring ökar medfinansieringen men infrastrukturen byggs på motsvarande sätt ändå	Företagen står för mellanskillnaden istället för staten.	Staten och dess skattebetalare vinnare. Företagen förlorare. Bostadsköpare och hyresgäster potentiella förlorare.
6	Värdeåterföring ökar medfinansieringen vilket tidigarelägger infrastruktur eller gör att den blir av	Företagens kostnader ökar. Statens och kommunens kostnader beror på graden av privat kostnadstäckning.	Vinnare och förlorare beror på hur infrastrukturinvesteringens nyttor fördelas i relation till kostnader. Användare av infrastrukturen vinnare, icke-användare förlorare.

Två av dessa typfall – typfall 1 och 6 – faller in under de resonemang som förts ovan om värdepåverkande samhällsekonomiska effekter, dvs. att värdeåterföring får en direkt värdemässig påverkan på investeringsbesluten kring infrastruktur. I fyra typfall – typfall 2-5 – blir de direkta konsekvenserna endast omfördelning. Värt att nämna i sammanhanget är att de omfördelningstypfallen indirekt kan komma att få en värdemässig påverkan. Ett exempel på det är typfall 4 där värdeåterföringen inte påverkar medfinansiering eller infrastrukturen men där värdeåterföringen frigör ekonomiskt utrymme för kommunen som denna kan använda till andra investeringar i annan infrastruktur (väg och järnväg).

4.4 Vilka kommuner som kommer att vilja och anse sig kunna använda sig av värdeåterföring

Utifrån genomförda fallstudier gör Ramböll bedömningen att värdeåterföring kommer att bli aktuell och användas i samband med två huvudsakliga omständigheter. Den ena omständigheten avser det enskilda fallet (typfall 6). I detta fall förväntas företräddelsevis fastighetsägaren identifiera en möjlighet att realisera exploateringsvärden genom att proaktivt initiera en diskussion om värdeåterföring med kommunen. Kommunen undersöker då förutsättningarna, kostnadsbilden och möjliga finansieringskällor med staten, förutsatt att kommunen anser att exploateringen är intressant och ligger i kommunens intresse. Ramböll bedömer det vidare som möjligt och troligt att kommunen proaktivt tar initiativ till värdeåterföring i det enskilda fallet. Detta bör huvudsakligen handla om att kommunen i egenskap av sin roll som långsiktig planerare kan uppmärksamma marknadens aktörer på exploateringspotential som skulle vara möjlig att realisera med hjälp av värdeåterföring.

I den andra situationen handlar det om att en kommun tar ett mer allmänt och principiellt beslut om att anta riktlinjer för att använda värdeåterföring (typfall 4 och 5). Utifrån de resonemang som företrädare för kommuner och fastighetsägare för är det tydligt att denna typ av värdeåterföring endast kommer bli aktuell i kommuner med betydande befolkningstillväxt som har en mycket stark position i förhållande till exploatörer, dvs. kommuner med högt exploateringsstryck och hög avkastning på exploatering. Ett antagande här är att dessa kommuner i hög utsträckning sammanfaller med kommunernas Tobins-Q-värden. Nedan följer de kommuner som enligt Boverkets uppgifter har ett genomsnittligt Tobins-Q under 2010-2012 som överstiger 1¹.

Tabell 6 20 kommuner med högst genomsnittligt Tobins-Q under 2010-2012

Kommun	Län	Tobins Q	Bef.	Δ bef.
Solna	Stockholms län	2,6	72 740	2,0%

¹ Uppgifterna från Boverket över 2010-2012 avviker från tidigare tidsserier över Tobins q som togs fram av Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF) vid Uppsala Universitet. Enligt uppgifter från Boverket justerades metoden i samband med att Boverket tog över uppgiften 2010. Boverket kan dock inte i nuläget redogöra för skillnaderna eller den övergripande kvalitén i beräkningarna.

Danderyd	Stockholms län	2,3	32 222	0,8%
Lidingö	Stockholms län	2,2	45 178	1,6%
Sundbyberg	Stockholms län	2,2	42 626	4,3%
Stockholm	Stockholms län	1,9	897 700	1,8%
Nacka	Stockholms län	1,8	94 423	1,6%
Sotenäs	Västra Götalands län	1,7	8 928	-0,9%
Sollentuna	Stockholms län	1,5	68 145	1,9%
Vaxholm	Stockholms län	1,5	11 188	0,6%
Täby	Stockholms län	1,5	66 292	1,4%
Göteborg	Västra Götalands län	1,5	533 271	1,3%
Öckerö	Västra Götalands län	1,4	12 574	0,3%
Båstad	Skåne län	1,4	14 275	0,1%
Lomma	Skåne län	1,3	22 496	0,9%
Uppsala	Uppsala län	1,3	205 199	1,3%
Malmö	Skåne län	1,3	312 994	1,7%
Tyresö	Stockholms län	1,3	44 281	1,2%
Helsingborg	Skåne län	1,3	132 989	0,7%
Vellinge	Skåne län	1,3	33 807	0,6%
Värmdö	Stockholms län	1,3	39 784	1,0%
Mölnadal	Västra Götalands län	1,3	61 978	0,5%
Lysekil	Västra Götalands län	1,3	14 369	-0,2%
Partille	Västra Götalands län	1,3	36 147	0,9%
Huddinge	Stockholms län	1,3	102 557	1,5%
Tanum	Västra Götalands län	1,3	12 303	0,3%
Strömstad	Västra Götalands län	1,3	12 480	1,5%
Höganäs	Skåne län	1,2	25 084	0,9%
Lund	Skåne län	1,2	114 291	1,2%
Härryda	Västra Götalands län	1,2	35 732	1,4%
Ekerö	Stockholms län	1,2	26 355	0,7%
Kungsbacka	Hallands län	1,2	77 390	0,8%
Trosa	Södermanlands län	1,2	11 680	1,3%
Järfälla	Stockholms län	1,2	69 167	1,4%
Linköping	Östergötlands län	1,1	150 202	1,1%
Knivsta	Uppsala län	1,1	15 580	1,9%
Sigtuna	Stockholms län	1,1	43 372	2,5%
Staffanstorps	Skåne län	1,1	22 672	0,6%
Upplands Väsby	Stockholms län	1,1	41 449	1,8%
Kungälv	Västra Götalands län	1,1	42 109	0,8%
Halmstad	Hallands län	1,1	94 084	0,9%
Umeå	Västerbottens län	1,1	118 349	0,9%
Simrishamn	Skåne län	1,1	18 951	-0,2%
Ystad	Skåne län	1,1	28 623	0,2%
Ängelholm	Skåne län	1,1	39 866	0,3%
Orust	Västra Götalands län	1,0	15 036	-0,3%

Tjörn	Västra Götalands län	1,0	15 050	0,5%
Gotland	Gotlands län	1,0	57 161	-0,1%
Varberg	Hallands län	1,0	59 936	1,3%
Landskrona	Skåne län	1,0	43 073	1,2%
Västerås	Västmanlands län	1,0	142 131	1,1%
Österåker	Stockholms län	1,0	40 495	0,6%
Strängnäs	Södermanlands län	1,0	33 389	0,9%
Vallentuna	Stockholms län	1,0	31 616	1,3%
Jönköping	Jönköpings län	1,0	130 798	1,0%
Burlöv	Skåne län	1,0	17 114	0,6%
Haninge	Stockholms län	1,0	80 932	1,9%
Lerum	Västra Götalands län	1,0	39 319	0,6%
Upplands-Bro	Stockholms län	1,0	24 703	1,4%

(Källa: Boverket)

Det är vidare sannolikt att kommuner med mindre eget markinnehav ser värdeåterföringsmekanismen som mest intressant eftersom kommunen får svårare att inhämta värdeåterföring som underlag för medfinansiering genom försäljning av mark eller markanvisning.

4.5 Företag som berörs

Utifrån genomförd datainsamling gör Ramböll bedömningen att förhandling kring exploateringsavtal med värdeåterföring i samband med ny infrastruktur i huvudsak kommer att bli aktuell för kommersiella fastighetsägare som har viss betalningsförmåga och som exploaterar för betydande summor. Att definiera denna grupp företag utifrån SNI-koder låter sig inte enkelt göras. Ett huvudskäl till det är att dessa aktörer ofta intar flera olika roller – fastighetsförvaltare, byggherrar, exploitörer, byggföretag etc. – i förhållande till marknaden, alternativt att företagen ingår i koncerner med geografiskt eller på andra grunder uppdelade bolagskonstruktioner.

Tidningen *Fastighetsvärlden* ställer årligen samman en lista på de 50 största fastighetsägarna sett till värden som bolagen förvaltar. 25 av dessa bolag har sin ledningsgrupp i Stockholm. Endast fyra av bolagen på topp 50-listan är utlandsägda. En genomgång av dessa bolag – och med reservation för att bolagen sorterar under flera olika SNI-koder – visar att det absoluta flertalet – ca fyra av fem – av dessa bolag sorterar under SNI-koden 68.2 "Förvaltare av egna fastigheter". Ett fåtal bolag sorterar även under SNI-koden 68.3 "Fastighetsförmedling och fastighetsförvaltning på uppdrag". Nedan följer en sammanställning av Fastighetsvärldens lista tillsammans med tillhörande SNI-koder.

Tabell 7 50 största fastighetsägarna och deras SNI-koder

Fastighetsbolag	Värde, mdr	SNI
1. Vasakronan	84,7	682
2. Akademiska Hus	57,1	682
3. AMF Fastigheter	45,6	683, 811
4. Castellum	37,5	-
5. Svenska Bostäder	35,8	682
6. Fabege	32,8	682
7. Stockholmshem	30,8	682
8. Diligentia	30	682

9. Wallenstam	28,2	682
10. Akelius	27,4	682
11. Balder	26,2	682
12. Familjebostäder	25,2	682
13. Hufvudstaden	25	682
14. Atrium Ljungberg	24,6	682, 412
15. Stena Fastigheter	24,2	682, 683
16. Poseidon	24	682
17. Klöver	23,2	682
18. Wihlborgs	22,2	682
19. Locum	22,1	683
20. Hemsö	22,1	682
21. MKB	20,6	682
22. Bostadsbolaget	20,2	682
23. Kungsleden	20	-
24. AFA Fastigheter	20	-
25. Norrporten	19,7	682
26. SEB Trygg Liv	19,6	682
27. Alecta	19,5	711
28. Specialfastigheter	19,4	682
29. Unibail Rodamco	18,6	683
30. Rikshem	17,9	682
31. Hemfosa	17,5	682
32. Humlegården	17	682, 683
33. Folksam Fastigheter	16,3	-
34. Obligo	15,5	-
35. Familjebostäder Gbg	15	682
36. Öbo	14,9	682
37. Steen & Ström	14	683, 412, 811
38. Sisab	13,3	682
39. Lundbergs	13	682
40. Stångåstaden	12,9	682, 475
41. Uppsalahem	12,8	682
42. Willhem	12,8	682
43. Ikano Fastigheter	12,4	702, 683
44. Micasa	12	682
45. Diös	11,7	682, 683
46. Citycon	11	-
47. Helsingborgshem	10,7	682
48. Ica Fastigheter	10,6	661
49. Sagax	10,5	-
50. Statens Fastighetsverk	10,3	682

Källa: Fastighetsvärlden 2014

Utöver dessa företag kan vi förvänta oss att byggherrar (bygg- och exploateringsföretag) även kommer att beröras direkt av föreslagen lagändring. Genom fallstudierna har vi identifierat ett antal aktörer som har varit eller skulle kunna bli aktuella för värdeåterföring och som inte återfinns på Fastighetsvärldens lista. Dessa framgår av tabellen nedan tillsammans med SNI-koder:

Tabell 8 Byggherrar i fallstudiearbetet

Fastighetsbolag	SNI
Skanska	412
NCC	412
Peab	412
HSB	683
Next Step Group	711, 642
Riksbyggen	683
Corallen	682
Veidekke	411
Green Village	412

68.2 och 68.3 återkommer även i denna genomgång. De större bygg- och exploateringsföretagen återfinns i SNI 41.2² "Byggnade av bostadshus och andra byggnader". Rambölls samlade bedömning är därför att en förändrad lagstiftning primärt kan förväntas beröra företag verksamma inom dessa tre SNI-koder. Nedan följer en sammanställning av antalet berörda företag uppdelade på antalet anställda.

Tabell 9 Antalet företag som kan förväntas vara berörda av lagändringen

Antal anställda	41.2 entreprenörer för bostadshus och andra byggnader	68.2 förvaltare av egna eller arrende-rade fastigheter	68.3 fastighetsför-medlare och fastighetsförvaltare på uppdrag	Totalt	Kumulativ*
1-4 anställda	6646	9607	2367	18620	23206
5-9 anställda	1414	663	447	2524	4586
10-19 anställda	683	267	186	1136	2062
20-49 anställda	344	192	64	600	926
50-99 anställda	103	78	21	202	326
100-199 anställda	31	37	13	81	124
200-499 anställda	12	17	5	34	43
500+ anställda	6	1	2	9	9

Källa: SCB Företagsdatabasen (2014)

*Avser kumulativt antal företag med start i kategorier av företag med högst antal anställda

Enligt senaste uppgifter från SCB och företagsdatabasen uppgår den totala företagspopulationen för dessa tre SNI-koder till 23 206 företag³. Det stora flertalet av dessa företag – 18 620 - har endast 1-4 anställda. Ramböll kan inte bedöma hur många företag som årligen skulle beröras av en förändrad lagstiftning kring värdeåterföring eftersom det beror på andra förutsättningar kring exploatering, infrastruktur och geografi. Ramböll bedömer det dock som troligt att berörda företag till mycket hög utsträckning återfinns bland de 926 företag som har fler än 20 anställda och till hög utsträckning återfinns bland de 326 företag som har 50 eller fler anställda.

² Denna grupp omfattar uppförandet av kompletta byggnader för bostäder eller andra byggnader än bostäder för egen räkning för försäljning, eller mot lön eller inom ramen för ett kontrakt. Att lägga ut delar eller till och med hela byggprocessen är möjligt.

³ Intresse- och branschorganisationen Fastighetsägarna har som referensvärde 17 000 medlemmar och representerar alla typer av fastigheter: BRF, hyresvärdar, förvaltare och ägare av lokaler för industri, handel och kontor, såväl privata som offentliga.

4.6 Administrativa kostnader för företag

Ramböll bedömer inte att lagförändringen medför några administrativa kostnader för företag. Skälet till det är att föreslagen ändring tekniskt sett är att betrakta som frivillig enligt gällande tolkning av standardkostnadsmodellen, dvs. den metod som fram till 2014 användes för att värdera de samlade administrativa kostnaderna för företag i samband med förändrad lagstiftning och regelgivning.

Ramböll bedömer inte heller att lagändringen kommer att medföra några betydande indirekta kostnader av administrativ karaktär i samband med förhandling och tecknande av exploateringsavtal där värdeåterföring blir aktuellt. Skälet till det är att de diskussioner och förhandlingar som i nuläget sker kopplade till kostnader för genomförande av detaljplan i sig grundar sig på motsvarande skälighetsbedömning som tar sin utgångspunkt i aktuella kostnader för infrastruktur och den nytta som fastighetsägare tillgodogör sig som en följd av infrastrukturen.

Det kan dock inte uteslutas att företag i de fall där värdeåterföringsmekanismen aktualiseras väljer att genomföra en mer rigorös bedömning av förväntad värdeökning än vad som hade varit fallet om fastighetsägarens bidrag tydligt bedömts understiga förväntad värdeökning. En fastighetsägare som har bidragit med värdeåterföring genom frivilligt bidrag i anslutning till ny infrastruktur köpte exempelvis upp konsulttjänster för i storleksordningen 50 till 75 tusen för att få en utomstående oberoende värdering utöver den värdering som fastighetsägaren rutinmässigt genomför. Dessa typer av kostnader förknippade med underlag och nedlagd tid för förhandling är inte att betrakta som administrativa kostnader.

4.7 Samhällsekonomiska konsekvenser

De samhällsekonomiska konsekvenserna av föreslagen lagändring är svårbedömda. Ramböll anser att det går att anlägga två relevanta synsätt på föreslagen lagändring kring värdeåterföring. Det ena synsättet är att lagändringen ger berörda aktörer ett verktyg. Kommunerna får ett verktyg – utöver exempelvis markförsäljning och markanvisning – att tillgodogöra sig värdeökning på. Företag ges ett verktyg som gör det möjligt att genom proaktivt agerande realisera exploateringsnyttor som annars blivit försenade eller orealiserade. Anläggs ett verktygsperspektiv på möjligheten att använda värdeåterföring bör de samhällsekonomiska konsekvenserna per definition bli positiva eftersom verktyget endast kommer att användas där alternativet hade varit ett marknadsmisslyckande. Detta synsätt korresponderar med identifierat typfall 6.

Det andra synsättet på lagändringen kring värdeåterföring är som ett ramverk. Utifrån detta synsätt påverkar lagändringen inte enbart de fall där värdeåterföringen på "frivillig" basis kan förväntas generera samhällsekonomiska värden, utan även andra typer av fall. Genom att värdeåterföring möjliggörs påverkas också den samlade förväntansbilden på när, hur och i vilken omfattning som företag och fastighetsägare kan förväntas bidra med kostnadsdelning till infrastruktur. Detta får i huvudsak en omfördelningseffekt – typfall 4 och 5 – där kommunerna respektive staten blir vinnare på kort sikt.

Svårigheterna att kvantifiera och bedöma i vilken omfattning som värdeåterföring kommer att användas som en konsekvens av föreslagen lagändring, samt i vilken utsträckning som detta i sin tur kommer att påverka investeringsbesluten och medföra att infrastruktur och exploatering blir av eller tidigareläggs, gör det också svårt att kvantifiera och värdera de förväntade samhällsekonomiska konsekvenserna av lagändringen. Det har inte varit möjligt att bedöma de samhällseko-

nomiska konsekvenserna, dels, eftersom vi inte vet i vilken omfattning som värdeåterföring kan förväntas generera ny infrastruktur eller exploatering, dels, eftersom konsekvenserna av ny infrastruktur och exploatering i sig behöver sättas i ett större samhälleligt sammanhang. Nedan följer en enkel illustration över några tänkbara konsekvenser som kan förväntas följa av föreslagna lag.



Figur 3 Exempel på konsekvenser av värdeåterföring enligt typfall 6

För att ändå och på övergripande nivå resonera kring vilka typer av samhällsekonomiska konsekvenser som användande av värdeåterföring – och i förlängningen ny eller tidigarelagd infrastruktur eller exploatering – för med sig, följer även nedan en schematisk tabell som åskådliggör hur värdeåterföring och dess förväntade konsekvenser kan förväntas påverka berörda aktörer. De direkta effekterna avser de effekter som följer direkt av ökad användning av värdeåterföring i motsats till de indirekta effekterna som är att betrakta som följdkonsekvenser.

Tabell 10 Schematisk bedömning över samhällsekonomiska konsekvenser (nettoeffekter) som följer av mer eller tidigarelagd infrastruktur och exploatering på grund av ökad användning av värdeåterföring, fördelat på stat, landsting, kommun, företag och enskilda

Konsekvenser	Stat	Landsting	Kommun	Företag	Enskilda
Exploateringsnyttor	-	-	Indirekt positiv effekt	Direkt positiv effekt	Indirekt osäker effekt
Exploateringskostnader	-	-	Direkt osäker effekt	Direkt negativ effekt	Indirekt negativ effekt
Infrastrukturkostnader	Indirekt positiv effekt	-	Direkt positiv men indirekt osäker effekt	Direkt negativ effekt	Indirekt osäker effekt
Klimat- och miljöeffekter	Indirekt osäker effekt	Indirekt osäker effekt	Indirekt osäker effekt	Indirekt osäker effekt	Indirekt osäker effekt
Minskad bostadsbrist	Indirekt positiv effekt	-	Indirekt positiv effekt	Indirekt osäker effekt	Direkt positiv effekt
Förkortade restider	Indirekt positiv effekt	-	Indirekt positiv effekt	Indirekt positiv effekt	Direkt positiv effekt
Samlade effekter	Positiv effekt	Ingen effekt	Osäker till positiv effekt	Osäker effekt	Osäker effekt

			fekt		
--	--	--	-------------	--	--

4.7.1 Potentiella systemiska konsekvenser av aktuell lagändring

Även om föreslagen lagförändring kring värdeåterföring vid exploatering i samband med investeringar i infrastruktur föreslås bli renodlat värdebaserad och inte stå i förhållande till det offentliga kostnader för att upprätta infrastrukturen, hänger lagförslaget i dess syfte och praktik intimt samband med en övergripande utveckling där aktörer andra än staten förväntas bidra till statens utgifter för infrastruktur på grundval av de privata nyttor som infrastrukturen förväntas generera för kommuner och fastighetsägare.

Aktuell lagförändring bör därför utifrån ett konsekvensutredningsperspektiv sättas i sitt större sammanhang. Det är framför allt två systemiska perspektiv som blir särskilt intressanta att resonera kring. Det första perspektivet handlar om hur värden, alltså privata nyttor, flyttas mellan olika aktörer i samhället.

Det andra perspektivet handlar om vilken påverkan som lagförändringen kan förväntas få över tid på det jämviktstillstånd som finns mellan fastighetsägare och kommuner kring vilken förväntan som inblandade aktörer har på varandra i samband med förhandling och argumentation kring skäliga nivåer av kostnadstäckning för genomförande av detaljplaner. Annorlunda uttryckt, vilka aktörer kommer i slutändan att få stå för notan för ökade inslag av kommunal medfinansiering till offentlig infrastruktur, och kommer de kostnadsnivåer för värdeåterföring som uppfattas som skäliga för fastighetsägare att förändras?

Teoretiskt sett borde ökat finansiellt deltagande av fastighetsägare, dvs. de aktörer som upplever nyttorna av offentliga investeringar i infrastruktur, i sig utgöra en grund för att samhällsekonomiskt rationella investeringar genomförs. Om kommuner och fastighetsägare upplever stora nyttor då är det något som allt annat lika indikerar att infrastrukturinvesteringen är samhällsekonomiskt gynnsam. Utmaningen är här att det inte är möjligt att likställa det faktiska behovet av infrastruktur med berörda aktörers betalningsvilja att bidra med medel.

Teoretiskt sett bör värdeåterföringsmekanismen göra det mer attraktivt för staten att anlägga infrastruktur i anslutning till exploatering i motsats till i anslutning till färdigexploaterade områden. Detta eftersom staten ökar sina möjligheter att genom värdeåterföring dela på kostnaderna för infrastrukturen med privata fastighetsägare.

Värdeåterföringsmekanismen bör också – allt annat lika – göra det mer attraktivt för staten att anlägga infrastruktur på platser där det finns en hög betalningsvilja för värdeåterföring, exempelvis där vinstmarginalerna hos fastighetsägarna är högre. Detta skulle kunna medföra att det – allt annat lika – blir billigare för staten att investera i infrastruktur på platser där betalningsviljan och betalningsförmågan är högre. Det är också på dessa platser som kommuner kan förväntas se störst möjligheter att använda sig av värdeåterföring. Det är viktigt att kommunen förstår sin roll och vilken påverkan användandet av värdeåterföring kan få på byggandet. Även om företagen genom höga Tobins q-värden har marginaler för att bidra med värdeåterföring är det viktigt att kommunen inte medverkar till att skapa marknadsmisslyckanden genom värdeåterföring, exempelvis att de använder värdeåterföring på områden som de vill exploatera för hyresrätter

riktade till hushåll med låg betalningsvilja. Det är här viktigt att kommunerna förstå sin lokala marknad och anpassar användningen av värdeåterföring till önskade former av exploatering. Att en kommun kan ta ut värdeåterföring betyder inte att kommunen bör ta ut värdeåterföring. Om värdeåterföring används på detta sätt skulle det kunna få negativa fördelningspolitiska konsekvenser. Sammantaget är dessa typer av indirekta systemiska konsekvenser mycket svårbedömda och spekulativa.

Ramböll utesluter dock inte att en ökad användning av värdeåterföring – typfall 5 och 6 – skulle kunna medföra en ökad användning av kommunal medfinansiering av infrastruktur vilket i sin tur skulle kunna generera inslag av samhällsekonomiskt negativa bieffekter på vilka infrastrukturobjekt som prioriteras i NTP och LTP.

BILAGA 1 LITTERATUR

Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt – modeller och metoder

(http://www.trafikverket.se/PageFiles/14950/finansiell_samverkan_i_infrastrukturprojekt.pdf)

Medfinansiering av statliga infrastrukturinvesteringar -

(http://www.trafikverket.se/PageFiles/14950/medfinansiering_av_statliga_infrastrukturinvesteringar.pdf)

Medfinansiering av transportinfrastruktur Blev det mer och bättre? -

(<http://www.vti.se/sv/publikationer/pdf/medfinansiering-av-transportinfrastruktur--blev-det-mer-och-battre.pdf>)

RiR 2011:28 Medfinansiering av statlig infrastruktur

(http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/14666/Anpassad_RiR_2011_28%20Medfinansiering%20av%20statlig%20infrastruktur.pdf)

Underlagsrapport till RiR 2011:28: Medfinansiering av statlig infrastruktur -

(http://www.riksrevisionen.se/PageFiles/14666/underlagsrapport_2011_28.pdf)

'Identifying the Impacts of Rail Transit Stations

2001', <http://DKRMDMSWEB01:8083/site/jump.aspx?NodeId=1775666>

Länk till 3 svenska rapporter/ studier som har tittat på infrastrukturens påverkan på fastighetsvärde i en svensk kontext: 'Svenska exempel',

<http://DKRMDMSWEB01:8083/site/jump.aspx?NodeId=1775670>

Pikosz, A., Tiberg, D. 2011. How improved rail infrastructure will affect property values in northern Stockholm. Kungliga Tekniska Högskolan.

Evidens. 2011. Värdering av stadsqualitéer

Jonsson, L. 2007. Regionaltågssatsningars effekt på fastighetsvärden - en studie av Västkustbanan i Skåne. Lunds Tekniska Högskola.

Witzell, J. 2013. Möjligheter till fastighets- och exploateringsrelaterad värdeåterföring i transportinfrastrukturprojekt – en jämförelse av svenska förhållanden med London och Hong Kong. Kungliga Tekniska Högskolan.