



Datum
2015-09-30
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2015-883

Yttrande

Till
Näringsdepartementet

Remiss från Näringsdepartementet - Delbetänkande från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60) Svarstid 1 okt

N2015/4841/TIF

Kommunstyrelsen beslutar att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

Malmö stad ställer sig positiv till delrapportens förslag till dels ändringar i plan- och bygglagen vad gäller möjlighet till värdeåterföring genom exploateringsavtal och dels ändring i lagen om vissa kommunala befogenheter vad gäller kommuners och landstings möjlighet till medfinansiering till byggande av väg och järnväg.

Kommunen anser emellertid att föreslagen modell för värdeåterföring genom exploateringsavtal bedöms ha begränsad användbarhet i samband med genomförande av infrastrukturprojekt i befintlig stadsstruktur där exploatering sker genom omvandling och förtätning av sedan tidigare bebyggda områden. En betydande del av värdeökningen tillfaller i denna del sannolikt det befintliga fastighetsbeståndet varför en modell bör studeras som hanterar såväl exploatering som befintlig bebyggelse.

En annan aspekt är att exploateringsavtal med värdeåterföring som grundregel bara föreslås kunna ingås under en begränsad period – från det att infrastrukturprojektet är tillräckligt konkretiserat och dess genomförande kan anses säkerställt – till det att åtgärder avseende infrastrukturen vidtagits. Detta leder till att en stor del av exploateringarna, som kan tillgodogöra sig eventuell värdeökning till följd av infrastrukturprojektet, inte kan göras till föremål för värdeåterföring.

Vid etappvis utbyggnad finns dock möjlighet enligt 6 kap 42§ PBL att teckna exploateringsavtal för åtgärder som redan vidtagits. Det bör med anledning av förslaget till modell för värdeåterföring förtydligas i vilken mån det är förenligt med begreppet etappvis utbyggnad enligt 6 kap 42§ PBL att anta riktlinjer om värdeåterföring enligt 6 kap 39§ PBL för en infrastruktursatsning som berör stora delar av en kommun. Om så inte är fallet bör föreslagen

modell omarbetas så att värdeåterföring möjliggörs även för exploateringar där detaljplan och exploateringsavtal tas fram efter det att åtgärder avseende infrastrukturprojektet vidtagits.

Sammantaget bedömer Malmö stad att föreslagen modell för värdeåterföring skulle få begränsad användbarhet i samband med Malmös fortsatta utveckling där utbyggnad enligt översiktsplanen för Malmö förutsätts ske i huvudsak genom omvandling och förtätning inom ramen för redan befintlig stadsstruktur.

Yttrande

Värdeåterföring

Förslaget till ändrad lagstiftning

Genom ändringar i plan- och bygglagen (PBL) lagregleras fr om den 1 januari 2015 för första gången begreppet exploateringsavtal. I 6 kap 39§ PBL infördes en bestämmelse om att en kommun som avser ingå exploateringsavtal ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. I 6 kap 40§ PBL infördes även en bestämmelse om vilka åtaganden för en byggherre ett exploateringsavtal får avse.

I delrapporten föreslås ändringar av dessa paragrafer i PBL på så sätt att riktlinjer för exploateringsavtal ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner och för värdestegringsersättning samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.

Vidare föreslås att om en kommuns medfinansiering av statlig eller kommunal transportinfrastruktur eller finansiering av egen transportinfrastruktur som inte anses nödvändig för genomförande av detaljplanen medför att fastighet som omfattas av detaljplanen med skäl kan antas öka i värde, får ett exploateringsavtal avse åtagande för en fastighetsägare att ersätta hela eller del av värdeökningen till kommunen (värdestegringsersättning). Värdestegringsersättningen ska användas för att finansiera den infrastruktur som ger värdeökningen.

Malmö stad ställer sig i grunden positiv till föreslagna lagändringar. Genom valet att knyta regleringen av värdeåterföring till exploateringsavtal begränsas emellertid tillämpligheten till exploateringsfall, vilket är en påtaglig brist. Aspekter på detta, liksom den föreslagna modellens användbarhet i olika situationer, utvecklas i det följande.

Den föreslagna modellens användbarhet

Malmö stad anser att följande faktorer kan bedömas innebära gynnsamma förutsättningar för tillämpning av den föreslagna modellen för värdeåterföring:

1. Ny infrastruktur som innebär större, tydliga och strukturskapande förbättringar (t ex tunnelbana).
2. Ny infrastruktur som ger möjlighet att bygga ut områden som inte varit möjliga att bebygga tidigare.
3. Områden med så homogena förutsättningar som möjligt (typ av bebyggelse, nivåer på fastighetsvärden och exploateringskostnader, fastighetsägarförhållanden etc).
4. Områden med ett fåtal fastighetsägare med stora markinnehav.
5. Fastighetsägare med kompetens och intresse vad gäller fastighetsutveckling (ej uteslutande förvaltningsinriktade).
6. Ingen blandning av exploateringsfastigheter och bebyggda fastigheter.
7. Goda ekonomiska förutsättningar för exploatering (höga markvärden i förhållande till exploateringskostnader).

Sverigeförhandlingen har låtit ta fram en ”Underlagsrapport, konsekvensutredning av lagändring kring värdeåterföring” (Ramböll, mars 2015), vilken finns tillgänglig på www.sverigeforhandlingen.se. Rapporten innehåller bl a en fallstudie av 8 områden. I fallstudien analyseras genomförbarheten av olika infrastruktuursatsningar med dagens förutsättningar, respektive i det fall föreslagen lagstiftning om värdeåterföring hade gällt. Sammanfattningsvis görs bedömningen att föreslagen lagstiftning hade varit ändamålsenlig och inneburit förbättrade förutsättningar för genomförande i de fall som studerats. Malmö stad kan konstatera att ovan angivna faktorer vad gäller gynnsamma förutsättningar för tillämpning av den föreslagna modellen för värdeåterföring i stort sett varit rådande för de i fallstudien studerade områdena.

Malmö stad anser att infrastruktuursatsningar i redan bebyggda områden emellertid innebär ofta andra förutsättningar med t ex många fastighetsägare, heterogena fastighetsägarförhållande och ett omfattande befintlig fastighetsbestånd. Vid omvandling och förtätning av en redan bebyggd stad kan därför ett antal frågeställningar identifieras vad gäller användbarheten av den föreslagna modellen för värdeåterföring:

1. Förslaget innebär att värdeåterföring endast kan ske genom tecknande av exploateringsavtal, d v s i samband med detaljplaneläggning och exploatering. Det innebär att värdehöjning som uppkommer i det befintliga beståndet av bebyggda fastigheter inte blir föremål för någon värdeåterföring. Denna konsekvens måste betraktas som problematisk

ur ett rättvise- och likabehandlingsperspektiv. Att värdeökning i befintlig bebyggelse inte kan göras till föremål för värdeåterföring gör också den föreslagna modellen mindre effektiv. En mer generell modell, som även beaktar värdehöjning i det befintliga fastighetsbeståndet, borde därför studeras som alternativ.

2. En tillämpning av värdeåterföring förutsätter relativt höga fastighetsvärden och ekonomiskt gynnsamma exploateringsförutsättningar. Låga fastighetsvärden försvårar i dagsläget byggande av nya bostäder i städernas ekonomiskt svagare delar, t ex i äldre miljöprogramsområden. I dessa områden kan ökad attraktivitet och högre fastighetsvärden till följd av bättre infrastruktur behövas för att överhuvudtaget möjliggöra nybyggnation. De ekonomiska förutsättningarna för att tillämpa värdeåterföring för ett och samma infrastrukturobjekt kan därför variera lokalt inom en och samma tätort. Konsekvenserna av detta utifrån olika aspekter bör analyseras närmare.
3. Exploateringsavtal med värdeåterföring föreslås enligt delrapporten, sid 98, tidigast kunna träffas när infrastrukturprojektet nått en viss grad av konkretisering och dess genomförande kan anses säkerställt. Enligt 6 kap 42§ PBL får ett exploateringsavtal inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad. Det innebär att ett exploateringsavtal med värdeåterföring som grundregel inte får träffas efter det att åtgärder avseende infrastrukturobjektet vidtagits.

I samband med omvandling och förtätning av en redan bebyggd stadsstruktur, som pågår mer eller mindre kontinuerligt under mycket lång tid, får detta orimliga konsekvenser i och med att en stor del av exploateringarna, som kan tillgodogöra sig eventuell värdeökning till följd av infrastrukturprojektet, i så fall inte kan göras till föremål för värdeåterföring genom exploateringsavtal. Föreslagen modell kan på så sätt innebära ett negativt incitament för fastighetsägarna till att ansöka om ny detaljplan för ny bebyggelse, eftersom det kan löna sig att vänta till dess att infrastrukturprojektet påbörjats.

I regeringens proposition 2013/14:126 - En enklare planprocess – anges på sid 158:

”Med etappvis utbyggnad avses att detaljplanen är en av flera planer som ingår i arbetet med att planlägga ett område som omfattas av ett och samma detaljplaneprogram. Om något detaljplaneprogram inte finns kan det i stället framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal att ett visst område är föremål för etappvis utbyggnad och att kommunen har för avsikt att låta finansiera vissa åtgärder i det området genom framtida exploateringsavtal.” Det bör med anledning av förslaget till modell för värdeåterföring förtydligas i vilken mån det är förenligt med begreppet etappvis utbyggnad enligt 6 kap 42§ PBL att anta riktlinjer om värdeåterföring enligt 6 kap 39§ PBL för en infrastruktursatsning som berör stora delar av en kommun. Om så inte är fallet bör föreslagen modell omarbetas så att värdeåterföring möjliggörs även för exploa-

teringar där detaljplan och exploateringsavtal tas fram efter det att åtgärder angående infrastrukturprojektet vidtagits.

4. Eventuella värdeökningar får antas uppkomma successivt under ganska lång tid efter det att t ex ny attraktiv kollektivtrafik introducerats. Det kan innebära att exploateringsavtal med värdeåterföring skrivs åtskilliga år innan det att nytta/värdeökningen eventuellt uppstår. En frågeställning är därför hur en eventuell värdeökning ska värderas långt innan den uppkommit. Delrapporten med tillhörande lagstiftningsförslag ger ingen vägledning vad gäller detta, vilket är en brist.
5. Den föreslagna modellen bygger på frivillighet, vilket både är en styrka och en svaghet. För kommunernas del innebär det en komplikation att utfallet av medfinansiering genom värdeåterföring inte kan förutses i förväg, då utfallet är beroende av förhandling med många fastighetsägare under lång tidsperiod. För kommunernas del kommer därför medfinansiering genom värdeåterföring enligt föreslagen modell att vara förenad med risktagande i betydande omfattning.
6. För att förhindra att information om offentliga investeringar leder till spekulation och uppdrivna fastighetsvärden, som kan försvåra genomförandet av kommande exploatering, är det angeläget att information om sådana investeringar kombineras med information om att eventuell medfinansiering genom värdeåterföring är tänkt att tillämpas. Utformningen av riktlinjer enligt föreslagen ändring i 6 kap 39§ PBL får här stor betydelse. Det kan därutöver vara viktig information att kommunicera i samband med framtagande av översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner och detaljplaner.

Uppföljning

Förslaget till modell för värdeåterföring berör många komplexa förutsättningar. Malmö stad anser därför det är angeläget att tillämpningen av eventuell ny lagstiftning följs upp ett antal år efter ikraftträdandet för att utvärdera användandet och analysera eventuella förändringsbehov.

Ekonomisk redovisning

Malmö stad anser att tillämpningen av värdeåterföring inte får försvåras i nuvarande regelverk för den ekonomiska redovisningen för kommuner och landsting (Lag om kommunal redovisning). Där så krävs behöver staten ta ansvar och initiera förändring i lagstiftningen. Även *Rådet för kommunal redovisning* behöver se över och eventuellt anpassa sina rekommendationer för redovisning av värdeåterföring och medfinansiering.

Ändring av kommunala befogenheter

Förslag till ändrad lagstiftning

Ansvar för byggande av vägar och järnvägar ligger främst på staten, men delas mellan stat och kommuner och i vissa fall landsting. Medfinansiering innebär att kommuner, landsting eller stat lämnar bidrag till byggandet av transportinfrastruktur som är en annan aktörs ansvar.

I lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter anges i 2 kap 1§ att kommuner och landsting får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Sådana bidrag får lämnas utan att det finns sådan anknytning till kommunens eller landstingets område som avses i 2 kap. 1 § kommunallagen, om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses att projektet ska ha regional nytta för ett större område än varje enskild kommun.

I delrapporten föreslås att nämnda lagrum i lagen om vissa kommunala befogenheter ändras så att kommuner och landsting även ska få lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som andra kommuner och landsting svarar för, under samma förutsättningar som en kommun eller ett landsting kan medfinansiera statliga vägar och järnvägar. Förslaget innebär ett undantag från de geografiska begränsningar som följer av 2 kap 1§ kommunallagen.

Malmö stad ställer sig positiv till föreslagen lagändring.

Ordförande

Karin Stjernfeldt Jammeh

Sekreterare

Pia Kanold

I ärendet har Torbjörn Tegnhammar (M), John Roslund (M) och Noria Manouchi (M) inkommit med ett särskilt yttrande.

I ärendet har Magnus Olsson (SD) och Anders Olin (SD), med instämmande av Jörgen Grubb (SD) och Rickard Åhman Persson (SD), inkommit med ett särskilt yttrande.