

# **Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning**

Raka spåret in i framtiden?

Martina Johansson

Clara Särnbratt

Copyright © 2018 Martina Johansson och Clara Särnbratt

Båda författarna har gemensamt bidragit till hela examensarbetet.

Fastighetsvetenskap  
Institutionen för Teknik och Samhälle  
Lunds Tekniska Högskola  
Box 118  
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/18/5419 SE

Tryckort: Lund

# VÄRDEÅTERFÖRING GENOM MEDFINANSIERINGSERSÄTTNING

Raka spåret in i framtiden?

## Value capture by co-financial reimbursement

Straight into the future?

---

### Examensarbetet utfört av/Master of Science Thesis by:

Martina Johansson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Clara Särnbratt, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

### Handledare/Supervisor:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

### Examinator/Examiner:

Klas Ernald Borges, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

### Opponent/Opponent:

Natali Durakoska, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Emma Sjögren, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

---

### Nyckelord:

Medfinansieringsersättning, värdeåterföring, exploateringsavtal

### Keywords:

Co-financial reimbursement, value capture, land development agreement.



## Abstract

Since 2009 Swedish municipalities can contribute economically to infrastructural projects conducted by the national government. To better enable municipalities to fund state projects the act of co-financial reimbursement was passed in April of 2017. This new amendment means that municipalities now are able to extract co-financial reimbursement in conjunction with entering a land development agreement. The reimbursement requires that there is an increase in land values as a result of a state or inter-municipal infrastructure project. The reimbursement is supposed to be voluntary and cannot be required from the developer, and there has to be municipal guidelines in place before any agreement on this matter can be entered.

It seems to be quite unclear how this new act can and should be used. In this paper, the authors examine how the new rules can be applied and whether there are any (unwritten) limits to their use.

The investigation consists of a theoretical study and a case study. The conclusions of these investigations are that the use of the new rules is limited in several ways, for instance municipalities cannot demand that the developer pays co-financial reimbursement and have to give them some sort of advantage if they chose to enter into such an agreement. The negotiations are supposed to be rather unregulated to give the parties an opportunity to adjust the agreement according to their personal needs and the unique conditions present in each land development project. Municipal guidelines have to be clear and easy to understand and distinguish the areas within the municipal borders *where* co-financial reimbursement is desirable and *how* such contributions should be given.



## Sammanfattning

För att kunna bygga ut samhället har transportinfrastruktur ansetts ha en mycket viktig roll. Den ökade tillgängligheten medför att mark kan utvecklas på ett samhällsnyttigt sätt, till exempel genom att det byggs fler bostäder. Det är genom att tillgängligheten ökar som transportinfrastruktur leder till att värdet på närliggande mark ökar, vilket blir ett incitament för markägare att exploatera sin mark.

Det har under många år funnits en diskussion om att ökade markvärden som uppstår tack vare offentliga investeringar inte ska få tillfalla enskilda markägare utan ska föras tillbaka till staten (eller annan offentlig företrädare). Det finns olika verktyg som kan användas för att åstadkomma en sådan omfördelning av ökade fastighetsvärden, det vill säga en så kallad värdeåterföring. Dessa omfattar bland annat skatter, värdestegringsexpropriation, exploateringsavtal och gatukostnadsersättning.

Sedan 2009 får kommuner ge bidrag till statliga infrastrukturprojekt, vilket anses kunna leda till att det kan utföras fler och bättre sådana eftersom budgeten ökar. I och med att kommunerna får medfinansiera statlig infrastruktur har det också uppstått ett behov av att underlätta kommunernas finansiering av sådana bidrag. Reglerna om medfinansieringsersättning, som infördes i *PBL 6 kap. 40 §* den 1 april 2017 kan ses som ett svar på detta behov. Dessa lagregler innebär att kommunen kan ta ut särskild ersättning - medfinansieringsersättning - i exploateringsavtal från fastighetsägare vars fastigheter antas öka i värde tack vare ett statligt eller landstingskommunalt infrastrukturprojekt i dess närhet. Ersättningen ska vara frivillig och för att få ta ut sådan måste kommunen först ha antagit riktlinjer.

Det verkar finnas vissa oklarheter kring hur reglerna om medfinansieringsersättning ska tillämpas och vilka rättsliga ramar som styr dem. Därför syftar detta arbete till att undersöka vad reglerna innebär, hur ändamålsenliga de är samt vilka ramar som styr hur de kan tillämpas.

I detta arbete har det genomförts en teoristudie som baseras på en rättsdogmatisk metod, och en fallstudie för att undersöka kommunernas inställning till och erfarenheter av lagreglerna om medfinansieringsersättning. Den senare syftade till att undersöka de rättsliga ramar som styr uttag av medfinansieringsersättning. Fallstudien bestod av en enkät samt analys av exploateringsavtal och riktlinjer. Totalt 134 kommuner valde att delta i enkäten.

Slutsatsen av undersökningarna är att det i dagsläget råder viss osäkerhet om hur reglerna om medfinansieringsersättning ska användas. För att kommuner ska kunna tillämpa reglerna krävs sannolikt någon typ av förtydligande, eller att det skapas en praxis genom att reglerna börjar användas av kommuner med god kompetens inom detta område. Vad gäller riktlinjerna så bör kommunerna tydligt ange när, var och hur medfinansieringsersättning ska tas ut.

Det finns ett antal rättsliga ramar som begränsar reglerna om medfinansieringsersättning. Dessa handlar bland annat om att kommunen inte får utnyttja sitt planmonopol för att få exploitörer att utge ersättning och när i tiden det kan förhandlas om medfinansieringsersättning. Det är också viktigt att exploitören ska få ut någon mer fördel än enbart byggrätt om denne betalar medfinansieringsersättning, då det inte

## Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

är tillåtet för kommunen att ta ut en avgift för byggrätten i sig. En huvudregel att förhålla sig till är att det går att förhandla om medfinansieringsersättning relativt fritt, så länge det finns riktlinjer antagna för detta. Det kan avtalas om medfinansieringsersättning relativt långt tid före infrastrukturprojektet ska utföras, om planerna för projektet är tillräckligt konkreta – det vill säga att det står klart att det kommer genomföras.



## Förord

Detta examensarbete motsvarar 30 HP och har genomförts under våren 2018 vid avdelningen för Fastighetsvetenskap vid Lunds tekniska högskola. Arbetet utgör sista delen i vår fem år långa utbildning till civilingenjörer i lantmäteri.

Vi vill tacka alla kommuner som vi har haft kontakt med inom ramarna för detta examensarbetet - utan er input hade arbetet inte blivit av. Vi är mycket glada och tacksamma för att ni delat med er av era åsikter och erfarenheter.

Vi vill tacka WSP för att ni erbjudit oss plats i en inspirerande arbetsmiljö med trevliga kollegor och goda frukostmackor. Vi vill särskilt tacka våra handledare Christopher Sigmond och Tore Englén, som gav oss idén att skriva om medfinansieringsersättning.

Vi vill också tacka våra familjer som gett oss mycket stöd under hela vår studietid och inte minst under arbetet med denna uppsats.

Ett särskilt tack riktar vi till vår handledare Malin Sjöstrand, som har gett oss inspiration i vårt skrivande och väglett oss när vi känt oss vilsna!



Martina Johansson



Clara Särnbratt



## Författningar och förkortningar

### Författningar

AvtL	Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område
ExprL	Expropriationslag (1972:719)
JB	Jordabalken (1970:994)
KL	Kommunallag (2017:725)
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)

### Förkortningar

BTA	Bruttoarea
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
VA	Vatten och avlopp



## Innehållsförteckning

1 Inledning .....	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och frågeställningar .....	1
1.3 Studier på området .....	2
1.4 Metod .....	3
1.4.1 Teoristudie .....	3
1.4.2 Fallstudie.....	4
1.4.3 Avgränsningar och felkällor.....	6
1.4.4 Framtida studier .....	6
1.5 Disposition .....	6
2 Värdeåterföring: en historisk bakgrund .....	8
2.1 Fastighetsvärden och äganderätt .....	8
2.1.1 Fastigheters ekonomiska betydelse i samhället.....	11
2.2 Varför kan mark öka i värde? .....	11
2.2.1 Vem har rätt till värdestegringen och varför? .....	12
2.2.2 Förväntningsvärden: när drömmar får ekonomiskt värde .....	14
2.3 Vad är värdeåterföring och hur används det? .....	15
3 Verktyg för värdeåterföring i samband med exploatering .....	16
3.1 Exploateringsavtal för att förverkliga detaljplaner .....	16
3.1.1 Varför behövs exploateringsavtal?.....	16
3.1.2 Exploateringsavtalets innehåll .....	18
3.2 Medfinansieringsersättning: vad är det och varför finns det? .....	19
3.2.1 Bakgrund till de nya reglerna.....	19
3.2.2 Vad är egentligen medfinansieringsersättning? .....	22
3.2.3 Ändringar som gjorts i lagen om kommunala befogenheter .....	24
3.3 Gatukostnadsersättning .....	25
4 Avtalsrätt: grunden som exploateringsavtal vilar på.....	27
4.1 Vad är egentligen ett avtal?.....	27

## Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

4.2 När är ett avtal ogiltigt? .....	28
4.2.1 När avtalet tvingas fram: särskilt om ogiltighet enligt AvtL 29 § .....	29
4.3 Avtalsolkning .....	30
4.4 Kommuners avtal med enskilda .....	31
4.5 Betydelsen av parternas styrkeförhållande för avtalets tolkning .....	33
5 Kommunen som samhällsbyggare .....	36
5.1 Vad gör kommunen egentligen? .....	36
5.2 Den kommunala kompetensen: vad begränsar kommunen? .....	37
5.2.1 Lokaliseringsprincipen .....	38
5.2.2 Likställighetsprincipen .....	38
5.2.3 Självkostnadsprincipen .....	40
5.2.4 Legalitetsprincipen .....	41
5.2.5 Kommunala avgifter .....	42
5.3 Kommunens roll i samhällsbyggnadsprocessen .....	43
5.3.1 Det kommunala planmonopolet .....	43
5.3.2 Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret .....	44
5.4 Att ta betalt för byggrätt: konsekvenser när kommunen saknar lagstöd .....	45
5.4.1 Kan avtal om medfinansieringsersättning bli en avgift för byggrätten? ....	45
5.4.2 Betydelse av avsaknaden av riktlinjer .....	47
5.5 Diskussion: frivilligheten i avtal om medfinansieringsersättning .....	48
5.6 Vad byggherren kan göra .....	51
5.6.1 Vad händer om infrastrukturprojektet inte blir av? .....	53
5.7 Strider medfinansieringsersättning mot likställighetsprincipen? .....	53
6 Expropriation: ett alternativ till medfinansieringsersättning? .....	56
6.1 Vad innebär expropriation? .....	56
6.2 När kan expropriation utföras? .....	57
6.3 Får man ersättning? .....	58
6.4 En starkare äganderätt fördyrar expropriation .....	59
6.5 Några avgöranden i frågor om expropriationstillstånd .....	60
6.6 Kopplingen mellan expropriation och medfinansieringsersättning .....	61

## Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

7 Kommuner och medfinansieringsersättning .....	63
7.1 Enkätundersökning.....	63
7.1.1 Kommunernas kännedom om de nya lagreglerna.....	63
7.1.2 Exploatering .....	65
7.1.3 Riktlinjer .....	67
7.1.4 Reglernas användbarhet .....	69
7.1.5 Konsekvenser av den nya lagen .....	70
7.2 Diskussion: vad visar enkätundersökningen? .....	71
7.3 Hur ser riktlinjerna för medfinansieringsersättning ut? .....	74
7.4 Diskussion: motsvarar riktlinjerna det som avses i lagens förarbeten? .....	75
8 Medfinansieringsersättning och tid.....	78
8.1 Praxis för avtal om medfinansieringsersättning.....	78
8.2 Diskussion: tidigaste tidpunkten att förhandla om medfinansieringsersättning	82
8.3 Diskussion: senaste tidpunkten att avtala om medfinansieringsersättning .....	87
9 Slutdiskussion .....	90
9.1 Vad innebär lagreglerna om medfinansieringsersättning? .....	90
9.2 Reglernas användbarhet .....	91
9.3 Rättsliga ramar för medfinansieringsersättning .....	94
10 Slutsatser .....	96
11 Referenser .....	98
Bilaga I: Mailutskickets utformning, enkät	
Bilaga II: Enkätundersökningens utformning	
Bilaga III: Kommuner som svarat på enkäten	
Bilaga IV: Geografisk utbredning på kommunerna som svarat på enkäten	
Bilaga V: Mailutskickets utformning, avtal	

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

För att kunna bygga ut samhället med fler bostäder har transportinfrastruktur ansetts ha en mycket viktig roll. Tidigare har det mestadels varit staten som ansvarat för finansiering av stora transportinfrastrukturanläggningar, såsom vägar och järnvägar. För att kunna finansiera fler infrastrukturprojekt har det dock under det senaste decenniet gjorts en hel del lagändringar för att öka finansieringsmöjligheterna för sådana projekt. En lagändring har gjort att det numera är tillåtet för kommuner att ge bidrag till statlig eller landstingsdriven infrastruktur.

För att underlätta för kommunerna att medfinansiera statliga projekt har nya lagregler i PBL och lagen om vissa kommunala befogenheter införts. Dessa lagregler innebär att kommunen kan ta ut särskild ersättning – medfinansieringsersättning – i exploateringsavtal från fastighetsägare vars fastigheter antas öka i värde tack vare infrastrukturprojektet. Ersättningen ska vara frivillig och för att få ta ut sådan måste kommunen först ha antagit riktlinjer.

Lagreglerna trädde i kraft 1 april 2017 och är alltså relativt nya, varför det ännu inte finns någon generell praxis för hur de ska användas. Själva lagtexten är allmänt hållen och reglerar inte i detalj hur reglerna får tillämpas och när det är mest lämpligt att använda dem. Denna typ av osäkerhet uttrycktes av flera remissinstanser i deras svar på den utredning som reglerna om medfinansieringsersättning baseras på, SOU 2015:60 *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring*. Där framgår att flera instanser anser att det förslag som lagts fram medför vissa osäkerheter och därför kan vara svårt att tillämpa. På grund av detta anser författarna av detta arbete (hädanefter enbart benämnda författarna) att det är av intresse att titta närmare på de rättsliga ramarna som är aktuella för reglerna om medfinansieringsersättning och hur reglerna kan användas.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med detta examensarbete är att undersöka och utreda om reglerna om medfinansieringsersättning, se *Plan och bygglagen (2010:900, hädanefter förkortad PBL) 6 kap. 39–42 §§*, är ändamålsenliga. Lagtexten är allmänt hållen och det verkar finnas en del oklarheter hur reglerna får användas och när det är mest lämpligt att använda dem. Fenomenet medfinansieringsersättning har i praktiken förekommit redan innan lagreglerna infördes, vilket innebär att det redan finns en slags praxis i sådana



fall. Det är dock inte säkert att denna befintliga praxis helt stämmer överens med hur lagreglerna är tänkta att användas: en anledning till att reglerna infördes var nämligen att få till en mer enhetlig och förutsebar praxis.<sup>1</sup>

De frågeställningar författarna arbetat efter sammanfattas nedan.

- Vad innebär de nya reglerna om medfinansieringsersättning?
- Vilka rättsliga ramar finns det för kommuners uttag av medfinansieringsersättning, med avseende på tidsaspekten och frivilligheten?
- Hur bör kommunen utforma riktlinjer för medfinansieringsersättning?

### 1.3 Studier på området

Hur värdeåterföring kan utföras i samband med anläggandet av infrastruktur är en diskussion som pågått länge, då det under tidens gång funnits skilda meningar om vem som har rätt till värdestegring tack vare offentliga investeringar.<sup>2</sup> Reglerna om medfinansieringsersättning är dock först nyligen införda i lagen och det har tidigare inte funnits några lagstadgade frivilliga medel för att återföra ökade markvärden till samhället. Det finns därmed inte särskilt många skrivelser på området. Författarna har bland annat funnit följande material kopplat till värdeåterföring i infrastrukturens sammanhang.

- SOU 2015:60 *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring.*
- SOU 2018:13 *Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift?*
- Fastighetsvetenskap vid Lunds universitet och WSP, 2017. *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur.*
- Witzell, J. (2013). *Möjligheter till fastighets- och exploateringsrelaterad värdeåterföring i transportinfrastrukturprojekt – en jämförelse av svenska förhållanden med London och Hong Kong. Examensarbete, avancerad nivå. Institutionen för Samhällsplanering och miljö. Stockholm: KTH.*
- Öhman, A. (2017). *Transportinfrastruktursatsningars påverkan på fastighetsvärden - Finns det förutsättningar för värdeåterföring? Examensarbete, avancerad nivå. Institutionen för Teknik och samhälle. Lund: LTH.*

---

<sup>1</sup> SOU 2015:60, s. 11.

<sup>2</sup> Se mer om detta i kapitel 2.

För den vidare intresserade läsaren kan det vara relevant att känna till att det finns material inom detta och angränsande områden som tagits fram inom ramarna för Sverigeförhandlingen.<sup>3</sup>

## 1.4 Metod

Detta examensarbete genomförs som en kvalitativ studie. Denna kvalitativa studie har som syfte att förklara sambandet mellan lagstiftningen och dess användning. Målsättningen är att identifiera och bestämma för ämnet relevanta företeelser, egenskaper och innebörder som ännu inte är kända eller tillräckligt utredda. Detta kan göras genom att man studerar olika variationer, strukturer och processer inom ämnet.<sup>4</sup> En kvalitativ studie kännetecknas av att den resulterar i verbala formuleringar och kan inte redovisas i siffror och tal.<sup>5</sup>

### 1.4.1 Teoristudie

Studiens teoridel ska ge läsaren en god förståelse inom de ämnesområden som kommer diskuteras i rapportens senare del. Teoridelen inleds med en historisk tillbakablick beträffande fastighetsvärden och vilka möjligheter till värdeåterföring som tidigare funnits, se kapitel 2. Detta följs av ett avsnitt om vilka verktyg som idag finns för att möjliggöra värdeåterföring där bland annat en redogörelse för de nya reglerna om medfinansieringsersättning görs, se kapitel 3.

Kapitel 4 och 5 handlar om avtalsrätt och kommunalrätt, vilket är nödvändigt för att senare göra en analys av förhållandet mellan kommunen och exploatören som avtalsparter. Teoridelen avslutas med ett kapitel om expropriation för att ge läsaren en förståelse om hur reglerna kring expropriation kan användas som vägledning vid avtal om medfinansieringsersättning, se kapitel 6.

Studien genomförs med en rättsdogmatisk metod. Utgångspunkten för en sådan metod är att fastställa vilka rättsregler som finns inom ett avgränsat rättsområde och att sedan precisera deras innehåll ur ett visst perspektiv.<sup>6</sup> Detta görs i denna studies teoriavsnitt genom att förarbeten, propositioner och lagkommentarer undersöks. Lagkom-

---

<sup>3</sup> Se <http://sverigeforhandlingen.se/>.

<sup>4</sup> Starrin, B. & Svensson, P-G., 1994, *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*, Lund: Studentlitteratur, s. 23.

<sup>5</sup> Backman, J., 2008, *Rapporter och uppsatser*, Lund: Studentlitteratur AB, s. 33.

<sup>6</sup> Lehrberg, B., 2016, *Praktisk juridisk metod*, 9 uppl. Uppsala: Iusté, s. 203.

mentarerna har hämtats från de juridiska informationstjänsterna Zeteo och Karnov. Relevant litteratur har använts för att ge arbetet ytterligare bredd.

För att få en djupare förståelse kring rättsreglernas funktion söker man inom rättsdogmatiken kunskap om den verklighet där reglerna fungerar.<sup>7</sup> I denna studie görs detta genom den fallstudie som presenteras nedan, där kommuner har fått ge sina synpunkter på de nya lagreglerna som studeras. Avtal och riktlinjer har analyserats för att undersöka den befintliga praxisen och tillämpningen av uttag av medfinansieringsersättning.

### **1.4.2 Fallstudie**

Fallstudier förekommer ofta i kvalitativa studier där man försöker förklara, förstå eller beskriva stora företeelser, organisationer eller system som är svårt att undersöka med annan metodik.<sup>8</sup> I denna studie har en fallstudie använts för att undersöka vilka åsikter som finns kring de nya lagreglerna kring medfinansieringsersättning samt hur användbara reglerna förväntas vara. Detta har gjorts genom en enkätundersökning som skickats till samtliga kommuner i Sverige, en studie av avtal om värdeåterföring samt analys av några kommuners riktlinjer för medfinansieringsersättning.

#### Enkätundersökning

För att förstå vad Sveriges kommuner har för kunskaper och åsikter om de nya lagreglerna om medfinansieringsersättning skapade författarna en enkät. Enkätundersökningen skapades i det webbaserade formuläret "Google forms" och länkades sedan via mail. I enkäten ställdes enkla flervalfrågor kring kommunernas projektekonomi, om de känner till reglerna om medfinansieringsersättning, om de har eller har tänkt införa riktlinjer för medfinansieringsersättning i exploateringsavtal och deras generella åsikter kring möjligheten att ta ut medfinansieringsersättning. Det undersöktes även om intresse fanns för fortsatt kontakt med författarna angående fler frågor om medfinansieringsersättning. För enkätens utformning, se bilaga II. Resultatet av enkäten presenteras i kapitel 7.

Enkäten skickades ut till samtliga av Sveriges 290 kommuner via mail. Mottagarna uppmanades att vidarebefordra mailet till relevant avdelning eller person. För maillets utformning, se bilaga I.

---

<sup>7</sup> Lehrberg, B. 2016, s. 204.

<sup>8</sup> Backman, 2008, s. 55.

## Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

Totalt inkom 134 enkätsvar från kommuner. Vilka kommuner som svarat visas i tabellform i bilaga III och i bildform i kartan i bilaga IV. Bilaga III innehåller också en förteckning av de kommuner som angivit att de ville ha fortsatt kontakt med författarna. Det var 30 kommuner som angav att de kunde tänka sig att svara på fler frågor om medfinansieringsersättning.

Elva kommuner informerade om att de inte avsåg att svara på enkäten på grund av tidsbrist eller okunskap inom ämnet. Övriga 145 kommuner har inte svarat alls.

### Analys av exploateringsavtal

Som nämnts ovan var det 30 kommuner som valde att ha fortsatt kontakt med författarna. Dessa ombads att svara på ett antal frågor via mail, se bilaga V, samt bifoga relevanta avtal om medfinansieringsersättning eller motsvarande. Syftet med dessa frågor var att ta reda på om kommunerna, före eller efter införandet av de nya lagreglerna om medfinansieringsersättning, skrivit avtal med en exploatör där denne ombads att medfinansiera statlig infrastruktur. Då endast ett fåtal av dessa kommuner hade ingått sådana avtal bad författarna ytterligare tre kommuner, som författarna på starka grunder<sup>9</sup> trodde hade skrivit sådana avtal tidigare, om att skicka dem eventuella medfinansieringsersättningsavtal. Totalt bad författarna alltså 33 kommuner att tillända dem avtal om medfinansieringsersättning.

### Analys av riktlinjer

En av frågorna som ställdes i enkäten var om kommunen antagit riktlinjer för medfinansieringsersättning i exploateringsavtal eller ej, vilket innebar att författarna fick information om vilka av de 134 kommunerna som svarat på enkäten som antagit sådana. Riktlinjerna för dessa kommuner söktes fram på kommunernas hemsidor. Regeringens proposition *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur* innehåller ett avsnitt om riktlinjer<sup>10</sup> vilket användes som referens när de framtagna riktlinjerna analyserades.

Det undersöktes inte om de 156 kommuner som inte svarat på enkäten antagit riktlinjer eller ej.

---

<sup>9</sup> Författarna hade hört talas om att kommuner i ett visst område hade använt sig av medfinansieringsersättning eller motsvarande redan innan lagen trädde i kraft.

<sup>10</sup> Prop. 2016/17:45 s. 20.

### **1.4.3 Avgränsningar och felkällor**

Detta examensarbete utfördes från mitten av januari till början av maj år 2018. Det har påverkat fallstudien då exempelvis endast riktlinjer som funnits vid denna tidpunkt har kunnat analyserats.

Enkätundersökningen besvarades av en på kommunen arbetande tjänsteperson, men svaren redovisas på kommunnivå. Det bör poängteras att denne tjänstepersons yrkesroll och personliga åsikter kan vinkla svaren.

En fråga som är mycket relevant när det kommer till hur reglerna om medfinansieringsersättning ska tillämpas är hur värdeökningen på exploatörens fastighet ska beräknas, samt hur säkerställd den måste vara. Dessa frågor kommer dock inte tas upp i detta arbete.

Denna studie riktar sig till både offentliga och privata aktörer inom samhällsbyggnadssektorn samt till studenter som studerar fastighetsrätt eller samhällsplanering. Den kan vara extra relevant för kommuner som har funderingar på att tillämpa reglerna om medfinansieringsersättning. Författarna förutsätter att läsaren har grundläggande kunskaper inom fastighetsrätt och samhällsbyggnadsfrågor.

### **1.4.4 Framtida studier**

Detta examensarbete har begränsats till att behandla lagreglerna om medfinansieringsersättning och hur dessa ska tillämpas samt några rättsliga ramar som begränsar dem. Det finns dock mycket annat på området som inte tagits upp här, till exempel hur värdeökningen på exploatörens fastighet ska beräknas eller hur sannolik en sådan värdeökning måste vara. Detta skulle kunna undersökas i vidare studier på området. Att titta närmare på hur stora influensområden som kan sägas uppkomma vid olika typer av infrastrukturåtgärder kan också vara relevant. Författarna vill särskilt framhålla att det kan vara av intresse att följa upp hur lagreglerna om medfinansieringsersättning har använts – eller inte använts – i praktiken om några år.

Detta arbete behandlar främst kommunernas synpunkter och erfarenheter kring de nya lagreglerna. Motsvarande undersökning skulle även kunna göras ur exploatörens synvinkel.

## **1.5 Disposition**

### *1 Inledning*

I detta kapitel presenteras bakgrunden till studien, dess syfte och frågeställningar samt dess metod.

*2 Värdeåterföring: en historisk bakgrund*

Författarna avser att med detta kapitel ge läsaren en bakgrund till varför fastigheter och deras värde har betydelse i många avseenden i dagens samhälle.

*3 Verktyg för värdeåterföring i samband med exploatering*

Läsaren får här en möjlighet att sätta sig in i exploateringsavtalets funktion och vad ett sådant avtal kan innehålla. Kapitlet innehåller också en redogörelse för de nya reglerna om medfinansieringsersättning i exploateringsavtal, samt vad som var den bakomliggande tanken till att man införde dessa regler.

*4 Avtalsrätt: grunden som exploateringsavtal vilar på*

Detta kapitel syftar till att ge läsaren en sammanfattande beskrivning av nödvändiga avtalsrättsliga regler, vilket är mycket relevant i frågor som rör exploateringsavtal och därmed också medfinansieringsersättning.

*5 Kommunen som samhällsbyggare*

I detta kapitel avser författarna ge läsaren en uppfattning om vilka principer som begränsar kommunens handlingsutrymme och hur den agerar i samhällsbyggnadsprocessen. Kapitlet innehåller en avslutande diskussionsdel som behandlar frågor om frivillighet och vad som kan anses vara avgift för byggrätt.

*6 Expropriation: ett alternativ till medfinansieringsersättning?*

Detta kapitel syftar till att titta närmare på om frågan om värdestegringsexpropriation kan användas som ett alternativ till medfinansieringsersättning samt vilka kopplingar som finns mellan de två värdeåterföringsmetoderna.

*7 Medfinansieringsersättning och tid*

Detta kapitel har till största delen karaktären av ett diskussionskapitel, där författarna genom analyser försöker reda ut vissa frågor angående tidsaspekten i lagreglerna om medfinansieringsersättning.

*8 Kommuner och medfinansieringsersättning*

Detta kapitel innehåller en undersökning av kommunernas inställning till fenomenet medfinansieringsersättning, samt hur riktlinjer för sådan kan se ut.

*9 Slutdiskussion*

Detta kapitel innehåller en slutlig diskussion kring de nya lagreglernas innehåll, deras användbarhet samt de rättsliga ramar som begränsar dem.

*10 Slutsatser*

I detta kapitel besvaras arbetets frågeställningar.

## 2 Värdeåterföring: en historisk bakgrund

Författarna avser att med detta kapitel ge läsaren en bakgrund till varför fastigheter och deras värde har betydelse i många avseenden i dagens samhälle. Fastigheter har en viktig roll som säkerhet för lån och anses i många fall som stabila tillgångar som inte genomgår stora förändringar i värde på kort tid. Vanligtvis är det fastighetens marknadsvärde som är vägledande i fråga om till vilket belopp den kan belånas.<sup>11</sup>

Detta kapitel är också tänkt att fungera som en inledande förklaring till varför reglerna om medfinansieringsersättning infördes i svensk lag.

### 2.1 Fastighetsvärden och äganderätt

Värdet på mark är enligt Holmström en konstruktion som människan upprätthåller: en fastighet har ett värde för att någon anser att marken på något sätt är användbar eller för att den kan utnyttjas som bytesmedel i en transaktion. Detta förhållande kan beskrivas genom att markvärdet delas upp i en objektiv och en subjektiv del. Det subjektiva värdet kan sägas vara det värde som marken åsätts av enskilda personer, till exempel att marken är nyttig för denne på något sätt eller att den ger personen i fråga nöje – alltså individuella affektionsvärden. Det objektiva värdet kan sägas vara det värde som ett större antal personer upplever att marken har – i princip dess marknadsvärde.<sup>12</sup> Det är det objektiva värdet som kan uppskattas i pengar: det individuella affektionsvärdet varierar från person till person och kan svårtligen uppskattas på något mer generellt sett.<sup>13</sup> I följande text då begreppet markvärde diskuteras eller nämns i olika sammanhang avses det objektiva värdet, om inte annat anges.

För att mark ska kunna vara ett bytesmedel krävs dels att det finns en viss efterfrågan på den och att tillgången är begränsad. Det senare är uppenbart i och med det faktum att mark inte kan nyproduceras eller flyttas – den ligger där den ligger. Den som köper mark måste dessutom genom köpet få vissa exklusiva rättigheter till marken, det vill säga få tillgång till den med äganderätt eller liknande.<sup>14</sup> Författarna påpekar att den som äger mark är i en typ av monopolsituation, då ingen annan kan erbjuda eller överlåta just den marken.

---

<sup>11</sup> Jensen, U., 2016, *Panträtt i fast egendom*, 10 uppl. Uppsala: Iustus förlag, s. 39, s. 45.

<sup>12</sup> Holmström, B., 1987, *Rätten till markvärdestegringen - Förslag och åtgärder under 1900-talet*, R21:1988. Stockholm: Svenskt tryck, s. 13.

<sup>13</sup> Bengtsson, B., 2016, *Ideella värden i fastighetsrätten*, Stockholm: Wolters Kluwer, s. 16.

<sup>14</sup> Holmström, 1987, s. 14.

Äganderätt definieras ofta inte som enbart en enda rättighet, utan som ett knippe av rättigheter som kan kombineras på olika sätt för att beskriva olika förhållanden mellan personer och egendom.<sup>15</sup> Enligt Elinor Ostrom kan begreppet äganderätt, när det rör sig om mark, anses vara ett knippe av fem olika rättigheter:

1. rätt att vistas på fastigheten,
2. rätt att tillgodogöra sig fastighetens resurser,
3. rätt att bestämma hur fastigheten ska användas och vem som får använda den,
4. rätt att utestänga andra från att vistas på fastigheten, och
5. rätt att sälja och/eller upplåta någon, några eller alla de ovanstående rättigheterna med nyttjanderätt.

Rättigheterna kan kombineras på olika sätt och ge en person olika typer av "behörighet" till att förfoga över fast egendom.<sup>16</sup> Författarna infogar här att som exempel på detta kan nämnas att en parkbesökare normalt endast innehar den första rättigheten i listan ovan, rätten att vistas på platsen, medan en person som hyr ett hus med trädgård eller en arrendator i princip har rättigheterna ett till och med fyra. Vad gäller servitut så kan olika rättigheter komma ifråga beroende på dess ändamål: ett vägservitut kan nog sägas omfatta rättighet ett, två och tre, då en sådan rätt inte nödvändigtvis medför att den tjänande fastighetens ägare kan utestängas från vägen. Dessa rättigheter har gemensamt att de ofta är begränsade av att de inte kan överlåtas: dess innehavare kan alltså inte direkt tillgodogöra sig någon värdeökning från dem. För att kunna göra detta krävs i princip full äganderätt till marken. Enligt Ostrom gäller att enbart den som är i besittning av samtliga fem rättigheter kan anses vara ägare till egendomen.<sup>17</sup> Dessutom krävs att staten både erkänner och skyddar äganderätten till mark: vare sig offentliga eller privata aktörer får ta annans fasta egendom i anspråk utan stöd av lag.<sup>18</sup>

Att man äger den mark man brukar helt och fullt, genom att inneha alla fem rättigheterna ovan, har under historiens gång inte alls varit självklar. Under till exempel väst-

---

<sup>15</sup> Baron, J., 2013, Rescuing the Bundle-of-Rights Metaphor in Property Law. *University of Cincinnati Law Review*. (1), Vol. 82, s. 57.

<sup>16</sup> Ostrom, E., 2009, Design Principles of Robust Property Rights Institutions: What Have We Learned? I K. Ingram och Y. Hong (Red.), *Property Rights and Land Policies* (ss. 25-51). Hollis: Puritan Press Inc.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Renard, V., 2009, Property Rights Protection and Spatial Planning in European Countries. I K. Ingram och Y. Hong (Red.), *Property Rights and Land Policies* (ss. 216-229). Hollis: Puritan Press Inc.



världens medeltid var det normala att adeln ägde marken medan det var allmogen<sup>19</sup> som arbetade jorden.<sup>20</sup> Detta beskrivs i den så kallade dominiumläran, som definierade äganderätten till mark som delad: godsägaren hade den verkliga äganderätten medan bönderna endast hade (nedärvd) nyttjanderätt. Det var rätten till att kontrollera hur jorden brukades i kombination med rätten att uppbära avkastning från den som var grundläggande för äganderätten, vilket innebar att alla som brukade jord mot avgift (till exempel i form av skatt) inte ansågs inneha full äganderätt. I Sverige dröjde det till 1789 innan bönder, som brukade statlig mark, formellt fick full äganderätt till den mark de brukade.<sup>21</sup> I och med övergången till kapitalism och marknadsekonomi har dock äganderätt till mark blivit ett allt vanligare fenomen, som idag ofta anses helt nödvändig i ett fritt land.<sup>22</sup>

I Sverige är äganderätten tryggad först och främst i grundlagen, i *RF 2 kap. 15 §*, genom att den som äger mark inte kan fräntas denna utom i vissa särskilda fall och då alltid mot ersättning. Även rättigheter till mark kan skapas eller upphävas i det allmännas intresse: sådana rättigheter kan till exempel bestå av rätt att ta väg på annans mark. Att ta mark eller rättigheter med tvång får endast ske för att tillgodose angelägna allmänna intressen, men enligt praxis krävs det inte nödvändigtvis att det är företrädare för allmänheten som tar marken i anspråk. Även privatpersoner kan ta mark i anspråk med tvång. Enligt till exempel *fastighetsbildningslagen (FBL) (1970:988)* kan mark regleras med tvång från en privatägd fastighet till en annan, om lagens alla rekvisit är uppfyllda (bland annat måste åtgärden leda till ekonomisk vinst).

Ett exempel på ett scenario där tvång enligt FBL användes är fallet NJA 1996 s. 110, där ett skogsvägsservitut utökades mot den tjänande fastighetens ägares vilja till att också omfatta transport av travhästar. De inblandade fastighetsägarna i fallet var privatpersoner, men utökningen av rättigheten ansågs vara av allmänt intresse. Högsta domstolen (HD) framför i domskälen att åtgärden var av betydelse för allmänheten för att den främjar sysselsättningen i bygden. I prejudikatet kommer domstolen också fram till att tillkomsten av *RF 2 kap. 18 §* (alltså nuvarande *RF 2 kap. 15 §*) inte förhindrar tvångsvis fastighetsreglering enligt FBL. HD ansåg alltså att egendomsskyddet i *RF 2 kap. 18 §* kan vara tillgodosett i de villkor som krävs för att få utföra tvångsvis åtgärder enligt FBL.

---

<sup>19</sup> Markägande bönder och jordbruksarbetare; "vanligt folk".

<sup>20</sup> Platt, R.H., 2014, Historical Roots of American Land Use Institutions. I: *Land Use and Society*. Washington DC: Island Press. Doi: [https://doi.org/10.5822/978-1-61091-455-0\\_4](https://doi.org/10.5822/978-1-61091-455-0_4).

<sup>21</sup> *Nationalencyklopedin*. Dominium.

<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/dominium>. [hämtad 2018-03-21].

<sup>22</sup> Platt, 2014.

### 2.1.1 Fastigheters ekonomiska betydelse i samhället

Det finns olika typer av fastigheter, från fastigheter med hyreshus till småhusfastigheter till industrifastigheter och lantbruksenheter. Beroende på läge, naturtillgångar, bebyggelse, med mera, kan en viss typ av användning av en fastighet vara mer ekonomiskt lönsam än andra användningar: till exempel kan det vara mer ekonomiskt givande att använda en markbit i Skåne för odling än att använda den som betesmark.<sup>23</sup>

Fastigheter har stor betydelse i dagens samhälle både för att de representerar stora ekonomiska värden och för att samhällsutveckling i form av till exempel infrastruktur- och bostadsbyggande kräver utrymme.<sup>24</sup> År 2017 uppskattades taxeringsvärdet av det totala fastighetsbeståndet i Sverige till ungefär 8 100 miljarder kronor.<sup>25</sup>

I och med att mark kan överlåtas finns en marknad för fastigheter, där utbudet och efterfrågan påverkar marknadsvärdet. Olika grupper tilltalas av olika typer av fastigheter, vilket gör att utbud och efterfrågan kan skilja sig åt mellan olika kategorier av sådana. Fastighetsmarknaden utmärks av att den har vissa speciella egenskaper jämfört med marknader för andra varor. Till exempel är varje fastighet i princip unik och har ett unikt geografiskt läge, vilket gör att utbudet (åtminstone på kort sikt) är i stort sett konstant. Sker en stor ökning i efterfrågan på fastigheter hastigt kommer detta därför att avspeglas i fastighetspriserna genom att dessa också ökar. Fastighetsmarknaden är en relativt kraftigt reglerad marknad på grund av fastigheternas stora betydelse för både samhället och enskilda.<sup>26</sup>

### 2.2 Varför kan mark öka i värde?

Det finns flera olika orsaker till varför fastigheter ökar i värde. På 1920-talet skrev Rothlieb att ökning av fastighetsvärde härrörde ur antingen en ökad användbarhet eller en ökad efterfrågan. Det förstnämnda scenariot kunde i sin tur bero antingen på ägarens eller samhällets investeringar.<sup>27</sup> Resonemanget är inte helt olikt det som presenteras i

---

<sup>23</sup> Se bland annat NJA 2015 s. 323.

<sup>24</sup> Lind, H. & Persson, E., 2015, Fastighetsmarknad och marknadsanalys. I Institutet För Värdering Av Fastigheter och Samhällsbyggarna (Red.). *Fastighetsekonomi och fastighetsrätt. Fastighetsnomenklatur* (ss. 235–264). 12 uppl. Stockholm: Fastighetsnytt Förlags AB, s. 244.

<sup>25</sup> SCB (Statistiska centralbyrån) (2018). *Fastighetsbeståndet, korrigerad 2018-01-18*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/fastighetstaxeringar/fastighetstaxeringar/pong/tabell-och-diagram/fastighetsbestandet/>. [hämtad 2018-03-22].

<sup>26</sup> Lind och Persson, 2015, s. 243–246.

<sup>27</sup> Rothlieb, C., 1928, Värdestegring och bettermentsbidrag. Några reflexioner i anledning av 1928 års förslag till stadsbyggnadslag. *Ekonomisk Tidskrift*, 30(8/9). Doi:10.2307/3472703, s. 188.

Markvärdeutredningen (SOU 1957:43 *Indragning av oförtjänt jordvärdestegring*), men där anges att det finns hela nio olika typer av värdestegring som är relevant i fastighetssammanhang. Dessa anser Thomas Karlbro i sin tur kan sammanfattas till fyra övergripande kategorier, bestående av:

- Värdestegring tack vare tillstånd till byggande (rättsutvidgning), till exempel i form av bygggrätt enligt detaljplan.
- Värdestegring tack vare offentliga investeringar, såsom investeringar i gator, och kollektivtrafik m.m.
- Värdestegring tack vare fastighetsägarens egen investering i fastigheten i form av till exempel byggnader eller anläggningar.
- Värdestegring tack vare den ekonomiska utvecklingen i samhället, orsakad av till exempel befolkningstillväxt eller räntesänkningar.<sup>28</sup>

I följande text åsyftar begreppet värdestegring sådan stegring som beskrivs i andra punkten ovan, alltså värdeökning tack vare offentliga investeringar, om inte annat anges. Värdeökningar som sker tack vare utbyggnad av infrastruktur är ofta ett resultat av att tillgängligheten ökar.<sup>29</sup>

### 2.2.1 Vem har rätt till värdestegringen och varför?

Vem som har rätt till en fastighets markvärdestegring är en fråga som har diskuterats åtminstone sedan den amerikanske ekonomen Henry George på 1870-talet presenterade en idé om att jord är en gemensam egendom. Han ansåg att privatpersoner som med laglig rätt brukade eller "ägde" mark enbart hade rätt till de värden som de själva skapat genom investering av arbete eller kapital i fastigheten – all annan värdeökning med koppling till jorden skulle tillfalla samhället.<sup>30</sup>

Enligt beslut av regeringen år 1954 tillsattes en utredning (den så kallade markvärdeutredningen) om hur oförtjänt markvärdeökning skulle kunna tillfalla staten istället för markägarna. Utredningen resulterade i den tidigare nämnda Markvärdeutredningens SOU 1957:43 och bestod av några olika förslag till värdeåterföring, som representerade något olika syn på frågan. Ett av förslagen representerade en mer strikt syn på vilken del av markvärdet som fastighetsägaren hade rätt att tillgodogöra sig, medan ett annat förslag förespråkade ett mildare angreppssätt. I det första fallet rörde det sig om att utredningen inte ansåg att fastighetsägaren hade rätt till något annat värde än det som

---

<sup>28</sup> Kalbro, T., 2009, *Finansiering av infrastruktur*. Stockholm: KTH, s. 15.

<sup>29</sup> SOU 2015:60, s. 30.

<sup>30</sup> SOU 1957:43, s. 512; Rothlieb, 1928, s. 175.

var ett direkt resultat av dennes egen investering av arbete och kapital i fastigheten.<sup>31</sup> I det senare förslaget ansåg utredaren istället att fastighetsägaren hade rätt till all värdestegring fastigheten genomgick utom den som var ett resultat av investeringar som det offentliga gjort.<sup>32</sup>

Före industrialiseringen och urbaniseringen av Sverige berodde fastigheters värde främst av deras lämplighet som jordbruksmark. Det skedde alltså normalt inte någon betydande stegring av markens värde, om inte dess ägare själv investerade och därmed ökade markens lämplighet för jordbruk.<sup>33</sup> I samband med industrialiseringen och urbaniseringen på 1800-talet kom synen på fastigheten och dess värde att förändras. Jordens hela värde berodde inte längre enbart på dess lämplighet för jordbruk: även naturtillgångar (såsom skog) och den geografiska belägenheten fick betydelse för markvärdet. När inflyttningen till städerna ökade skapades behov av tätortsnära mark för bostäder till de nya stadsborna, varför värdet på fastigheter i detta läge steg betydligt.<sup>34</sup> Denna typ av värdehöjning var ju inte alls markägarens förtjänst på något sätt, varför det ansågs orättvist att den som råkade äga mark med ett fördelaktigt läge skulle få tillgodogöra sig det ökade värdet. Denna borde antingen tas bort helt eller på något sätt komma allmänheten tillgodo. På vilket sätt den skulle kunna övergå från markägaren till allmänheten var inte klart, vilket ledde till ett antal utredningar under 1900-talet (bland annat SOU 1957:43).<sup>35</sup>

Synen på vad äganderätt innebär och hur stark denna rätt är har som sagt förändrats med tiden. Bara sedan 1970-talet har en hel del förändringar skett, framförallt i form av ändringar av hur stor ersättning som ska utfås då mark eller rättigheter tas med tvång. Som nämnts ovan krävs för äganderätt att staten erkänner och skyddar denna genom att rätten inte kan fräntas någon utan ersättning. Hur mycket ersättning som ska utges kan enligt författarnas mening vara en indikation på hur mycket samhället anser att äganderätten är värd vid den aktuella tidpunkten. År 2010 skedde vissa förändringar i den lag som reglerar ersättning då mark tas med tvång, *expropriationslagen (1972:719) (hädanefter förkortad ExprL)*, som innebar en ökning av hur mycket ersättning som ska betalas till den som förlorar mark eller rättighet, se kapitel 6. Ändringen skulle kunna

---

<sup>31</sup> SOU 1957:43, s. 29.

<sup>32</sup> SOU 1957:43, s. 512.

<sup>33</sup> Holmström, 1987, s. 8.

<sup>34</sup> Holmström, 1987, s. 3.

<sup>35</sup> Holmström, 1987, s. 8.

sågas vara resultatet av en trend mot starkare äganderätt och ökad privatisering<sup>36</sup> av samhället.

### 2.2.2 Förväntningsvärden: när drömmar får ekonomiskt värde

Ett förväntningsvärde på en fastighet uppstår när det finns förhoppningar om en framtida förändring av markens användning, till exempel att ny bebyggelse ska få uppföras tack vare detaljplan eller bygglov. En sådan förväntning kan innebära att fastigheten i framtiden kommer att öka i värde.<sup>37</sup>

En fastighets värde bestäms av den användning av marken som pågår eller får pågå (till exempel om en annan användning tillåts i detaljplan) i nuläget. Det kan vara jord- och skogsbruksmark eller redan bebyggd mark. Mark som inte omfattas av en detaljplan men där det finns förväntningar om ändrad markanvändning, främst för bebyggelse, kallas för råmark.<sup>38</sup> För att marken ska få kallas råmark måste mer konkreta åtgärder kring framtida bebyggelse ha beslutats, exempelvis att området pekats ut för bebyggelse i en översiktsplan. Om utbyggnaden ligger långt fram i tiden är det inte säkert att marknaden börjar agera utifrån förväntningsvärden.<sup>39</sup> När en detaljplan vinner laga kraft är den rättsligt bindande och markens framtida användning är då säkrad. Råmarken övergår därigenom till att bli råtomtmark. För att man sedan ska kunna bebygga marken i detaljplanen måste infrastruktur byggas och avgifter för gator, va-anläggningar, fastighetsbildning, med mera betalas. När detta har gjorts övergår råtomtmarken till byggklar tomtmark. Den slutgiltiga värdenivån avser den bebyggda fastigheten och infaller när bygglov beviljats och bebyggelsen har färdigställts. Ur ekonomisk synpunkt är det därmed viktigt när man förvärvar en fastighet i förhållande till markens värdeutveckling.<sup>40</sup>

Det kan vara svårt att bestämma en fastighets marknadsvärde när den utgörs av råmark, det vill säga när en stor del av värdet består av förväntningsvärden. Författarna tänker att detta kan ske till exempel då det finns tankar om att det ska ske en exploatering av ett visst område men det ännu inte finns någon lagakraftvunnen detaljplan.

---

<sup>36</sup> Bonde, F., 2009, Vad är rättvis ersättning när mark tas med tvång? I K. Åhman (Red.). *Äganderätt - dess omfattning och begränsningar* (ss. 31–52). Uppsala: Iustus Förlag, s. 32.

<sup>37</sup> Sjödin, E., Ekbäck, P. Kalbro, T. & Norell, L. (2011). *Markåtkomst och ersättning - för bebyggelse och infrastruktur*. 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, s. 23.

<sup>38</sup> Kalbro, T. & Lindgren, E., 2018, *Markexploatering*, 6 uppl., Stockholm: Norstedts Juridik, s. 154.

<sup>39</sup> Sjödin et al, 2011, s. 144.

<sup>40</sup> Kalbro och Lindgren, 2018, s. 154 f.

I en av Sverigeförhandlingens delrapporter sägs det att det kan uppstå stora förväntningsvärden i ett område där det ska byggas någon typ av infrastruktur som till exempel en ny järnvägsstation. Redan innan det finns en konkret plan för projektet kan markens värde börja stiga. Det kan räcka med att ett visst område offentligt pekats ut för det framtida projektet för att intresset för att exploatera marken ska öka och därmed leda till högre fastighetsvärden. Ju längre tiden går och ju mer sannolikt det blir att projektet verkligen kommer genomföras desto mer stiger värdet. När den nya transportinfrastrukturen väl öppnar för trafik kan värdeökningen plana av något.<sup>41</sup>

### 2.3 Vad är värdeåterföring och hur används det?

När det offentliga väljer att investera i transportinfrastruktur leder det som ovan nämnts ofta till en betydande värdeökning för de fastigheter som får förbättrade transportanslutningar. För att täcka en del av samhällets kostnader kan de fastighetsägare som gynnas av exploateringen få återföra delar av de ekonomiska värden som bildas, en så kallad värdeåterföring. För att kunna återföra värden som uppstått på grund av investeringar i transportinfrastruktur fanns det, fram till 1 april 2017, tre olika verktyg. Dessa är:

- värdestegringsexpropriation,
- bestämmelser om gatukostnadsersättning och
- ersättning genom exploateringsavtal.<sup>42</sup>

En mer detaljerad beskrivning av verktygen för värdeåterföring och hur de fungerar finns i kapitel 3 och 6. Det är dock värt att notera att värdestegringsexpropriation är det bredaste av dessa verktyg, då de andra har en något mer begränsad användning. Exploateringsavtal kan till exempel endast skrivas i samband med genomförandet av detaljplan, vilket gör att värdeåterföring via sådana avtal i princip är begränsat till ny-exploateringar.

Författarna poängterar att värdeåterföring genom medfinansieringsersättning kan innebära att återföringen består av förväntningsvärden. Mer om vad medfinansieringsersättning är står i avsnitt 3.2.

---

<sup>41</sup> SOU 2015:60, s. 34 f.

<sup>42</sup> Prop. 2016/17:45, s. 33.

## 3 Verktyg för värdeåterföring i samband med exploatering

Det har under de senaste åren diskuterats en del hur man ska finansiera stora transportinfrastrukturprojekt. Värdeåterföring har framförts som en finansieringsmetod och det finns i sin tur flera olika sätt att genomföra värdeåterföring på. Ett av dessa sätt är numera att tillämpa reglerna om medfinansieringsersättning.

Om en kommun vill begära medfinansieringsersättning av en exploatör ska detta regleras i exploateringsavtal. Författarna vill därför ge läsaren en möjlighet att sätta sig in i rättsliga ramarna för exploateringsavtalets uppkomst och vad ett sådant avtal kan innehålla. Kapitlet innehåller också en redogörelse för de nya reglerna om medfinansieringsersättning, samt vad som var den bakomliggande tanken till att dessa regler infördes.

### 3.1 Exploateringsavtal för att förverkliga detaljplaner

När exploateringar genomförs av byggherrar tecknas normalt någon sorts genomförandeavtal mellan byggherren och kommunen. Beroende på vem som äger marken när exploateringen initieras brukar avtalen kallas för antingen markanvisningsavtal eller exploateringsavtal.<sup>43</sup> *Markanvisningsavtal* definieras enligt *PBL 1 kap. 4 §* som ett avtal som ger byggherren ensamrätt att under begränsad tid och under vissa givna villkor förhandla med kommunen om ett visst kommunägt markområde för bebyggande. Enligt samma paragraf är ett *exploateringsavtal* ett avtal om genomförande av detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre avseende mark som ägs av denna.

#### 3.1.1 Varför behövs exploateringsavtal?

Regler för exploateringsavtal infördes år 2015 i PBL. I SOU 2012:91 *Ett effektivare plangenomförande* angavs att en problematik med de dåvarande exploateringsavtalen var deras bristande förutsägbarhet för exploatören, offentlighet och insyn. Det fanns ingen enhetlig praxis, vilket ledde till långa förhandlingar och ekonomisk osäkerhet för exploatören.<sup>44</sup> Därför infördes nya regler den 1 januari 2015 i PBL om exploateringsavtal. Regeringen ansåg att det behövde tydliggöras att det endast är åtgärder som är nödvändiga för detaljplanens genomförande som får påföras exploatören. Eftersom exploatören stod i stark beroendeställning till kommunen kunde det

---

<sup>43</sup> SOU 2012:91, s. 190.

<sup>44</sup> Prop. 2013/14:126, s. 149.

leda till att exploatören ingick onödigt betungande avtal med kommuner i exploateringssammanhang. Det rörde sig alltså om avtal som medfört ansvar för exploatören att utföra arbeten som inte haft något samband med detaljplanen, vilket kommunen i princip uppsatt som ett krav för att avtalet alls skulle bli av.<sup>45</sup> För att öka förutsägbarheten skulle kommuner som avsåg ingå sådana avtal anta riktlinjer – byggherrarna skulle då få bättre insikt i vad de skulle kunna förvänta sig i en förhandling med kommunen.<sup>46</sup>

Innan den 1 januari 2015 gällde de så kallade exploatörsbestämmelserna som byggde på tvingande myndighetsbeslut. Dessa beslut kunde innebära att en fastighetsägare tvingades att bland annat avstå mark för allmän plats i en detaljplan eller bekosta anläggningar för gator, vägar, vattenförsörjning och avlopp. Exploatörsbestämmelserna användes i en mycket liten omfattning. Många kommuner valde istället att förhandla med exploatörer och fastighetsägare för att sedan teckna exploateringsavtal med dessa kring plangenomförandet. På så sätt slapp man dels den formella processen kring myndighetsbeslutet och dels kunde man förhandla kring fler frågor än vad ett sådant beslut kunde omfatta.<sup>47</sup>

#### Riktlinjernas roll

Enligt *PBL 6 kap. 39 §* ska kommunen, om den avser att ingå exploateringsavtal, anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner, medfinansieringsersättning (om kommunen avser att avtala om sådan ersättning) samt om andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal. Riktlinjerna ska vara generella och behöver inte vara kopplade till ett visst avtal eller detaljplaneområde.<sup>48</sup> Det ska dock finnas angivet inom vilket geografiskt område som kommunen avser att ingå exploateringsavtal. Riktlinjerna kan knytas till andra politiskt beslutade dokument såsom översiktsplan, riktlinjer för bostadsförsörjning, ställningstagande kring kommunens tomtprissättning eller annat motsvarande program eller beslut.<sup>49</sup>

---

<sup>45</sup> Prop. 2016/17:45, s. 14 f.

<sup>46</sup> Prop. 2013/14:126, s. 148.

<sup>47</sup> SOU 2015:60, s. 56.

<sup>48</sup> Lindqvist, U., Lundin, O., och Madell, T., 2016, *Kommunala befogenheter*, 8 uppl., Stockholm: Wolters Kluwer, s. 257.

<sup>49</sup> Adolfsson, K. & Boberg, S., 2015, *Detaljplanehandboken - handbok för detaljplanering enligt plan- och bygglagen, PBL*, 2 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, s. 216.



Syftet med införandet av lagreglerna om riktlinjer var att öka förutsägbarheten och tydligheten vid förhandlingarna om exploateringsavtal, vilket tidigare ansågs ha saknats. Genom att anta riktlinjerna offentliggör kommunerna sina avsikter att ingå exploateringsavtal med byggherrar. Riktlinjerna är inte bindande vare sig för kommunen eller exploatören, men det anses ligga i sakens natur att kommunen följer de riktlinjer som de själva beslutat om. Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal är den skyldig att anta riktlinjer. Ett exploateringsavtal som ingås innan kommunen antar riktlinjer blir dock inte ogiltigt då det inte finns några hinder mot det i lagen.<sup>50</sup> Om det inte finns skäl för kommunen att ingå exploateringsavtal finns det såklart ingen anledning att ta fram riktlinjer för sådana avtal.<sup>51</sup>

### 3.1.2 Exploateringsavtalets innehåll

Om det är nödvändigt för att en detaljplan ska kunna genomföras får ett exploateringsavtal enligt *PBL 6 kap. 40 §* innehålla åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggning av gator, vägar och andra allmänna platser. Att åtgärderna ska vara nödvändiga betyder inte att de måste utföras inom planområde: det kan också handla om åtgärder som behöver vidtas utanför det området som detaljplanen avser.<sup>52</sup> Exempel på detta kan vara åtgärder som behövs för att kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera, eller finansiering av nödvändiga avfarter, påfarter eller andra investeringar i teknisk infrastruktur som är nödvändiga för att en detaljplan ska få genomföras. Ett exploateringsavtal kan även reglera frågor om bebyggelsens utformning och gestaltning, frågor om tidsplanering, kontroller och garantitider för exploatörens åtgärder, ansökningar om lantmäteriförrättningar och förfarandet vid tvister.<sup>53</sup>

Vad ett exploateringsavtal får omfatta är starkt kopplat till den nytta som parterna får av avtalet. Enligt regeringens proposition *En enklare planprocess* anses lagens krav vara uppfyllda när byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet. Detta nyttokrav ska vara uppfyllt inom varje avtal, undantaget om genomförandet av en detaljplan regleras i flera exploateringsavtal. I så fall är det nyttan av planen utifrån samtliga avtal som ska avses.<sup>54</sup>

Enligt *PBL 6 kap. 41 §* får ett exploateringsavtal inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård,

---

<sup>50</sup> Prop. 2013/14:126, s. 150 f.

<sup>51</sup> Adolfsson och Boberg, 2015, s. 216.

<sup>52</sup> Prop. 2013/14:126, s. 156 f.

<sup>53</sup> Adolfsson och Boberg, 2015, s. 214 f.

<sup>54</sup> Prop. 2013/14:126, s. 157.

utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Kommunen har ett starkt förhandlingsläge mot exploatören genom sitt kommunala planmonopol, se avsnitt 5.3.1. Det är viktigt att kommunerna inte använder denna maktposition till att tvinga enskilda exploatörer att genomföra prestationer som är mot byggnadslagstiftningen eller som strider mot andra regler och principer som gäller för kommunal verksamhet.<sup>55</sup>

Innehållet i ett exploateringsavtal får inte strida mot proportionalitetsprincipen, vilket innebär att de överenskommelser som träffas ska vara rimliga med hänsyn till exploateringens art och omfattning, samt nyttan som parterna har av att detaljplanen genomförs på ett bra sätt.<sup>56</sup>

Enligt *PBL 6 kap 42 §* 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 eller avtalet omfattar medfinansieringsersättning. Med etappvis utbyggnad menas att man istället för att planlägga ett stort område på en och samma gång istället delar upp planläggningen i etapper. Det är vanligt att sådana etapper finns redovisade i ett gemensamt detaljplaneprogram. Om det inte finns kan kommunen i sina riktlinjer ange om ett område är föremål för etappvis utbyggnad, och att kommunen i så fall har för avsikt att finansiera vissa åtgärder genom framtida exploateringsavtal.<sup>57</sup>

## **3.2 Medfinansieringsersättning: vad är det och varför finns det?**

### **3.2.1 Bakgrund till de nya reglerna**

Under det senaste decenniet har det gjorts en hel del lagändringar för att möjliggöra och underlätta kommuners medfinansiering av statliga infrastrukturprojekt.<sup>58</sup> Med kommunal (och andra typer av) medfinansiering antas det att det kan utföras fler och bättre infrastruktursatsningar.<sup>59</sup> En anledning till att det anses viktigt att underlätta byggandet av transportinfrastruktur är att detta också anses möjliggöra byggande av ett stort antal bostäder.<sup>60</sup>

Då kommunerna i dagsläget har bättre förutsättningar att bidra till statliga projekt har också uppstått ett behov av att öka deras möjlighet att få ekonomiskt stöd för dessa

---

<sup>55</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 258.

<sup>56</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 258.

<sup>57</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 259.

<sup>58</sup> Se bland annat prop. 2008/09:21 och prop. 2008/09:228.

<sup>59</sup> Prop. 2008/09:35, s. 97 f.

<sup>60</sup> Sverigeförhandlingen. *Om oss*. <http://sverigeforhandlingen.se/om-oss/>. [hämtad 2018-04-26].

bidrag. Lagreglerna om medfinansieringsersättning verkar enligt författarnas mening ha kommit till som en konsekvens av detta.

#### Kommunal medfinansiering av statliga projekt

Kommunerna får, sedan en lagändring i mars 2009, medfinansiera statliga infrastrukturprojekt i form av vägar och järnvägar.<sup>61</sup> Enligt *lagen om vissa kommunala befogenheter 2 kap. 1 §* får kommuner och landsting lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Sedan april 2017 får kommunen också ge bidrag till järnvägar som landstinget ansvarar för (se även avsnitt 3.2.4). Grundprincipen är att ett sådant bidrag endast ska lämnas för projekt inom den egna kommunen, men finns det särskilda skäl kan finansiering för projekt utanför kommungränserna också godkännas enligt lagen.

#### Olika metoder för värdeåterföring före reglerna om medfinansieringsersättning

Innan reglerna om medfinansieringsersättning instiftades kunde återföring av värdeökningar ske genom skatter och avgifter, avtal, försäljning eller upplåtelse av offentligt ägda fastigheter, inlösen av mark, myndighetsbeslut eller expropriation.<sup>62</sup> Författarna poängterar här att värdeåterföring är något som alltså kan genomföras på en mängd olika sätt. Vissa metoder återför värden till kommunen, andra till staten.

Det finns tre statliga och en kommunal skatt som fungerar som ett verktyg för staten eller kommuner att ta in delar av de värdeökningar som uppstått för fastigheter. De tre statliga skatterna utgörs av statlig fastighetsskatt, realisationsvinstskatt och uttag av stämpelskatt. Den kommunala fastighetsskatten kan även kallas för fastighetsavgift. Realisationsvinstskatten och stämpelskatten innebär värdebaserade engångsuttag som sker när man antingen säljer eller köper en fastighet. Den statliga och kommunala fastighetsskatten innebär istället kontinuerlig värdeåterföring som baseras på fastighetens taxeringsvärde. Då taxeringsvärdet uppdateras med jämna mellanrum kommer fastighetens värdeförändring att beskattas. Den kommunala fastighetsskatten blir dock aldrig högre än ett bestämt fast maxbelopp som räknas upp årligen.<sup>63</sup>

I och med att det är taxeringsvärdet som ligger till grund för skatteunderlaget så kan inte eventuella värdeökningar relateras direkt till investeringar som gjorts i

---

<sup>61</sup> Sveriges Riksdag. *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/redovisning-av-kommunal-medfinansiering-till\\_GX01FiU15](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/redovisning-av-kommunal-medfinansiering-till_GX01FiU15). [hämtad 2018-04-18].

<sup>62</sup> SOU 2015:60, s. 42.

<sup>63</sup> SOU 2015:60, s. 43.

infrastrukturprojekt.<sup>64</sup> Även andra faktorer än infrastrukturen påverkar fastighetens värde, varför det är svårt att avgöra vilken värdepåverkan som infrastrukturen ger upphov till.

När det gäller statliga vägar och järnvägar samt regionala kollektivtrafikanläggningar kunde värdeåterföring före reglerna om medfinansieringsersättning ske genom värdestegringsexpropriation eller genom ett avtal som fungerade som alternativ till en sådan expropriation.<sup>65</sup>

#### Exploateringsavtalens roll

Författarna har i kapitel 2 ovan beskrivit att infrastruktursatsningar kan leda till höjda markvärden. Redan vid 2013 års Stockholmsförhandling<sup>66</sup> noterades det att det skedde stora förändringar i exploateringsvärden som en effekt vid investeringar i transportinfrastruktur. Anledningen till detta är att utbyggnad av offentlig infrastruktur ofta innebär att närliggande fastigheter ökar i värde.<sup>67</sup> Sverigeförhandlingen fick därmed i uppdrag att ta fram förslag för lagändringar om värdeåterföring.<sup>68</sup>

Redan tidigare fanns det möjlighet att genomföra värdeåterföring i exploateringsavtal men hur det i praktiken skulle regleras var oklart och oförutsägbart.<sup>69</sup> I utredningen *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring* presenterades ett nytt förslag på hur värdeåterföring kan gå till, då kallad för värdestegringsersättning. Då värdet på ny infrastruktur påverkas av bland annat detaljplanens utformning borde överenskommelser kring värdestegringsersättning göras i samband med att exploateringsavtal upprättas. Det finns då en möjlighet för bägge parter att förhandla om saker som ligger i deras intresse, till exempel hur stor del av värdeökningen som ska återföras eller hur stor byggrätt det ska finnas i detaljplanen.<sup>70</sup>

---

<sup>64</sup> Witzell, J., 2013, *Möjligheter till fastighets- och exploateringsrelaterad värdeåterföring i transportinfrastrukturprojekt – en jämförelse av svenska förhållanden med London och Hong Kong. Examensarbete, avancerad nivå. Institutionen för Samhällsplanering och miljö.* Stockholm: KTH, s. 30 f.

<sup>65</sup> SOU 2015:60, s. 42 f.

<sup>66</sup> Stockholmsförhandlingen var en förhandling som tillsattes av regeringen för att underlätta utbyggnaden av tunnelbana och i samband med detta även bygga tusentals nya bostäder. Se Stockholmsförhandlingen. *Vad är 2013 års stockholmsförhandling?* <http://stockholmsforhandlingen.se/om>. [hämtad 2018-04-23].

<sup>67</sup> SOU 2015:60, s. 14.

<sup>68</sup> SOU 2015:60, s. 29.

<sup>69</sup> SOU 2015:60, s. 11.

<sup>70</sup> SOU 2015:60, s. 12.

Tanken var att möjligheten att ta ut värdestegringsersättning skulle öka genomförandetakten för investeringar som anses vara angelägna för samhället i stort, då aktörerna i exploateringsavtalet kan finna nyttomaximerande och kostnadseffektiva lösningar för infrastruktur och exploatering.<sup>71</sup>

När regeringen år 2016 lade fram sin proposition *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur* angående förslag för lagändring om värdeåterföring var detta i stort likt utredningens förslag. En av de största skillnaderna var dock att begreppet värdestegringsersättning fick ett nytt namn och benämns sedan dess *medfinansieringsersättning*.<sup>72</sup>

### 3.2.2 Vad är egentligen medfinansieringsersättning?

Begreppet *medfinansieringsersättning* beskrivs i *PBL 1 kap. 4 § 14 st.* som den ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller ett landsting ansvarar för. Medfinansieringsersättningen regleras i exploateringsavtal mellan kommunen och fastighetsägare inom berörd detaljplan, enligt *PBL 6 kap. 40 §*. För att avtal kring medfinansieringsersättning ska få ingås måste det infrastrukturprojekt som kommunen bidrar till antas medföra en värdeökning hos den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen.

Det är upp till varje kommun att anta riktlinjer för sina grundläggande principer kring medfinansieringsersättning, om kommunen avser att avtala om en sådan ersättning, se *PBL 6 kap. 39 §*. Exempel på sådana principer kan vara under vilka förhållanden som kommunen avser att ingå avtal om medfinansieringsersättning samt vilken sorts transportinfrastruktur som kan antas medföra en värdeökning hos berörda fastigheter.<sup>73</sup>

Reglerna kring medfinansieringsersättning är inte tvingande utan bygger på frivilliga avtal. Det framgår tydligt att man i lagens förarbeten valt bort alternativet att använda sig av någon typ av tvångsmedel.<sup>74</sup> Frivilliga avtal kommer till stånd om båda parter tjänar på att avtalet ingås. I de fall medfinansieringsersättning blir aktuellt förväntas den ökade produktionskostnaden hos företagen vägas upp av de nyttor som den nya infrastrukturutbyggnaden medför, exempelvis möjliggörandet av en högre exploateringsgrad än tidigare. Kommunens nytta ligger i att de får täckning för en del av de

---

<sup>71</sup> SOU 2015:60, s. 14.

<sup>72</sup> Prop. 2016/17:45, s. 9.

<sup>73</sup> Prop. 2016/17:45, s. 30.

<sup>74</sup> Prop. 2016/17:45, s. 16; SOU 2015:60, s. 78.

bidrag de ger staten. Den totala medfinansieringsersättning som en kommun förhandlat fram får aldrig överstiga kostnaden som kommunen har för bidraget till infrastrukturen i fråga: medfinansieringsersättningen kan inte bli större än kommunens medfinansiering.<sup>75</sup>

#### Avvägningen mellan frivilligt eller tvångsbaserat verktyg

Som nämnts ovan kom utredningen *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring* fram till att ett frivilligt verktyg var det bästa för att kunna genomföra den planerade värdeåterföringen. Möjligheterna att använda sig av ett tvångsbaserat verktyg för att återföra värdeökningen till samhället diskuterades dock. Fördelarna med detta hade främst varit att likabehandlingen underlättats, då kommunen skulle kunna fatta beslut om värdeförändringen utan att förhandla med fastighetsägarna. En annan fördel hade varit att praxis kan bildas eftersom kommunens beslut måste kunna överprövas, vilket hade inneburit en förutsägbarhet om ungefär hur stor värdeökning en fastighet kan förväntas ha. Dock fanns det vissa nackdelar med ett tvångsverktyg. Genom att de tvingande besluten måste kunna överprövas skulle detaljplaneprocessen förlängas i de fall överklaganden sker. Ett tvångsverktyg ansågs också kunna leda till försämrade förhandlingar mellan kommun och fastighetsägare jämfört med ett frivilligt verktyg. En bra dialog, som i många fall kan leda till värdeskapande lösningar för bägge parter, ansågs väga tyngre än möjligheten att använda tvång.<sup>76</sup>

Det frivilliga verktyget ansågs inte leda till någon betydande förlängning av detaljplaneprocessen då förhandlingarna om medfinansieringsersättning relativt smidigt borde kunna inkorporeras med övriga förhandlingsposter inför ingående av exploateringsavtal. Utifrån detta resonemang ansåg utredarna att ett frivilligt verktyg är det som mest effektivt uppfyller syftet med värdeåterföringen.<sup>77</sup>

#### Betydelsen av reglerna om medfinansieringsersättning idag

Värdeåterföring är bara en av flera finansieringsmetoder för transportinfrastruktur som diskuterats de senaste åren, bland annat i samband med att planer på en höghastighetsjärnväg mellan Sveriges största städer börjat ta form.<sup>78</sup> Andra metoder som nämnts är

---

<sup>75</sup> Prop. 2016/17:45, s. 31.

<sup>76</sup> SOU 2015:60, s. 14–15.

<sup>77</sup> SOU 2015:60, s. 14–15.

<sup>78</sup> Se SOU 2018:13, SOU 2015:60 och rapporten “Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur” av Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet och WSP.

bland annat finansiering via skatter eller brukaravgifter på den aktuella infrastrukturen. I rapporten *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur* nämns att det är viktigt att det finns en stark koppling mellan de som drar nytta av en investering och de som finansierar den. Det menas alltså att den lokala och regionala andelen av finansieringen behöver öka. För att uppnå detta nämns några olika metoder, bland annat återföring av markvärdestegringar och uttag av lokala och tidsbegränsade fastighetsskatter.<sup>79</sup>

I SOU 2018:13 *Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift?* har frågan om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras med lokala statliga skatter eller avgifter utretts. Utredningen kommer i detta dokument fram till att infrastrukturprojekt inte bör finansieras vare sig med statliga skatter eller avgifter på grund av svårigheter att uppskatta fastigheters värdeökning tack vare infrastrukturen. Utredningen konstaterar också att det rör sig om mycket små potentiella intäkter då en stor del av de positiva effekter som en infrastrukturinvestering resulterar i inte får genomslag i markvärdena.<sup>80</sup>

Det verkar alltså som att det i nuläget inte finns någon annan möjlighet att utnyttja ökningen i fastighetsvärde för finansiering av transportinfrastruktur än att använda reglerna om medfinansieringsersättning. Författarna anser att detta skulle kunna leda till att reglerna därför kan komma att bli av viss betydelse i samhället.

### 3.2.3 Ändringar som gjorts i lagen om kommunala befogenheter

I samband med att reglerna kring medfinansieringsersättning infördes i plan- och bygglagen gjordes även ändringar i *lagen om vissa kommunala befogenheter 2 kap. 1 §*. Kommuner har tidigare haft möjlighet att ge bidrag till byggande av statliga vägar och järnvägar, men i och med lagändringen har denna möjlighet utökats till att även omfatta järnvägar som ett landsting ansvarar för.<sup>81</sup> Sådana bidrag kan lämnas även till projekt som inte har anknytning till kommunens område eller medlemmar. I praktiken innebär det att en kommun, om det finns särskilda skäl, skulle kunna vara med och finansiera tunnelbanor och spårvägar som byggs i landstingets regi på andra platser i landet, även om det inte finns en geografisk anknytning mellan kommunen och projektet. Det viktiga är att investeringen antingen är tillåten enligt lokaliseringsprincipen *kommunallagen (2017:725, hädanefter förkortad KL) 2 kap. 1 §* eller att

---

<sup>79</sup> Fastighetsvetenskap vid Lunds universitet och WSP, 2017, *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*, s. 17.

<sup>80</sup> SOU 2018:13, s. 144 f, s. 162 f.

<sup>81</sup> Prop. 2016/17:45, s. 22 f.

kommunen kan visa att den har särskilda skäl.<sup>82</sup> Ändringen handlar om att kommunen ska kunna ge bidrag till projekt som ger regional snarare än kommunal nytta. Regional nytta kan handla om att skapa bättre möjligheter till arbetspendling och att lösa problem med överbelastning av det befintliga trafiknätet, så att exploateringar möjliggörs.<sup>83</sup>

### 3.3 Gatukostnadsersättning

Om kommunen är huvudman för ett detaljplanelagt område gäller att den är ansvarig för att anlägga de gator och andra allmänna platser som finns inom planens gränser, enligt *PBL 6 kap. 18 §*. I sådana fall, alternativt när redan befintliga anläggningar förbättras, kan kommunen ta ut kostnaderna för åtgärderna från fastighetsägarna i området under vissa förutsättningar. Bland annat krävs att åtgärderna är avsedda att tillgodose något behov för området, enligt *PBL 6 kap. 24 §*, och kostnaderna ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt. Kommunen måste besluta om vilka kostnader som ska fördelas, grunderna för fördelningen samt inom vilket område som fördelningen ska ske.

I kostnadsunderlaget ingår inte bara markkostnader och kostnader för vägbana, utan även kostnader för övriga anläggningar som stadigvarande behövs för gatans bestånd, drift eller brukande. I drift och brukande kan det ingå anordningar såsom gatubelysning och trafikplaneringar. Avgift kan även tas ut för förbättringsåtgärder, exempelvis när en vägs standard höjs från grusväg till asfaltväg.<sup>84</sup>

Det vanligaste är att gränserna för fördelningsområdet för uttag av gatukostnadsersättning sammanfaller med gränserna för den detaljplan som gäller för området. I kostnadsunderlaget får det endast räknas med gator som behövs för områdets funktion. Gatukostnadsersättning kan alltså inte tas ut för större trafikleder, primär- och sekundärleder. Det finns däremot en möjlighet att ta ut kostnader för så kallade matarleder, alltså leder som ansluter till det lokala gatunätet.<sup>85</sup> Detta är en skillnad mot de nya reglerna kring medfinansieringsersättning, där en avgift får tas ut för infrastrukturprojekt som innebär en värdeökning oavsett om infrastrukturen ligger i direkt anslutning till området som berörs eller ej, se avsnitt 3.2.2.

Ytterligare en skillnad mot de nya reglerna om medfinansieringsersättning är att gatukostnadsersättning kan tas ut både för befintliga fastigheter och nyproduktion. I *PBL 6*

---

<sup>82</sup> Prop. 2016/17:45, s. 23.

<sup>83</sup> Prop. 2008/09:21, s. 37 f.

<sup>84</sup> Didón, L., Adolfsson, C., Hjalmarsson, J., Magnusson, L. & Molander, S. *Plan och Bygglagen (2010:900)*. kommentaren till 6 kap. 24 §. Zeteo.

<sup>85</sup> Didón et.al. *Plan och Bygglagen (2010:900)*. lagkommentaren till 6 kap. 24 §. Zeteo.



kap 24 § 2 st. står det att kostnaderna ska fördelas efter skälig och rättvis grund. Inom nyexploaterade områden kan detta göras genom att man fördelar kostnaderna efter huvudtal. Svårigheterna uppstår i exempelvis förtättningsområden, där det finns en blandning av ny och äldre bebyggelse. Då kan man behöva titta på fler aspekter, till exempel i vilken utsträckning de befintliga fastigheterna betalar ersättning för de äldre gatorna. Ibland kan det utifrån detta vara motiverat att befria den befintliga bebyggelsen för ytterligare gatukostnadsuttag.<sup>86</sup> Detta skedde i RÅ 1991 ref. 17, där gatukostnader inom område med stadsplan inte ansågs vara fördelade efter skälig och rättvis grund. Detta på grund av att äldre bebyggelse belastats i enlighet med samma normer som ny bebyggelse. Den äldre bebyggelsen hade alltså inte fått någon reduktion för kostnaderna de hade för det redan befintliga vägnätet, vilket inte ansågs vara rimligt.

Sammantaget kan kommunen med gatukostnadsersättning begära ut ersättning även från det befintliga fastighetsbeståndet, något som inte är möjligt när man tar ut medfinansieringsersättning. Däremot täcker inte gatukostnadsersättning behovet att återföra de värdeökningar som uppkommer vid anläggning av statlig infrastruktur som är lokaliserad utanför det aktuella detaljplaneområdet. De två verktygen fungerar därmed som komplement till varandra och kan inte ensamma uppfylla alla de möjligheter till värdeåterföring som kan uppkomma.

---

<sup>86</sup> Didón et.al. *Plan och Bygglagen (2010:900)*, lagkommentaren till 6 kap. 24 §. Zeteo.

## 4 Avtalsrätt: grunden som exploateringsavtal vilar på

Ett exploateringsavtal är en rättshandling vars form inte enbart styrs av reglerna i PBL. Andra lagrum får också betydelse för hur denna typ av handlingar kan tolkas och hanteras. Detta kapitel innehåller därför en grundläggande genomgång av vilka lagregler som begränsar avtal och liknande rättshandlingar. För att kunna följa med i resonemanget kring vad som är tillåtet att avtala om i exploateringssammanhang är det viktigt att läsaren har en uppfattning om vad som kan leda till avtals ogiltighet och vilken effekt det kan få för dess tolkning att parterna inte är jämlika. För den läsare som redan har goda kunskaper inom detta område får kapitlet mestadels en karaktär av repetition av befintliga kunskaper.

### 4.1 Vad är egentligen ett avtal?

Ett avtal är en rättshandling som oftast reglerar utbyte av prestationer mellan de parter som berörs. Avtalet kan avse tillfälliga rättsförhållanden, som till exempel ett köp, eller mer bestående sådana, som till exempel ett anställningsavtal.<sup>87</sup> Avtal kan ha mycket olika utseende, till exempel anses det att en resenär som stiger på bussen ingått avtal med kollektivtrafikbolaget om att betala för resan. Detta sker automatiskt, utan att resenären eller bolaget har direkt skriftlig eller muntlig kontakt.<sup>88</sup>

Avtal anses ofta tillkomma genom att de som vill ingå ett sådant utväxlar anbud och accept, då det är denna modell som tycks ha förutsatts i *lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (hädanefter förkortad AvtL eller avtalslagen)*.<sup>89</sup> Överensstämmer dessa till sitt innehåll anses avtalet vara ingånget och gällande mellan parterna: de vill samma sak och det kan sägas att det finns en gemensam partsvilja.<sup>90</sup> Det finns inget egentligt krav på hur handlingarna ska vara utformade och huvudregeln är därmed att avtal lika väl kan vara muntliga som skriftliga.<sup>91</sup> Det finns dock vissa undantagsfall från denna regel: i vissa fall krävs i lagen att ett avtal ska vara på en viss form och innehålla vissa delar. Dessa regler kallas för formkrav och själva avtalet benämns formalavtal. Det rör sig bland annat om avtal om fastighetsköp,

---

<sup>87</sup> Adlercreutz, A., Gorton, L. & Lindell-Frantz, E., 2016, *Avtalsrätt I*. Lund: Juristförlaget i Lund, s. 19.

<sup>88</sup> Adlercreutz, Gorton och Lindell-Frantz, 2016, s. 18, s. 109.

<sup>89</sup> Persson, I. *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, lagkommentar*. Karnov.

<sup>90</sup> Lehrberg, B. (2014). *Avtalstolkning*. 6 uppl. Uppsala: Iusté, s. 47 f.

<sup>91</sup> Adlercreutz, Gorton och Lindell-Frantz, 2016, s. 78; Dotevall, R., 2017, *Avtal*, Lund: Studentlitteratur, s. 70.

där formkraven slås fast i *JB 4 kap. 1 §*, eller för kollektivavtal, där reglerna återfinns i *Lag (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet 23 §*.<sup>92</sup>

En grundprincip vad gäller avtal är att de ska hållas, men detta är inte nedtecknat i lag. I praktiken innebär principen dock att en part kan använda sig av rättssystemet för att se till att avtalet uppfylls, eller att ersättning utfås, om motparten inte utför den prestation som utlovats i handlingen.<sup>93</sup>

Avtal syftar normalt till att reglera förhållanden mellan personer, som kan vara antingen juridiska eller fysiska sådana.<sup>94</sup> Även myndigheter kan därmed ingå avtal i sin verksamhet, med andra myndigheter eller med privatpersoner. Dock finns det särskilda begränsningar för när det allmänna ingår avtal: den offentliga rätten begränsar vilken typ av avtal som får ingås. Rör det sig om en kommun måste den handla i enlighet med de föreskrifter och lagar som reglerar denna typ av verksamhet (till exempel kommunallagen). Ett avtal mellan en kommun och en annan part kan således behöva tolkas både utifrån ett civil- och ett offentlighetsrättsligt perspektiv.<sup>95</sup>

Regler för hur avtal sluts, när de kan förklaras vara ogiltiga, med mera, finns framförallt i *avtalslagen*. Lagen reglerar civilrättsliga avtal som inte är formalavtal – för dessa gäller i första hand speciallagstiftning vilket nämns i *AvtL 1 § 3 st.* Bortsett från de fall som kräver formalavtal kan de parter som vill ingå avtal oftast själva bestämma vilka regler som ska gälla för just deras avtalsförhållande. Reglerna i avtalslagens avsnitt om hur avtal ska ingås är dispositiva, vilket anges i *AvtL 1 § 2 st.*, och träder bara i kraft om parterna inte avtalat att något annat ska gälla. Övriga regler i lagen är däremot inte dispositiva och kan inte avtalas bort – till exempel gäller ogiltighetsreglerna oavsett vad parterna avtalat om.<sup>96</sup> Mer om detta kommer i följande avsnitt.

## 4.2 När är ett avtal ogiltigt?

När en rättshandling är ogiltig är huvudregeln att parterna som berörs av denna inte har någon skyldighet att presteras i enlighet med handlingen och att eventuella prestationer som redan utgått ska återgå.<sup>97</sup> I avtalslagens tredje kapitel (*AvtL 28–38 §§*) anges vid

---

<sup>92</sup> Adlercreutz, Gorton och Lindell-Frantz, 2016, s. 73.

<sup>93</sup> Adlercreutz, Gorton och Lindell-Frantz, 2016, s. 28; Dotevall, 2017, s. 133.

<sup>94</sup> Adlercreutz, Gorton och Lindell-Frantz, 2016, s. 21.

<sup>95</sup> Madell, T., 1998, *Det allmänna som avtalspart - särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverknningar*, Stockholm: Norstedts Juridik, s. 103, 403.

<sup>96</sup> Munukka, J. *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område 1 §*, Lexino 2016-01-28. Karnov.

<sup>97</sup> Dotevall, 2017, s. 209.

vilka förhållanden rättshandlingar är ogiltiga och när de kan upphöra att gälla. Vid viss typ av ogiltighet blir rättshandlingen automatiskt ogiltig, medan den vid annan typ fortsätter gälla mellan parterna om ingen av dem reagerar på något sätt, till exempel genom att gå till domstol för att försöka få handlingen helt eller delvis ogiltigförklarad.<sup>98</sup> Om den senare situationen föreligger och ingen av parterna tar saken till domstol kan rättshandlingen i praktiken vara gällande mellan dem.

En rättshandling kan vara ogiltig på grund av sitt innehåll, på grund av att någon part har bristande rättshandlingsförmåga eller på grund av omständigheterna vid dess tillkomst eller tiden efter det.<sup>99</sup> Omständigheter vid dess tillkomst som kan ha betydelse kan bland annat vara om råntvång, utpressning, ocker eller svek har använts för att få någon att utföra rättshandlingen eller påverkat dess innehåll.<sup>100</sup> Ogiltighet kan också uppstå trots att ingen av ogiltighetsgrunderna i *AvtL* 28–38 §§ är uppfyllda, om rättshandling strider mot tvingande lag. I sådant fall gäller de tvingande lagreglerna över de lagstridiga villkoren i handlingen: handlingen i sig kan alltså fortsätta gälla, men med ändrat innehåll.<sup>101</sup>

I lagens trettiosjätte paragraf (*AvtL* 36 §) finns en generalklausul som gäller generellt för de fall då avtal kan anses vara *oskäliga* eller inte tillkommit på rätt sätt. Regeln fångar upp de situationer som inte kan anses falla under någon annan av de orsaker till ogiltighet som anges i lagen och innebär att rättshandling eller del av sådan kan jämkas eller förklaras ogiltig.<sup>102</sup>

Huruvida ett avtal är oskäligt eller inte får avgöras från fall till fall, bland annat med hänsyn till parternas styrka (se bland annat avsnittet om avtalstolkning nedan) och omständigheterna kring rättshandlingens tillkomst.<sup>103</sup>

#### 4.2.1 När avtalet tvingas fram: särskilt om ogiltighet enligt *AvtL* 29 §

Både *AvtL* 28 och 29 §§ behandlar de fall när rättshandling blir ogiltig på grund av rättsstridigt tvång, alltså att den som utövar tvånget i princip gör sig skyldig till någon typ av straffbar handling.<sup>104</sup> *AvtL* 28 § handlar om grovt tvång, ofta våld eller hot om

---

<sup>98</sup> Adlercreutz, A. & Gorton, L., 2011, *Avtalsrätt I*. 13 uppl., Lund: Juristförlaget i Lund, s. 241.

<sup>99</sup> Adlercreutz och Gorton, 2011, s. 244.

<sup>100</sup> Adlercreutz, Gorton och Lindell-Frantz, 2016, s. 279.

<sup>101</sup> Adlercreutz, Gorton och Lindell-Frantz, 2016, s. 321.

<sup>102</sup> Adlercreutz och Gorton, 2011, s. 310 f.

<sup>103</sup> Se bland annat NJA 1982 s. 613, där en förverkad handpenning i ett fastighetsköp ansågs oskälig med hänsyn till att köpeavtalet ingicks hastigt och att säljaren snabbt fick information om köparens betalningsförhinder.

<sup>104</sup> Dotevall, 2017, s. 217; se även NJA 1980 s. 1.

våld, medan *AvtL 29 §* handlar om lindrigare former av tvång, som till exempel hot om angivelse av brott, hot om skadegörelse eller hot om uteblivna tillstånd. Konsekvensen av att en rättshandling faller under någon av dessa båda paragrafer är att rättshandlingen blir ogiltig gentemot den som utövat tvånget – denne kan inte med rättssystemets hjälp framvinga en prestation i enlighet med handlingen från den som blivit utsatt för tvång. Huruvida handlingen kan göras gällande mot tredje man beror delvis på vilken typ av tvång som utövats – den lindrigare formen av tvång, alltså tvång enligt *AvtL 29 §*, leder inte nödvändigtvis till att rättshandlingen blir ogiltig mot tredje man om denne är i god tro.<sup>105</sup> Vid tvång enligt *AvtL 28 §* spelar det ingen roll om tredje man skulle vara i god tro eller ej, rättshandlingen som tvånget resulterat i blir ändå inte gällande.<sup>106</sup>

Författarna anser att ogiltighetsreglerna i *AvtL 29 §* är särskilt relevanta för avtal om medfinansieringsersättning, då det på grund av kommunens unika position (det kommunala planmonopolet, se avsnitt 5.3.1) skulle kunna förekomma lindrigt tvång i dessa sammanhang.

### 4.3 Avtalstolkning

För att lösa tvister om innebörden av ett omstritt avtal måste någon typ av tolkning av handlingen ske där dess innehåll och rättsverkningar avgörs.<sup>107</sup> Det finns inga lagregler som styr hur tolkningen av avtal ska gå till, varför praxis är av stor betydelse. Ur praxis har det utvecklats ett antal olika metoder för avtalstolkning.<sup>108</sup> Den gemensamma partsviljan, det vill säga vad parterna egentligen avsåg med avtalet när det ingicks, har ofta stor betydelse och prioriteras som tolkningsmetod där detta är möjligt.<sup>109</sup> Målet med avtalstolkningen är ju att fastställa parternas avsikt med avtalet,<sup>110</sup> vilket får till följd att förhållandena vid dess tillkomst och vad som skett under förhandlingarna dessförinnan kan ha viss relevans för tolkningen.<sup>111</sup> Efter denna metod kan även exempelvis avtalets ordalydelse, branschpraxis eller andra faktorer komma att spela roll för tolkningen.<sup>112</sup> Lagregeln i *AvtL 36 §*, som medför att oskäligen avtal kan jämkas, har

---

<sup>105</sup> Munukka, *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område 29 §*, Lexino 2013-08-01. Karnov.

<sup>106</sup> Munukka, *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område 28 §*, Lexino 2013-08-01. Karnov.

<sup>107</sup> Adlercreutz, A. & Gorton, L., 2010, *Avtalsrätt II*. 6 uppl., Lund: Juristförlaget i Lund.

<sup>108</sup> Adlercreutz och Gorton, 2010, s. 14.

<sup>109</sup> Se NJA 1990 s. 24; Lehrberg, 2014, s. 26.

<sup>110</sup> Dotevall, 2017, s. 174.

<sup>111</sup> Adlercreutz och Gorton, 2010, s. 54.

<sup>112</sup> Dotevall, 2017, s. 173; NJA 1990 s. 24.

betydelse för avtalstolkningen i och med att den delvis definierar vad som anses som skäligt respektive oskäligt i avtalssammanhang.<sup>113</sup>

Av vikt för avtalstolkningen är balansen mellan parterna, alltså vilken ställning de har och vilka kunskaper samt möjligheter de har att påverka avtalets innehåll. Särskild vikt vid denna faktor läggs i de fall det rör sig om någon typ av avtal mellan konsument och icke-konsument eller då parternas ställning kan jämföras med sådana.<sup>114</sup> Ytterligare principer vid tolkning är bland annat att ensidigt betungande villkor ska tolkas restriktivt<sup>115</sup> och att oklara avtalsvillkor ska tolkas till nackdel för den som formulerat villkoret (detta kallas för oklarhetsregeln). Oklarheten ska alltså drabba den som haft störst möjlighet att undvika den.<sup>116</sup> Denna tolkningsmetod används dock i sista hand när övriga metoder visat sig otillräckliga.<sup>117</sup>

#### 4.4 Kommuners avtal med enskilda

Att det är tillåtet för kommuner att ingå avtal med enskilda framgår inte i lag, utan är snarare underförstått: kommunen är en juridisk person och kan därför ingå avtal. Kommunen kan i princip fritt ingå avtal på de områden som ingår i den kommunala kompetensen,<sup>118</sup> men får inte avtala bort den verksamhet som den är skyldig att sköta enligt lag, se *KL 3 kap. 12 §*.<sup>119</sup> Sådan verksamhet omfattar bland annat socialtjänst, sjukvård, plan- och byggfrågor och skolverksamheten.<sup>120</sup> Se mer om detta i avsnitt 5.1, som behandlar kommunens obligatoriska verksamhet. Det är normalt kommunfullmäktige som beslutar när kommunen ska ingå avtal, se *KL 1 kap. 4 §*.

De avtal som kommunen gör med enskilda inom områden som den inte är skyldig att sköta enligt lag är till en övervägande del att se som rent privaträttsliga förhållanden: att den ena parten råkar vara företrädare för allmänheten har därmed inte nödvändigtvis så stor betydelse.<sup>121</sup> När kommuner i sin verksamhet skriver avtal med enskilda måste

---

<sup>113</sup> Dotevall, 2017, s. 181.

<sup>114</sup> Dotevall, 2017, s. 182; Adlercreutz och Gorton, 2010, s. 20.

<sup>115</sup> Dotevall, 2017, s. 196.

<sup>116</sup> Dotevall, 2017, s. 189; Adlercreutz och Gorton, 2010, s. 111.

<sup>117</sup> Lehrberg, 2014, s. 36.

<sup>118</sup> Madell, 1998, s. 293.

<sup>119</sup> Madell, 1998, s. 169.

<sup>120</sup> Dalman, L., Linde, H., Ljung, M., Petersén, L., Reuterfors Mattson, I., Torngren, H. & Wikell, S., 2011, *Kommunallagen med kommentarer och praxis*, 5 uppl., Stockholm: SKL Kommentus Media och Sveriges Kommuner och Landsting, s. 79; Lindqvist, U., Lundin, O. & Madell, T. (2016). *Kommunala befogenheter*. 8 uppl., Stockholm: Wolters Kluwer, s. 42.

<sup>121</sup> Madell, 1998, s. 172; Lindqvist, Lundin, och Madell, 2016, s. 42.

de följa de offentlighetsprinciperna, såsom objektivitetsprincipen och likställighetsprincipen, vilka begränsar kommunens handlingsfrihet.<sup>122</sup> Sådana avtal kan därmed komma att bedömas mot både civil- och offentlighetsprinciper vid en tvist.<sup>123</sup> Ett avtal som bryter mot någon offentlighetsprincip behöver dock inte vara ogiltigt på ett civilrättsligt plan, vilket kan orsaka problem.<sup>124</sup>

Kommunen kan inte i avtal förbinda sig att fatta vissa beslut i framtiden när det kommer till myndighetsutövning. Den kan alltså inte binda sig att fatta ett visst myndighetsbeslut om det saknas specifikt stöd i lag, utan beslutet ska tas mot bakgrund av de lagar som reglerar den aktuella frågan.<sup>125</sup> Detta följer också av *RF 12 kap. 2 §* – ingen nämnd inom kommunen kan bestämma hur en annan nämnd ska besluta i en viss fråga. Författarna påpekar att detta i plansammanhang innebär att kommunen inte kan lova en exploatör att till exempel detaljplanelägga ett visst område.<sup>126</sup>

Enligt *KL 13 kap. 1 §* har alla kommunmedlemmar rätt att få vissa kommunala beslut överprövade i förvaltningsdomstol. Vilka beslut som omfattas framgår av *KL 13 kap. 2 §* och det rör sig bland annat om beslut som tas av kommunfullmäktige eller av en nämnd inom kommunen (om beslutet inte är av rent förberedande eller verkställande art). Detta innebär att kommunmedlemmar även kan överklaga kommunala beslut som rör avtal med enskilda.<sup>127</sup> Problem kan uppstå i det fall kommunen har ingått ett avtal som den inte har behörighet att ingå enligt de regler som styr dess handlingsområde. Kommunens beslut att ingå avtalet kan då ogiltigförklaras och dess offentlighetsbundenhet av avtalet upphävas – kommunen får inte genomföra de prestationer den åtagit sig i avtalet. Den civilrättsliga bundenheten kan dock bestå och kommunen kan alltså i praktiken bli bunden av ett avtal den inte kan uppfylla (i alla fall om den andra avtalsparten är i god tro<sup>128</sup>).<sup>129</sup> Konsekvensen av detta blir att kommunen istället kan bli skadeståndsskyldig.<sup>130</sup> Det spelar ingen roll om den enskilda parten har samtyckt till

---

<sup>122</sup> Bohlin, A., 2016, *Kommunalrättens grunder*, 7 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer, s. 107.

<sup>123</sup> Madell, 1998, s. 102.

<sup>124</sup> Madell, 1998, s. 387.

<sup>125</sup> Madell, 1998, s. 281 f; Lindqvist, Lundin, och Madell, 2016, s. 42. Se även RÅ 1991 ref. 59.

<sup>126</sup> Detta följer också av att reglerna om planbesked i *PBL 5 kap. 2 §* inte är bindande för kommunen.

<sup>127</sup> Madell, 1998, s. 206 f.

<sup>128</sup> Det går i princip inte att vara i god tro om kommunen direkt brutit mot sin lagstadgade kompetens, utan enbart om det saknas uttrycklig föreskrift i lag.

<sup>129</sup> Madell, 1998, s. 387; SOU 2015:24, s. 550; Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 131.

<sup>130</sup> Madell, 1998, s. 302 f.

det eller de villkor som gör att den kommunala kompetensen överskrids: detta gör inte att villkoret eller villkoren kan godtas vid en eventuell domstolsprövning.<sup>131</sup>

Det har förekommit att kommunala beslut, enligt *gamla kommunallagen (1991:900)*, har verkställts innan de vunnit laga kraft och sedan upphävts i samband med laglighetsprövning. Kommunens prestation ska då återgå, men detta är inte alltid möjligt. Beslut som inte kan rättas kan bland annat vara beslut om att ingå avtal eller beslut om rivning av en byggnad.<sup>132</sup> Sedan införandet av den nya kommunallagen, som trädde i kraft 1 januari 2018, gäller att särskild försiktighet ska vidtas i fråga om vilka beslut som kan verkställas innan de vunnit laga kraft. I propositionen *En ny kommunallag* anges att huvudregeln är att kommunala beslut som inte kan rättas inte får verkställas förrän de vunnit laga kraft. Detta bör minska risken för att kommunens civilrättsliga bundenhet ska bestå när den offentligrättsliga bundenheten upphävts vid avtal mellan kommuner och enskilda.<sup>133</sup> Regeringen anser att ändringen i lagen och det resulterande ingreppet i det kommunala självstyret, alltså att kommunen i de flesta fall måste vänta med verkställandet tills ett beslut vunnit laga kraft, är nödvändigt på grund av det starka allmänna intresse som kommunala beslut innebär.<sup>134</sup>

#### 4.5 Betydelsen av parternas styrkeförhållande för avtalets tolkning

Avtalsrätten utgår till övervägande del från att de parter som ingår avtal med varandra är jämbördiga och ingår avtalet frivilligt. I sådana fall krävs prövning vid allmän domstol för att ändra det mot den ena partens vilja – skulle något villkor i avtalet vara oskäligt kan det till exempel jämkas med hjälp av *AvtL 36 §*.<sup>135</sup> Regeln i *AvtL 36 §* syftar inte bara till att rent oskäliga avtal ska kunna jämkas, utan också att särskild hänsyn ska tas till den svagare parten i ett rättsförhållande, i de fall parterna inte är lika starka. Sluts ett avtal mellan en starkare och en svagare part och det sedan tas upp till prövning i domstol kan paragrafen leda till att avtalet tolkas till förmån för den svagare parten.<sup>136</sup>

En part ses som underlägsen den andra parten om den senare har betydligt bättre möjligheter att påverka avtalets utformning till sin egen fördel (till exempel genom att denna har mer resurser). Vem som är den svagare parten i ett rättsförhållande är därmed

---

<sup>131</sup> Madell, 1998, s. 422.

<sup>132</sup> SOU 2015:24, s. 552; Prop. 2016/17:171, s. 270.

<sup>133</sup> Prop. 2016/17:171, s. 267, s. 270.

<sup>134</sup> Prop. 2016/17:171, s. 267, s. 292.

<sup>135</sup> Madell, 1998, s. 104.

<sup>136</sup> Persson, I. *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område*, kommentaren till 36 § 2 st., Karnov.



något som får avgöras från fall till fall: det kan röra sig om såväl konsumenter som näringsidkare, beroende på omständigheterna.<sup>137</sup> Generellt sett kan det dock antas på goda grunder att det allmänna är den starkare parten när det ingår avtal med en enskild, då det offentliga ju ofta är i en maktposition enligt lag.<sup>138</sup>

Ett fall där kommunen har en mycket stark förhandlingsposition är i frågor som rör planläggning och byggnadstillstånd enligt PBL, på grund av det kommunala planmonopolet som anges i *PBL 1 kap. 2 §*. Det är bara kommunen som får anta planer, vilka ofta är en förutsättning för att bygglov senare ska kunna ges. Se mer om det kommunala planmonopolet i avsnitt 5.3.1. Nedan följer ett par avgöranden där kommunen utnyttjat sin starkare ställning.

I rättsfallet NJA 1980 s. 1 hade kommunen skrivit avtal med två enskilda parter (exploatörerna) om att de skulle anlägga gata, vattenledningar, med mera, fram till ett exploateringsområde som bestod av två olika fastigheter. Exploatörerna ägde varsin fastighet, men kommunen ville inte ge dem bygglov för att uppföra hus på exploateringsområdet om de inte åtog sig ett solidariskt ansvar för att bygga ut tidigare nämnda infrastruktur. För att kunna exploatera området var exploatörerna alltså tvungna att skriva på ett avtal som innebar solidariskt ansvar. Detta ansåg HD (och HovR) vara rättsstridigt tvång enligt *AvtL 29 §*.

Så blev också utfallet i rättsfall T 3050–15 från Umeå Tingsrätt. Där hade en enskild markägare år 2012 skrivit på ett avtal med Umeå kommun i samband med att det togs fram en detaljplan för hans fastighet (vilken utgjorde en del av ett mindre exploateringsområde). I avtalet åtog sig markägaren en skyldighet att betala 100 000 kr till kommunen per tomt som han med stöd av planen fick avstycka. Pengarna skulle användas för utbyggnad av den övergripande infrastrukturen i ett större område kring exploateringsområdet, och avtalet betecknades som ett medfinansieringsavtal. Tingsrätten ansåg att kommunen utnyttjat sin dominerande ställning (på grund av planmonopolet) för att tvinga markägaren att åta sig en betalningsskyldighet som inte kunde åläggas honom enligt gällande rätt. Domstolen förklarade därför avtalet ogiltigt enligt *AvtL 29 §*.

---

<sup>137</sup> Madell, 1998, s. 404; Munukka, J. *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område 36 §, Lexino 2012-12-31*. Karnov.

<sup>138</sup> Madell, 1998, s. 408.

Det bör noteras att det av rättsfallen ovan enbart är Högsta domstolens (HD) dom som är att räkna som prejudikatbildande.<sup>139</sup> Domen från Umeå kan kanske ses som ett exempel på en situation där en underrätt ansett att prejudikatet var tillämpligt: den väger alltså inte lika rättsligt tungt som domen från HD.

---

<sup>139</sup> Bernitz, U., 2017, *Finna rätt: juristens källmaterial och arbetsmetoder*, 13 uppl., Stockholm: Wolters Kluwer, s. 133.

## 5 Kommunen som samhällsbyggare

I detta kapitel avser författarna ge läsaren en grundläggande uppfattning om vilka principer som begränsar kommunens handlingsutrymme och hur den agerar i samhällsbyggnadsprocessen. Hur kommunen får eller inte får handla är enligt författarnas mening viktig bakgrundskunskap inför övriga delar av detta arbete, då främst diskussionsdelarna senare i detta kapitel. I förhållande till medfinansieringsersättning är det till exempel av betydelse att veta om kommunen vid tecknande av avtal om sådan ersättning handlat inom ramarna för sitt handlingsutrymme, då detta *kan* få betydelse för avtalets tolkning vid en tvist.

För den läsare som redan är väl bevandrad inom ämnet fungerar detta kapitel mest som en repetition av de, enligt författarna, mest relevanta reglerna på området.

### 5.1 Vad gör kommunen egentligen?

Sveriges kommuner fungerar som mellannivå mellan medborgarna och staten. Det är staten som reglerar vilken verksamhet kommunen får respektive måste bedriva genom att stifta lagar på detta område.<sup>140</sup> Kommunen är en sammanslutning av olika nämnder (myndigheter) vars arbete styrs av en folkvald församling, se *KL 1 kap. 4 §*. Dock kan denna församling – kommunfullmäktige – inte styra över hur nämnderna använder lagarna (läs mer om detta ovan i avsnitt 4.4).

Det finns ett antal uppgifter som kommunen enligt lag har skyldighet sköta. Med andra ord finns det viss verksamhet som är obligatorisk och som kommunen måste tillhandahålla sina medlemmar. Denna verksamhet inkluderar bland annat följande.

- Äldre- och handikappomsorg
- Skolväsende
- Miljöskydds-, plan- och byggfrågor
- Avfallshantering
- Vatten och avlopp
- Biblioteksverksamhet
- Bostäder
- Räddningstjänst och civilt försvar

---

<sup>140</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 18.

Inom vissa områden kan kommunen också driva frivillig verksamhet, så som till exempel kultur- och fritidsverksamhet och näringslivsutveckling.<sup>141</sup> Även om kommunen inte kan fränsäga sig ansvaret för den obligatoriska verksamheten kan den i vissa fall överlämna driften av denna till enskild utan att detta ses som en överträdelse av regeln. Enskilda kan få lov att driva verksamhet inom det område som består av kommunens obligatoriska verksamhet om det finns lagstöd för detta (men kommunen får inte avstå från att driva sådan verksamhet bara för att det finns enskild som fått tillåtelse att göra det). Ett exempel på ett sådant fall är skolverksamhet, där enskild kan ansvara för både drift och finansiering för verksamheten efter ansökan om tillstånd, se *skollagen (2010:800) 2 kap. 5 §*.

## 5.2 Den kommunala kompetensen: vad begränsar kommunen?

De lagar som främst reglerar den kommunala verksamheten är regeringsformen och kommunallagen, men det finns också en del speciallagstiftning som gäller på området, enligt *KL 2 kap. 9 §*. Till exempel finns bestämmelser som innebär att den kommunala kompetensen har utvidgats samlade i *lagen om (2009:47) vissa kommunala befogenheter*. Den lagliga definitionen av den kommunala kompetensen, det vill säga inom vilket område kommunen får agera, finns i *KL 2 kap. 1 §*. Denna paragraf säger att kommunen själv får själv ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse, som ingen annan myndighet ska ha hand om och som har anknytning till kommunens område eller medlemmar.<sup>142</sup>

Kommunens handlingsutrymme inom den kommunala kompetensen begränsas av bland annat likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen och förbudet mot retroaktiva beslut.<sup>143</sup> Trots dessa begränsningar har kommunerna rätt till självstyre på lokal och regional nivå enligt *RF 14 kap 2 §*. Självstyret grundar sig på en balansgång mellan lokala och regionala samhällsintressen och statens nationella intressen. Det lokala intresset tillgodoses av kommunfullmäktige. Riksdagen kan reglera det statliga intresset genom att besluta om lagstiftning som inskränker det kommunala självstyret.<sup>144</sup> Ett exempel på detta är lagreglerna om planföreläggande i *PBL 11 kap. 5*

---

<sup>141</sup> Regeringskansliet, 2015, *Indelning och uppgifter i kommuner och landsting*, <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/indelning-och-uppgifter-i-kommuner-och-landsting/>. [hämtad 2018-04-13].

<sup>142</sup> Dalman et al, 2011, s. 63.

<sup>143</sup> Lerwall, L., 2012, Den kommunala likställighetsprincipen. I L. Marcusson (Red.). *Offentligrättsliga principer*. 2 uppl. Uppsala: Iustus förlag, s. 167.

<sup>144</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 20.

§, genom vilka regeringen kan tvinga kommunen att planlägga ett visst område trots att planfrågor egentligen är kommunala angelägenheter.

### 5.2.1 Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen innebär att för att en kommunal angelägenhet ska anses ligga inom den kommunala kompetensen måste den vara kopplad till kommunens område eller till dess invånare, *KL 2 kap 1 §*. Tanken är att kommunen och dess kommunala bolag inte ska sälja sina tjänster åt andra kommuner utanför kommunområdet och därmed konkurrera med deras verksamheter. Undantag från lokaliseringsprincipen får dock ske för verksamheter och anordningar som behövs för den egna kommunen och som har samband med invånarnas rörlighet men som inte till fullo följer kommunindelningen, till exempel anläggningar för vägtrafik, flygtrafik, järnvägstrafik och el-distribution.<sup>145</sup> Ett exempel på hur detta undantag regleras finns i *lagen om vissa kommunala befogenheter 2 kap 1 §* som säger att kommunen får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för och till järnväg som ett landsting ansvarar för, se kapitel 3.2.3.

Generellt får kommunen annars inte lämna ekonomiska bidrag till statens verksamheter.<sup>146</sup> Ett av de undantag som finns är, förutom bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för, även bidrag till utbildning och forskning som bedrivs vid statliga universitet och högskolor enligt *lagen om kommunala befogenheter 2 kap. 1 och 2 §§*.

### 5.2.2 Likställighetsprincipen

En annan kommunal princip är att alla medlemmar inom kommunen ska behandlas så objektivt och rättvist som möjligt. Detta kallas för likställighetsprincipen och den återfinns i *KL 2 kap. 3 §*. En kommunmedlem ska inte gynnas eller missgynnas i förhållande till någon annan. Speciella förmåner får inte erhållas och avgifter eller andra skyldigheter inte får åläggas endast vissa kommunmedlemmar. Om det finns sakliga skäl kan kraven mildras, men det finns ingen ledning i förarbetena kring vilka skäl som anses vara sakliga vilket innebär att detta får tolkas ur rättspraxis.<sup>147</sup>

Likställighetsprincipen gäller för alla kommunens egna medlemmar. I RÅ 1996 ref. 9 framförde rätten att rabatterade biljetter som gällde för båttrafik till och från en ö stred mot likställighetsprincipen, då rabatten endast gällde de kommunmedlemmar som var

---

<sup>145</sup> Dalman et al, 2011, s. 66.

<sup>146</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 146.

<sup>147</sup> Lerwall, 2012, s. 166.

folkbokförda på ön men inte andra medlemmar inom samma kommun. Dock kan kommuner behandla andra kommuners medlemmar annorlunda i förhållande till sina egna, vilket framgick av RÅ 1987 ref. 17. Högsta förvaltningsdomstolen (hädanefter förkortad HFD) ansåg att särbehandling av icke-kommunmedlemmar genom uttag av en högre båtplatsavgift än för kommunens egna medlemmar *inte* stred mot likställighetsprincipen.

Likställighetsprincipen används främst när det gäller frågor om kommunala avgiftsuttag. Likställighetsprincipen innebär inte att avgifter bestäms till kronor och ören utan att de ska stå rätt i förhållande till varandra.<sup>148</sup> Här innebär likabehandlingen att prestationen som kommunen utför ska jämföras med avgiften dels så att medlemmar som får liknande prestationer ska betala samma avgift och dels så att medlemmar som får skilda prestationer inte ska betala samma avgift. Detta är dock inget strikt krav: en kommun kan till exempel tillhandahålla samma prestationer till olika medlemmar vid skilda tidpunkter men ändå ta ut samma avgift. För att undersöka om en avgift är rimlig i förhållande till en prestation (och om behandlingen därmed varit objektiv) måste situationen jämföras med liknande situationer i kommunen.<sup>149</sup> Kommunens kostnader för åtgärden kan också motivera särbehandling genom skillnader i avgiftsuttag. Även social differentiering, alltså möjligheten att ta ut olika avgifter av kommunmedlemmar beroende på deras betalningsförmåga, anses möjliggöra särbehandling.<sup>150</sup>

Det finns vissa fall där det är så uppenbart att en särbehandling av en kommunmedlem skett att en undersökning om det finns likartade eller olikartade situationer inte har behövts göras. Om man kommer fram till att en sådan särbehandling har inträffat måste man istället göra en saklighetsbedömning för att se om särbehandlingen skett utifrån sakliga skäl eller ej.<sup>151</sup> Vad som anses som sakliga skäl är, som nämnts ovan, något som inte tydligt framgår av lagtexten. Det finns dock vissa situationer där det enligt praxis finns stöd för att sakliga skäl uppkommer. Exempelvis kan kommunens verksamhetsansvar motivera särbehandling. Enligt RÅ 1991 ref. 19 fick en dagbarnvårdare förtur för sina egna barn till kommunal dagbarnvård för att kunna ta emot fler barn i den egna verksamheten. Främjandet av rekryteringen av dagbarnvårdare sågs som en kommunal angelägenhet då det kunde minska bristen på barnomsorgsplatser – därmed ansågs beslutet utgöra särskilda skäl som inte gick emot likställighetsprincipen.<sup>152</sup>

---

<sup>148</sup> Prop. 1993/94:188, s. 87.

<sup>149</sup> Lerwall, 2012, s. 171.

<sup>150</sup> Lerwall, 2012, s. 186.

<sup>151</sup> Lerwall, 2012, s. 183.

<sup>152</sup> RÅ 1991 ref. 19.

Kommunen får ta ut skilda avgifter med hänsyn till de kostnadsskillnader som kan finnas mellan olika prestationer som de utför. Till exempel får kommunen ta ut en högre avgift för en svåråtkomlig avfallshämtning än för en lättåtkomlig. Det bör i sådana fall finnas tydliga schablonmässiga prissättningar för hur kommunen sätter olika avgifter för att kunna säkerställa likställighetsprincipen.<sup>153</sup>

### 5.2.3 Självkostnadsprincipen

Enligt *KL 2 kap. 6 §* finns självkostnadsprincipen till för att ange en övre gräns för hur höga avgifter som en kommun får ta ut för de tjänster eller nyttigheter som den tillhandahåller. Huvudregeln är att avgifterna inte får vara högre än kommunens kostnader för tjänsten: självkostnadsprincipen fungerar därmed som en spärr mot kommunala monopolvinster. Dock får kommunal verksamhet enligt praxis i vissa fall gå med vinst om det krävs för att täcka dess kostnader på lång sikt.<sup>154</sup>

Ett exempel på en avgift där självkostnadsprincipen är avgörande är den planavgift som kan tas ut enligt *PBL 12 kap. 10 §*. Denna får nämligen inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnader för beslutet om eller handläggningen av planen. Självkostnadsprincipen gör inte skillnad på kommunmedlemmar och icke-medlemmar.<sup>155</sup>

Självkostnadsprincipen gäller endast för avgifter som tas ut enligt kommunallagen. Exempelvis är hyra inte en avgift som berörs av självkostnadsprincipen då den regleras enligt jordabalken.<sup>156</sup> I verksamheter som kommunen kan välja att ta sig an, såsom exempelvis sjuktransport, kollektivtrafik, el och VA, är självkostnadsprincipen upphävd av särskild föreskrift om att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder. Tanken med detta är att den fria konkurrensen ska väga tyngre än det traditionella samhällsintresset.<sup>157</sup>

I flera lagar som reglerar kommunal näringsverksamhet finns bestämmelser om att företag ska bedrivas på affärsmässig grund. Detta innebär att verksamheterna ska bedrivas på sådant sätt att ett undantag ska göras från likställighets- och självkostnadsprincipen i kommunallagen. Inom dessa områden finns konkurrerande

---

<sup>153</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 214.

<sup>154</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 110.

<sup>155</sup> Prop. 1993/94:188, s. 86.

<sup>156</sup> Dalman et al, 2011, s. 496.

<sup>157</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 111.

privata aktörer inom samma marknad. Kommunen ska då tillämpa ett affärsmässigt beteende samt sätta sina priser korrekt.<sup>158</sup>

#### 5.2.4 Legalitetsprincipen

Legalitetsprincipen återfinns i *regeringsformen* och anger att den offentliga makten i Sverige utövas under lagarna, se *RF 1 kap 1 § 3 st.* Det är alltså inte bara förbjudet för myndigheter att ta beslut i strid mot lagen, utan också att besluta om sådant som det inte finns uttryckligt stöd för.<sup>159</sup> Rent praktiskt innebär detta att beslut som fattas av en myndighet alltid måste ha något slags stöd i författning.<sup>160</sup> Med författning kan avses lagtext, förordning, eller föreskrifter som myndighet har beslutat om. Principen innebär att ju mer betungande ett beslut är, desto starkare stöd behöver det ha i lagtext, se *RF 8 kap. 2 § 1 st. 1 och 2 p.* I sådana situationer duger vanligtvis inte längre författningar såsom föreskrifter eller förordningar – det måste då finnas uttryckligt stöd i någon lagregel.<sup>161</sup> Det är inte tillåtet för myndigheter att gå utanför lagens ordalydelse.<sup>162</sup> Analoga tolkningar av lagtext kan inte heller accepteras i de fall kommunen agerar i sin myndighetsroll: civilrättslig lagstiftning om ränta på fordran kan till exempel inte appliceras på skuld som grundas på offentligrättsliga regler.<sup>163</sup>

Legalitetsprincipen kan ha mindre betydelse för den del av kommunens verksamhet där den inte agerar som myndighet utan som en enskild juridisk person, till exempel vid avtal om köp med enskild. Principen kan dock appliceras även på denna typ av kommunal verksamhet, om den enskilda motparten i avtalsförhållandet befinner sig i betydande underläge gentemot kommunen. Det kan bland annat röra sig om en situation där den enskilde har ett betydande behov av att ingå avtalet eller där kommunen har monopolställning.<sup>164</sup>

---

<sup>158</sup> Prop. 2009/10:185, s. 18.

<sup>159</sup> Sterzel, F., 2012, Legalitetsprincipen, I L. Marcusson (Red.). *Offentligrättsliga principer*. 2 uppl. Uppsala: Iustus Förlag, s. 73.

<sup>160</sup> Warnling-Nerep, W., 2014, *En introduktion till förvaltningsrätten*, 11 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, s. 47.

<sup>161</sup> Sterzel, 2012, s. 83.

<sup>162</sup> Sterzel, 2012, s. 74.

<sup>163</sup> Sterzel, 2012, s. 85; RÅ 2004 ref. 54.

<sup>164</sup> Madell, T., 2000, *Avtal mellan kommuner och enskilda: avtalsslut och rättsverkningar*, Stockholm: Norstedts Juridik, s. 40.



### 5.2.5 Kommunalavgifter

Ordet avgift innebär ett fastställt pris som betalas för viss tjänst eller rättighet.<sup>165</sup> I den kommunala verksamheten är den dominerande avgiften kommunalskatten, men mindre avgifter för olika kommunala tjänster och service finns också. Det är den kommunala kompetensen som möjliggör för kommunerna att ta ut kommunala avgifter från dess invånare. Avgifternas storlek begränsas av självkostnadsprincipen som hindrar kommuner från att ha avgifter för tjänster som överstiger kostnaden för tjänsten i fråga. Vill kommunen ta ut avgifter för något som inte är obligatoriskt enligt lag måste ett beslut om detta tas av kommunfullmäktige: de måste då även besluta om en avgiftstaxa. Grundregeln är att det inte finns något tvång för avgiftsuttag inom den kommunala kompetensen, förutom om det i särskild lag anges att kommunen ska driva verksamheten på affärsmässig grund.<sup>166</sup>

Avgifter för bebyggelse och exploatering får endast tas ut om det finns angivet i byggnadslagstiftningen.<sup>167</sup> I fallet RÅ 1968 ref. 8 hade en kommun i avtal med en exploatör av områden för fritidsbebyggelse infört en bestämmelse om att exploatören skulle betala en avgift för varje tomtplats som bidrag till förvärv och underhåll av anordningar för fritidsändamål. HFD ansåg att det rörde sig om befogenhetsöverskridande från kommunens sida då de tog ut avgifter för kostnader för allmänt kommunala angelägenheter som inte hade med exploateringen att göra.

När det gäller exploateringsvillkor kan tvister om kommunala avgifter även innehålla inslag av civilrätt. I fallet RÅ 1978 2:36 avtalade en kommun och en exploatör om att exploatören för varje tomtplats som tagits i anspråk skulle betala 350 kr till kommunen. Dessa pengar var enligt avtalet ett bidrag som kommunen kan använda på det sätt de finner lämpligt, vid förvärv, anläggning och underhåll av bad, båt- och rekreationsområden eller till andra gemensamhetsanläggningar inom socknen. Som säkerhet för detta lämnade exploatören över en inteckning om 50 000 kr till kommunen som skulle återbetalas när tomterna blivit sålda. Exploatören betalade aldrig de avtalade avgifterna varvid kommunen vägrade betala tillbaka inteckningen när exploatören begärde det. HFD ansåg att kommunen överskridit sin kompetens genom att betinga sig bidragen, men att exploatören var civilrättsligt bunden av sitt åtagande med hänsyn till vanliga avtalsrättsliga regler. Detta då bidragsbeloppen sågs som ett vederlag som exploatören godtagit sig att medge för att få vissa prestationer från kommunens sida. Det ansågs

---

<sup>165</sup> SAOL, 2009, Avgift, I *Svensk ordbok*, Stockholm: Norstedt [distributör].

<sup>166</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 193.

<sup>167</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 195.

alltså inte felaktigt att kommunen vägrade att lämna tillbaka säkerheten och det fanns därmed ingen grund att upphäva kommunens beslut.

Vid beslut om kommunala avgifter gäller likställighetsprincipen, om inget annat är föreskrivet i speciallag. Dessa grundar sig dessutom ofta på samma princip. Ett exempel på detta är att det i RÅ 1997 ref. 66 ansågs strida mot likställighetsprincipen när en kommun tog ut planavgift enligt taxa utan att beakta att byggherren haft egna kostnader för detaljplaneläggning. Det har även ansetts strida mot likställighetsprincipen i RÅ 1990 ref. 109 att ta ut högre bygglovsavgifter för fritidshus än för permanenthus.

### 5.3 Kommunens roll i samhällsbyggnadsprocessen

#### 5.3.1 Det kommunala planmonopolet

Sedan införandet av 1947 års byggnadslagstiftning har det kommunala planmonopolet inneburit en rätt för kommuner att bestämma var bebyggelse ska få anläggas, och ett hinder för fastighetsägare att fritt få exploatera sin mark. Efter lagändringarna i samband med nytt riksdagsbeslut år 1971 angående fysisk riksplanering innefattas både tätbebyggelse och glesbebyggelse av det kommunala planmonopolet. När kommunen planerar för var bebyggelse ska finnas och utvecklas måste den ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen.<sup>168</sup>

Det finns olika typer av planverktyg som kommunen kan använda för att reglera mark och vatten, så som översiktsplan, områdesbestämmelser och detaljplan. Vad gäller översiktsplan så är en sådan inte bindande enligt *PBL 3 kap. 3 §*, utan ska främst fungera som ett vägledande underlag för kommunens beslut i detaljplan- eller lovfrågor.<sup>169</sup> I detta arbete är det framförallt detaljplanen som kommer att diskuteras, varför författarna här inte kommer att gå närmare in på planering med hjälp av översiktsplanen eller områdesbestämmelser.

Detaljplanen är, till skillnad från översiktsplanen, bindande för kommunen i fråga om prövning av lov. Detta innebär att kommunen i princip är skyldig att bevilja bygglov för enskild bebyggelse i enlighet med detaljplan, se *PBL 9 kap. 30 § 1 p. a*. Detta kallas för byggrätt,<sup>170</sup> då det i praktiken är så att enskilda som vill bebygga mark i enlighet med planen har rätt att få lov för detta. Vill kommunen förhindra viss bebyggelse måste den alltså ändra eller upphäva själva planen, vilket kan föranleda ersättningskyldighet

---

<sup>168</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 253.

<sup>169</sup> Adolfsson och Boberg, 2015, s. 24.

<sup>170</sup> Boverket, 2015, *Kommunal fysisk planering*.

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/>. [hämtad 2018-03-09].

mot de enskilda som påverkas negativt (till exempel förlorar byggrätt) om det sker under planens genomförandetid, se *PBL 14 kap. 9 §*. Genomförandetiden är normalt 5–15 år i enlighet med *PBL 4 kap. 21 §*, och när den upphör så upphör också kommunens ersättningsskyldighet om den därefter skulle vilja ändra eller upphäva planen. På grund av detta blir byggrätten generellt sett lite mer osäker när planens genomförandetid gått ut: byggrätter kan ju då tas bort utan ersättning till enskilda som kan lida skada av detta. Om kommunen inte vill ändra eller upphäva planen, och inte heller har något intresse av att skapa en ny sådan inom den närmaste framtiden, så gäller dock samma regler som tidigare – bygglov ska beviljas i enlighet med plan.<sup>171</sup>

Det kommunala planmonopolet består i att det är kommunen som själv väljer när och hur den vill planlägga ett visst område. Andra aktörer kan inte tvinga fram något sådant agerande från kommunen. Dock begränsas monopolet dels av att kommunen i vissa fall är skyldiga att göra en detaljplan,<sup>172</sup> se *PBL 4 kap. 2 §* och *PBL 11 kap. 15 §*, och dels av att den enligt praxis inte får utnyttja sin position gentemot enskild med hänsyn till bland annat proportionalitetsprincipen.

Det finns de som tycker att kommunen i och med planmonopolet har för mycket makt och att denna ibland missbrukas. På grund av att en exploatör inte kan tvinga kommunen att planlägga ett visst område eller överklaga ett sådant ställningstagande kan exploatören känna sig tvingad att gå med på alla kommunens krav i förhandling om exploateringsavtal.<sup>173</sup>

### 5.3.2 Det kommunala bostadsförsörjningsansvaret

Varje kommun i Sverige har ett så kallat bostadsförsörjningsansvar, vilket innebär att den ska planera för bostadsförsörjningen i kommunen i syfte att skapa förutsättningar för alla kommunens medlemmar att leva i goda bostäder. Den ska också arbeta för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.<sup>174</sup> Kommunerna ska anta riktlinjer för bostadsförsörjningen i den egna kommuner, enligt *Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (hädanefter kallad BFL) 1 §*. Dessa riktlinjer ska bland annat innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, *BFL 2 § 1 p*. Kommunen

---

<sup>171</sup> Boverket (2016). *Genomförandetid*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/administrativa-bestammelser/genomforandetid/>. [hämtad 2018-03-09].

<sup>172</sup> Adolfsson och Boberg, 2015, s. 79.

<sup>173</sup> Lind, H., 2018, Planmonopol och tystnadskultur, *Fastighetsnytt*. Nr 2 år 2018. <https://fastighetsnytt.se/2018/04/planmonopol-och-tystnadskultur/>. [hämtad 2018-04-24].

<sup>174</sup> Prop. 2000/01:26, s. 1.

har alltså en skyldighet att planlägga för bostäder för dess medlemmar i de fall då det behövs.

## 5.4 Att ta betalt för byggrätt: konsekvenser när kommunen saknar lagstöd

### 5.4.1 Kan avtal om medfinansieringsersättning bli en avgift för byggrätten?

Regeringen skriver i propositionen *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur* att det är viktigt att det inte får tas ut någon avgift för själva byggrätten.<sup>175</sup> Därför anser författarna att det är relevant att titta närmare på vad som egentligen menas med att det inte är tillåtet för kommunen att ta betalt för denna rätt. I vilka situationer kan det anses som att kommunen tagit ut särskild avgift för just byggrätten? Författarna inleder med att beskriva förutsättningarna för att ta ut avgifter i plan- och lovfrågor för att ge läsaren en bild av vad som är tillåtet och vad som inte är det.

Enligt *KL 2 kap. 5 §*, som är den yttersta rättsliga ramen i detta sammanhang, får kommunen endast ta ut avgifter för tjänster den är skyldig att tillhandahålla om det anges särskilt i lag. Då kommunen är skyldig att sköta planläggning och lovfrågor<sup>176</sup> medför detta att det krävs ett sådant uttryckligt undantag för att avgifter ska kunna få uttas på detta område.

I *PBL 12 kap. 8–9 §§* finns uppräknat för vilka åtgärder i plan- eller lovfrågor som kommunen får ta ut avgift. Det rör sig till exempel om beslut om lov, förhandsbesked och planbesked, tekniska samråd, planavgift och andra tids- och kostnadskrävande åtgärder. Den sista av dessa punkter går kanske inte att tolka enbart utifrån dess ordalydelse. I förarbeten till motsvarande paragraf i den äldre versionen av *PBL (PBL 1987:10)* ges dock exempel på när denna punkt kan komma att användas. Dessa rör avgift för vägrat bygglov och avgift för skriftlig upplysning.<sup>177</sup> Det verkar alltså främst röra sig om avgifter för undersökningar eller administration som kommunen utför på begäran av någon enskild och som inte kan tas ut enligt någon av de andra punkterna i samma eller efterföljande paragraf.

Den avgift som kan tas ut enligt *PBL 12 kap. 9 §* består av en avgift för att ta fram detaljplan eller områdesbestämmelser. Avgiften omfattar de kostnader som upp-

---

<sup>175</sup> Prop. 2016/17:45, s. 15.

<sup>176</sup> Se bland annat *PBL 3 kap. 1 §*, *4 kap. 2 §* och *9 kap. 20 §*.

<sup>177</sup> Se prop. 1985/86:1, s. 795.

kommer för byggnadsnämnden på grund av planarbetet, det vill säga det rör sig om en avgift för arbetskostnader.<sup>178</sup> Det verkar alltså inte som att byggrätten som sådan kostar något.

Av ovanstående drar författarna slutsatsen att det saknas lagstöd för kommunen att ta ut någon avgift för själva byggrätten i detaljplan, eftersom det inte finns uttryckligt tillstånd för detta i lagtext. Frågan är då i vilka situationer det kan sägas att kommunen tar ut en sådan avgift. Författarna anser att varken relevanta förarbeten eller lagtext svarar på denna fråga. Kopplat till medfinansieringsersättning kan det beskrivas som att frågan är vid vilka förhållanden ersättning övergår till att vara en avgift för byggrätten.

#### Medfinansieringsersättning blir ett krav för byggrätt

Med “medfinansieringsersättning är ett krav för byggrätt” tänker sig författarna alla situationer där exploatören ställs inför en typ av ultimatum: att antingen utge ersättning eller avstå från att bygga på sin fastighet. Det handlar alltså om situationer där kommunen skulle ha planlagt det aktuella området om exploatören gått med på kommunens krav.

Får exploatören ingen annan fördel av att utge medfinansieringsersättning än själva rätten att bygga blir det ju i praktiken som att denne betalar för byggrätten. Det vill säga exploatören får samma utbyte som vid en vanlig exploatering men betalar en högre summa i form av medfinansieringsersättning. Detta kan knappast vara förenligt med likställighetsprincipen, eftersom det i praktiken innebär att exploatörer betalar olika mycket för samma prestation (byggrätten). Författarna anser att detta innebär att det krävs att exploatören får någon annan typ av fördel än bara byggrätten för att medfinansieringsersättningen inte ska kunna anses bli en avgift för denna. Sådana fördelar skulle kunna vara att exploatören kan få möjlighet att påverka infrastrukturens utformning eller att projektet kan tidigareläggas så att anläggningen kommer på plats tidigare.<sup>179</sup>

Spelar det någon roll hur stor den fördel som exploatören ska få är? Enligt författarnas mening måste det tydligt framgå att exploatören inte bara betalar för byggrätten i avtalet om medfinansieringsersättning. Den fördel exploatören får bör därför vara tillräckligt

---

<sup>178</sup> Blomberg, J. & Rosén, P. *Plan- och bygglag (2010:900) 12 kap. 9 §, Lexino 2016-08-01*. Karnov; Blomberg, J. & Gunnarsson, P. *Plan- och bygglag (2010:900), lagkommentar*. Karnov.

<sup>179</sup> Se SOU 2015:60, s. 117.

påtaglig<sup>180</sup> för att det inte ska uppstå någon tvekan om att det är just en fördel. Det är kanske också lämpligt att parterna avtalar om vad som ska hända i det fall denna fördel inte kommer exploatören tillgodo av någon anledning. Detta enbart för att klargöra att medfinansieringsersättningen inte utgör en avgift för byggrätten. Har detta väl gjorts klart och tydligt i avtalet får det sedan bedömas om det är skäligt eller ej enligt avtalsrättsliga regler.

I förarbetena till lagreglerna om medfinansieringsersättning nämns att skäligheten i avtal om medfinansieringsersättning inte ska bedömas separat utan att det är exploateringsavtalet i stort som ska bedömas.<sup>181</sup> Ett sådant avtal är enligt förarbetena skäligt när exploatören vinner ekonomiskt på avtalet.<sup>182</sup> Detta anser författarna leder till slutsatsen att skälighet uppstår när det framgår att exploatören får någon typ av fördel gentemot att medfinansieringsersättning ingås och att exploateringsavtalet i övrigt leder till att exploatören vinner ekonomiskt på uppgörelsen. Likställighetsprincipens konsekvens för detta resonemang är att den fördel som exploatören får som motprestation av kommunen endast bör tillfalla denne. Om andra exploatörer i området, som inte betalar medfinansieringsersättning, får del av samma fördel som den exploatör som utger ersättning så betalar de i praktiken olika mycket för samma resultat. En sådan situation kan uppstå om den fördel som kommunen ger den exploatör som betalar ersättning är att den ska skynda på utbyggnaden av infrastrukturprojektet. Lyckas kommunen med detta kommer ju tidigareläggandet av projektet inte bara gynna den exploatör som utger ersättning, utan alla exploatörer i området.

#### 5.4.2 Betydelse av avsaknaden av riktlinjer

En fråga som uppstått efter införandet av reglerna om medfinansieringsersättning i PBL är om det fortfarande är möjligt att skriva liknande avtal trots att kommunen inte har antagit några riktlinjer. Det rör sig alltså om att fastighetsägare täcker en del av kommunens kostnader för medfinansiering av ett statligt eller landstingsdrivet infrastrukturprojekt utan att kommunen antagit riktlinjer för detta (eller antagit bristfälliga riktlinjer). I propositionen *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur* skriver regeringen att "Så länge kommunens riktlinjer är i kraft bör kommunen kunna avtala om medfinansieringsersättning". Detta anser författarna tyder på att det inte är tänkt att kommuner som inte har antagit riktlinjer för medfinansieringsersättning ska skriva sådana avtal. I propositionen lägger regeringen stor vikt just vid riktlinjerna och

---

<sup>180</sup> Eller åtminstone ha möjlighet att bli det: det går kanske till exempel inte på förhand att avgöra på vilket sätt exploatören kan vara med och utforma infrastrukturen.

<sup>181</sup> Prop. 2016/17:45, s. 18.

<sup>182</sup> Prop. 2013/14:126, s. 157.

att dessa ska öka förutsägbarheten för när och var kommunen kan tänkas vilja ha ut medfinansieringsersättning. Enligt Blomberg och Gunnarsson verkar det dock saknas hinder för att avtal skrivs trots att riktlinjer saknas i fråga om exploateringsavtal.<sup>183</sup> Detta bör enligt författarnas mening även kunna tolkas analogt för avtal om medfinansieringsersättning då denna typ av avtal ingår i exploateringsavtal rent formellt. Det är alltså inte säkert att ett avtal om medfinansieringsersättning skulle vara otillåtet även om kommunen saknar riktlinjer. Med tanke på den vikt som regeringen lägger vid riktlinjer i propositionen bör det dock noteras att det kan vara så att ett avtal om medfinansieringsersättning kan tolkas till kommunens nackdel vid tvist om det saknas riktlinjer.<sup>184</sup>

## 5.5 Diskussion: frivilligheten i avtal om medfinansieringsersättning

### Var går gränsen mellan frivillighet och tvång?

Avtal om medfinansieringsersättning är avtal som kommun ingår med enskild, varför både offentligrättsliga och civilrättsliga regler kan komma att ha betydelse för avtalets tolkning och rättsverkningar. Det är sannolikt att kommunen i många sådana avtal skulle anses vara den starkare parten, främst på grund av det kommunala planmonopolet. Det är genom planmonopolet som kommunen har kontroll över byggrätten: utan kommunens medgivande kan exploitören inte få några byggrätter på sin fastighet och därmed kan marken inte bebyggas och sedan säljas eller upplåtas.

I NJA 1980 s. 1 ansågs kommunen ha utövat rättsstridigt tvång enligt *AvtL* 29 §, delvis för att den tilltvungat sig en förmån som den inte kunde få med stöd av lag (det fanns inget stöd för att villkora bygglov med solidariskt ansvar för utbyggnad av gator till exploateringsområde). Detta kan också uttryckas som att kommunen brutit mot legalitetsprincipen när den krävde att exploitören skulle åta sig ett solidariskt ansvar för att få bygglov. I tingsrättsfallet T 3050–15 ansågs kommunen också ha utövat tvång enligt *AvtL* 29 §, vilket enligt författarnas mening talar för att prejudikatet som skapades i och med NJA 1980 s. 1 fortfarande är gällande idag.

Med utgångspunkt i ovanstående avsnitt samt kapitlet om avtalsrätt, se kapitel 4, drar författarna slutsatsen att kommunen i vissa avtalssituationer kan anses utöva rättsstridigt tvång enligt *AvtL* 29 §. För att detta ska anses förekomma krävs i princip

---

<sup>183</sup> Blomberg, J. & Gunnarsson, P. *Plan- och bygglag (2010:900), lagkommentar*. Karnov.

<sup>184</sup> Enligt den princip som beskrevs i avsnitt 4.3 ovan, det vill säga att eventuell oklarhet ska drabba den som haft bäst möjlighet att undvika den.

att kommunen *använder sig av sin starkare ställning* för att *tilltvinga sig en förmån* som den *inte på laglig väg* annars skulle kunna få. Dessa tre kriterier bör alltså vara uppfyllda för att avtal i samband med exploatering ska kunna förklaras ogiltigt enligt AvtL 29 §.

Har kommunen en starkare ställning vid ingående av avtal om medfinansieringsersättning?

Den främsta fördelen som kommunen har vid ingående av avtal om medfinansieringsersättning är sin lagstadgade maktposition via det kommunala planmonopolet. Utöver detta har kommunen även fördelen av att ha erfarenhet vad gäller avtal relaterade till planläggning: det är ju trots allt en kommunal angelägenhet. Den som skriver ett avtal har sannolikt bättre möjlighet att utforma det till sin egen fördel. Ytterligare en fördel kommunen kan sägas ha är kompetens, både i form av kunskap i frågor kring planläggning och genomförande av exploateringsprojekt samt juridisk expertis. Denna typ av kompetens kan vara svår att få tillgång till för vissa exploatörer. Rör det sig om större exploatörer kan de kanske sägas ha goda möjligheter att ta hjälp av egna jurister, men rör det sig om mindre exploatörer har dessa kanske inte samma ekonomiska möjligheter att använda sig av juridisk kompetens. Det bör alltså spela roll om hur stor exploatören är när det diskuteras om tvång kan anses förekomma.

Sammanfattningsvis bör det kunna sägas att kommunen generellt sätt ofta är den starkare parten i ett avtal om medfinansieringsersättning. Undantag från detta skulle kunna vara när små kommuner, där efterfrågan på mark är låg, ingår avtal med en stor exploatör som också har någon typ av överläge gentemot kommunen (till exempel genom att kommunen är ekonomiskt beroende av projektet eller exploatören).

Vad gäller egentligen enligt förarbetena till lagen om medfinansieringsersättning?

Även om kommunen inte får gå utanför sin kompetens när den skriver avtal gör en sådan avvikelse inte nödvändigtvis att avtalet blir ogiltigt (se avsnitt 5.2.5). En enskild avtalspart, till exempel en exploatör, kan alltså bli civilrättsligt bunden vid ett avtal som kommunen egentligen inte har rätt att ingå.

I samband med avtal om medfinansieringsersättning skulle det kunna sägas att kommunen bryter mot legalitetsprincipen om den söker få ersättning för de *byggrätter* den skapar i detaljplan. Det saknas ju lagstöd för att ta ut avgift för dessa (men inte för att ta ut avgift för själva detaljplanen). Detta och vad som kan anses vara en avgift för själva byggrätten har kommenterats ovan i avsnitt 5.4. Regeringen skriver i propositionen *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur* att det är rimligt att värdet av byggrätterna får betydelse i förhandlingen om exploateringsavtal. Värdet sägs



kunna ha betydelse för att avgöra vem av kommunen och exploatören som ska utföra nödvändiga åtgärder för detaljplanen – ju värdefullare byggrätter desto mer arbete och ansvar kan läggas på exploatören.<sup>185</sup>

Regeringens uttalanden skulle kunna tolkas så att kommunen inte får lov att kräva att en exploatör ger medfinansieringsersättning för att denne ska få byggrätt, men däremot att värdet av byggrätten kan anpassas efter hur mycket exploatören är villig att bidra. För att få värdefulla byggrätter skulle det alltså kunna vara tillåtet och acceptabelt att kommunen ställer vissa krav på exploatören. Med andra ord skulle detta kunna uttryckas som att ju mer exploatören är villig att bidra, desto mer värdefulla byggrätter kan denne få. Detta kan dock vara svårt att reglera i verkligheten – det ligger ju säkerligen ofta i kommunens intresse att den mark som planläggs används på bästa sätt och får så högt värde som möjligt. Att ge den exploatör som vägrar ingå avtal en lägre byggrätt än den som väljer att ingå sådant skulle kunna medföra vissa problem kring hur det ska utföras i praktiken. Ska till exempel den som ingår avtal om medfinansieringsersättning få bygga fler våningar än den som vägrar ingå sådant avtal? Detta kanske inte ens är möjligt att göra med hänsyn till kommunens generella riktlinjer och mål för bebyggelses placering och utformning, platsens specifika förutsättningar eller likställighetsprincipen.

Regeringen anför i propositionen att exploateringsavtalet ska vara skäligt i sin helhet. I samband med detta uppges att det är skäligt att medfinansieringsersättningen sätts lägre om exploatören tar på sig omfattande ansvar för att bygga ut de anläggningar som behövs för att detaljplanen ska kunna utföras. Detta skulle kunna tolkas så att i en situation där kommunen förhandlar med exploatörer om medfinansieringsersättning och någon eller några av dessa vägrar att ingå sådant avtal så kan dessa påföras ett större ansvar för de arbeten som är nödvändiga för detaljplanens utförande.<sup>186</sup> Ingen exploatör kan tvingas att påta sig ett *oskäligt* stort ansvar för utbyggnaden av nödvändiga anläggningar för planen, men det ses nog inte som oskäligt att *större* ansvar påförs den som får värdefulla byggrätter men som ändå inte valt att utge medfinansieringsersättning.

Sammanfattningsvis kan det alltså anses mycket tveksamt att kommunen helt kan neka en exploatör, med stöd av lag, byggrätt om denne vägrar utge medfinansieringsersättning. Däremot har kommunen sannolikt relativt goda möjligheter att delvis

---

<sup>185</sup> Prop. 2016/17:45, s. 15.

<sup>186</sup> Alltså en sorts kompensation för att kommunens kostnader i samband med planen (medfinansiering) ökar när exploatörer vägrar utge medfinansieringsersättning.

kompensera för utebliven ersättning genom att påföra den exploatör som vägrar utge sådan en större del av de arbeten som krävs för genomförandet av planen.

#### Användning av tvång

Utan kommunen kan en exploatör inte få någon byggrätt, i och med det kommunala planmonopolet. Om kommunen således använder sin maktposition och förhandlar sig till ett avtal om medfinansiering med en exploatör under hot om att denne annars inte får någon byggrätt kan detta anses vara en typ av tvång. Kommunen använder sig ju då av planmonopolet för att tilltvinga sig en förmån (medfinansieringsersättning).

Använder sig kommunen av tvång kan detta kanske ses som en typ av ingrepp i äganderätten. Exploatören kan i sådant fall inte tillgodogöra sig hela den värdeökning som fastigheten genomgår, vilket skulle kunna anses som att den andra rättigheten i Ostroms rättighetsknippe inte är uppfylld (se avsnitt 2.1). Exploatören kan sälja sin fastighet även om kommunen använder tvång för att få in medfinansieringsersättning, men detta faktum bör leda till att marknadsvärdet blir lägre då en köpare av marken måste räkna med kostnaden för ersättningen.

#### Sammanfattning

Det kan konstateras att alla tre kriterierna för att rättsstridigt tvång enligt *AvtL 29 §* och *NJA 1980 s. 1* kan anses förekomma i det fall en kommun tilltvingar sig medfinansieringsersättning från exploatör med hot om att denne inte får någon byggrätt om inte avtal ingås. Skulle sådant tvång bedömas förekomma kan exploateringsavtalet, eller vissa delar av detta, jämkas eller förklaras ogiltigt i domstol. Detta skulle kunna få konsekvenser för genomförandet av aktuell detaljplan – utan exploateringsavtal kan den inte genomföras.

Däremot kan kommunen kanske påföra en större del av för detaljplanen nödvändiga åtgärder på de exploatörer som vägrar utge medfinansieringsersättning, och på så vis ändå delvis få täckning för kostnaden för sin medfinansiering.

### **5.6 Vad byggherren kan göra**

Som konstaterats ovan kan byggherren i många fall anses ha en svagare ställning än kommunen vid förhandlingar om avtal om medfinansieringsersättning. Det är trots detta enligt författarnas mening inte särskilt sannolikt att byggherren skulle välja att vägra att ingå avtal med kommunen. Detta trots att den senare kräver att byggherren ingår avtal om medfinansieringsersättning för att få byggrätt. Exploatören kan ju då inte alls utnyttja sin mark och gör en ekonomisk förlust. Går exploatören istället med

på kommunens krav finns en möjlighet att göra ekonomisk vinst, även om projektet på grund av medfinansieringsersättningen blir något dyrare än annars.

För att få ut så mycket som möjligt av exploateringsprojektet måste exploatören avgöra vilken väg som är mest rimlig att gå med hänsyn till ekonomiska och tidsmässiga faktorer. Vägrar exploatören trots allt att ingå avtal om medfinansieringsersättning kan detta leda till att kommunen inte alls vill planlägga exploatörens mark. Det finns vad författarna kunnat utröna inget sätt för en exploatör att tvinga kommunen att ändå planlägga marken på grund av det kommunala planmonopolet. Regeringen kan visserligen göra ett planföreläggande enligt *PBL 11 kap. 15 §* men endast då det rör sig om riksintressen eller mellankommunala intressen. Ett planbesked enligt *PBL 5 kap. 2 §* är inte bindande för kommunen och kan inte överklagas, så det hjälper inte exploatören att söka ett sådant. I princip skulle denne här kunna hamna i samma situation som i rättsfallet RÅ 2010 ref. 90, där kommunen under 40 år avslog en fastighetsägares ansökan om bygglov med hänvisning till att området skulle planläggas.<sup>187</sup> Med andra ord skulle kommunen kunna avslå exploatörens ansökan om bygglov med motiveringen att fastigheten bör detaljplaneläggas i maximalt cirka 40 år. Eventuellt skulle även kortare tid kunna vara aktuell, men på denna punkt finns ännu ingen praxis.

Författarna tänker sig att exploatören skulle kunna hantera detta på lite olika sätt beroende på vilken situation som uppstår. En tänkbar situation kan vara att kommunen avser att planlägga marken trots att exploatören inte vill gå med på att utge medfinansieringsersättning (till exempel för att det finns andra exploatörer i området som går med på att ingå avtal om ersättning). Vet exploatören att så är fallet, det vill säga att byggrätt kommer kunna fås oavsett om avtal om medfinansieringsersättning ingås eller ej, så kan denne göra en avvägning av vilket av följande alternativ som är mest lönsamt.

- Att gå med på att utge medfinansieringsersättning och förhandla fram lämplig fördel som motprestation för detta *eller*
- att vägra ersättning och istället acceptera ett något större ekonomiskt ansvar för åtgärder som är nödvändiga för planens genomförande.<sup>188</sup>

I det fall exploatören har anledning att tro att kommunen inte kommer planlägga dennes fastighet vid vägran att skriva på avtal om medfinansieringsersättning står det klart att

---

<sup>187</sup> Rätten kom här fram till att kommunen inte hade rätt att avslå ansökan om förhandsbesked om bygglov med motiveringen att området skulle detaljplaneläggas.

<sup>188</sup> I enlighet med författarnas resonemang i avsnitt 6.4.3 bör detta ekonomiska ansvar uppgå till ett lägre belopp än vad som skulle kunnat tas ut i medfinansieringsersättning.

exploatören i princip måste skriva på sådant avtal för att kunna utnyttja sin mark. I denna situation tänker författarna att exploatören kanske får “gilla läget” och göra det bästa av situationen genom att förhandla till sig en lämplig fördel som motprestation för ersättningen (själva ersättningens belopp kan naturligtvis också vara föremål för förhandling).

### 5.6.1 Vad händer om infrastrukturprojektet inte blir av?

En fråga som framkommit i remissvaren till SOU 2015:60 *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring* är vad som händer om infrastrukturprojektet som föranlett avtal om medfinansieringsersättning inte blir av. Vad händer med den summa som exploatören lämnat eller lovat att lämna till kommunen? I proposition 2016/17:45 *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur* anger regeringen att detta är en fråga som helt ankommer på parterna själva att avtala om. Motivationen till detta är att ett avtal om medfinansieringsersättning trots allt är ett civilrättsligt avtal mellan kommunen och en exploatör och att det därmed inte är lämpligt att med lag avgöra hur parterna ska hantera denna situation.<sup>189</sup>

Författarna anser att det är av vikt att parter som avser ingå avtal om medfinansieringsersättning är medvetna om att det inte finns någon regel i denna fråga. Det saknas alltså tydliga riktlinjer för hur parterna ska agera om det visar sig att infrastrukturen inte blir av eller blir försenad.

### 5.7 Strider medfinansieringsersättning mot likställighetsprincipen?

Något som kommit fram i remissvaren till utredningen *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring* är att vissa remissinstanser ifrågasätter om det verkligen är rättvist att medfinansieringsersättning endast kan tas ut i samband med nyexploatering.<sup>190</sup> Varför ska befintliga fastighetsägare få behålla värdestegringen som uppkommer tack vare ett infrastrukturprojekt när inte exploatörer får göra det? Är ett sådant förfarande verkligen förenligt med likställighetsprincipen? Författarna finner dessa frågor intressanta att undersöka närmare, och ämnar därför i detta avsnitt utreda frågan om vad likställighetsprincipen kan ha för inverkan på lagreglerna om medfinansieringsersättning.

---

<sup>189</sup> Prop. 2016/17:45, s. 19.

<sup>190</sup> Se till exempel prop. 2016/17:45, s. 12.

Det första författarna vill poängtera är att likställighetsprincipen syftar till att kommun-medlemmar i samma situation ska behandlas lika. Finns sakliga skäl som motiverar en annan behandling kan detta accepteras.<sup>191</sup> Frågan blir då i detta fall om det kan anses att befintliga fastighetsägare och exploatörer är i samma situation. Den främsta likheten mellan de båda grupperna är enligt författarnas mening att båda har fastigheter vilka antas öka i värde som konsekvens av någon typ av transportinfrastruktursatsning i närområdet. Den främsta skillnaden anser författarna är att befintliga fastighetsägare (vars mark redan är bebyggd) inte har möjlighet att utveckla fastigheten på ett optimalt sätt. Befintliga fastighetsägare har inte haft möjlighet att ta hänsyn till infrastruktur-anläggningens inverkan på marken och dess värde då de bebyggt sin fastighet. De kommer alltså sannolikt inte att få lika stor ekonomisk fördel tack vare infrastruktur-anläggningen som en exploatör som har möjlighet att ta hänsyn till denna vid utveckling av marken.

I propositionen *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur* skriver regeringen att befintliga fastighetsägare inte är i samma situation som nya exploatörer. Det är den senare gruppen som kommer att tjäna mest på infrastrukturprojektet.<sup>192</sup> Detta uttalande menar författarna stödjer det ovanstående resonemanget.

Liknande principer finns till exempel vid uttag av gatukostnadsersättning, se avsnitt 3.3, där befintliga fastigheter kan undantas från skyldigheten att betala gatukostnadsersättning. Dessa har kanske redan utgett sådan ersättning i samband med anläggning av äldre infrastruktur: de ska inte behöva stå för kostnader för gator som behövs på grund av någon typ av nyexploatering. Principen är inte exakt densamma som då medfinansieringsersättning tas ut från exploatörer men inte befintliga fastighetsägare. Författarna anser dock att den är relevant för denna situation genom att den visar på att lagstiftaren även i andra situationer skilt på nya exploatörer och befintliga fastighetsägare. Med andra ord kan det vara motiverat att behandla dessa som två olika grupper då de har olika stor nytta av den infrastruktur som motiverat uttaget av ersättning.

Det är dock viktigt att poängtera att alla exploatörer enligt denna princip ska behandlas lika. Riktlinjerna för medfinansieringsersättning ska inte bara leda till förutsägbarhet för potentiella exploatörer, utan också till att likställighetsprincipen uppfylls. Så länge kommunen följer sina egna riktlinjer, vilket den visserligen inte har någon formell skyldighet att göra, bör förhandlingar om medfinansieringsersättning alltså vara för-

---

<sup>191</sup> Prop. 2016/17:171, s. 300; se även avsnitt 5.2.2 ovan om likställighetsprincipen.

<sup>192</sup> Prop. 2016/17:45, s. 17.

## Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

enligt med likställighetsprincipen. Riktlinjerna bör därmed kunna leda till ett mer likställt och standardiserat förfarande i medfinansieringsersättningsfrågor.

Författarnas slutsats i denna fråga är att reglerna om medfinansieringsersättning inte strider mot likställighetsprincipen då befintliga fastighetsägare inte kan anses vara i samma situation som en exploatör. Det krävs dock att kommunen behandlar de fastighetsägare som faktiskt är i samma situation lika, det vill säga att till exempel alla exploatörer behandlas enligt samma principer.

## 6 Expropriation: ett alternativ till medfinansieringsersättning?

Expropriation framhålls ofta som ett påtryckningsmedel för att få till frivilliga avtal om värdeåterföring.<sup>193</sup> Författarna har därför valt att undersöka om värdestegrings-expropriation kan användas som ett alternativ till att avtala om medfinansieringsersättning. Detta kapitel syftar till att titta närmare på denna fråga och även att utreda vilken koppling det finns mellan sådan expropriation och medfinansieringsersättning. Författarna anser nämligen att det är sannolikt att en sådan koppling existerar då det är två verktyg som verkar vara avsedda att användas för att nå samma mål: värdeåterföring.

Kapitlet inleds med att författarna redogör för grundprinciperna för expropriation och när möjlighet finns att genomföra sådan. Dessa avsnitt syftar också till att ge den mer inom området bevandrade läsaren en möjlighet att påminna sig om det aktuella regelverket för expropriation. I slutet av kapitlet finns delar av en mer diskussionsliknande och analytisk karaktär.

### 6.1 Vad innebär expropriation?

Expropriation innebär att mark eller andra typer av fast egendom – även till exempel nyttjanderätter och servitutsrätter – tas i anspråk med tvång för det allmännas räkning. Den som genom en sådan process blir av med sin egendom får som regel ersättning för detta.<sup>194</sup> Hur expropriation ska gå till och vilka intressen som betraktas som tillräckligt starka för att motivera ett sådant stort ingripande i äganderätten finns beskrivet i *expropriationslagen*.

Det har nämnts tidigare i denna uppsats att även enskilda kan exproprieras, trots att expropriation inte får ske för annat än allmänna intressen. Detta framgår av *ExprL 2 kap. 12 §*, där det anges att vissa beviskrav avseende användningen av den exproprierade marken är högre om expropriatören är en enskild än om den är offentlig. Således kan till exempel ett privatägt aktiebolag få exproprieras, om detta bedöms vara i det allmännas intresse.<sup>195</sup>

För att expropriation ska få ske krävs att expropriatören har tillstånd för detta, se *ExprL 3 kap. 1 §*. Det är regeringen som tar emot och prövar om tillstånd kan ges i

---

<sup>193</sup> Prop. 1971:122 s. 164; Dahlsjö, A., Hermansson, M. & Sjödin, E. *Expropriationslag (1972:719). kommentaren till 2 kap. 11 §*. Zeteeo.

<sup>194</sup> Bengtsson, B., 2015, *Speciell fastighetsrätt - Miljöbalken*. 11 uppl. Uppsala: Iustus, s. 113.

<sup>195</sup> Hermansson, M. *Expropriationslag (1972:719)*, kommentaren till 2 kap. 12 § 2 st. Karnov.

expropriationsärenden. Den tar dock inte upp frågan om vilken ersättning som ska utges till den som blir exproprierad, utan denna fråga avgörs i domstol.<sup>196</sup> Det är vanligtvis expropriatörens roll att väcka talan i domstol så att ersättningen kan bestämmas, enligt *ExprL 5 kap. 4 §*.

Det går inte att överklaga regeringens beslut om expropriationstillstånd i sak, då regeringen är högsta instans i frågan. Däremot kan beslutet rättsprövas hos HFD, enligt *lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut 1 §*, som då kontrollerar att regeringen hållit sig inom lagens ramar. Skulle det visa sig att så inte är fallet kan en ny prövning av ärendet bli aktuell, enligt *lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut 7 §*.

I det fall kommunen ansöker om expropriationstillstånd så gäller att kommunmedlemmar inte kan överklaga detta enligt *KL 13 kap.* eftersom det anses vara ett förberedande beslut.<sup>197</sup> Kommunen fattar inte genom sin ansökan något beslut om expropriation och det finns ingen rätt till laglighetsprövning för detta agerande.

## 6.2 När kan expropriation utföras?

I expropriationslagens andra kapitel anges för vilka ändamål expropriation får ske. Bland annat rör det sig om mark som behöver användas för allmänna kommunikationsanläggningar, för totalförsvaret eller som nationalpark. I detta arbete kommer främst ändamålen framtida tätbebyggelse och indragning av värdestegring att diskuteras, då författarna anser att dessa alternativ har störst relevans för ämnet.<sup>198</sup> I *ExprL 2 kap. 1 §* anges att expropriation får ske för att ge en kommun tillgång till mark som behövs för framtida tätbebyggelse och anläggningar som hänger samman med sådan. Begreppet tätbebyggelse tros ha samma betydelse som i den numera upphävda *byggnadslagens (1947:385) 6 §*, där den definieras som samlad bebyggelse som kräver vissa anläggningar för gemensamt behov.<sup>199</sup> För att expropriation för framtida tätbebyggelse ska få ske krävs dock att det finns skäl att anta att marken kommer att användas för ändamålet den exproprieras för inom överskådlig tid. Överskådlig tid anges i lagens förarbeten till 10 till 20 år, men kan i undantagsfall vara längre.<sup>200</sup> Det är upp till kommunen att visa att det är sannolikt att marken behövs för avsett ändamål, och att detta kommer ske inom överskådlig tid. Det spelar ingen egentlig roll om markägaren

---

<sup>196</sup> Bengtsson, 2015, s. 113.

<sup>197</sup> Lindqvist, Lundin och Madell, 2016, s. 255.

<sup>198</sup> Medfinansieringsersättning är ju tänkt att tas ut främst i området som är föremål för nyexploatering, vilket är ungefär den typ av områden som detta ändamål verkar avse.

<sup>199</sup> Hermansson, *Expropriationslag (1972:719)*, kommentaren till 2 kap. 1 § 1 st. Karnov.

<sup>200</sup> Prop. 1971:122, s. 159.



kan tänka sig att medverka till att uppfylla kommunens planer för området – kommunen kan få expropriationstillstånd även om så skulle vara fallet.<sup>201</sup>

Vad gäller indragning av (oförtjänt) markvärdestegring så finns så kallad värdestegringsexpropriation att tillgå, enligt *ExprL 2 kap. 11 §*. När det offentliga investerar i byggnads- eller anläggningsåtgärder kan det innebära betydande ökning i fastighetsvärdet hos närliggande fastigheter. En sådan fastighet som får ett väsentligt ökat värde i och med åtgärden kan exproprieras, om det med hänsyn till kostnaderna för åtgärden och övriga omständigheter är skäligt. Det anses inte som skäligt att bevilja tillstånd till expropriation om fastighetsägaren utger ersättning för den värdestegring fastigheten upplever tack vare de allmänna investeringarna.<sup>202</sup> Reglerna har vissa drag som påminner om medfinansieringsersättning, men är till skillnad från dessa inte begränsade till att enbart kunna användas vid nyexploateringar.

En av lagstiftarens avsikter med reglerna om värdestegringsexpropriation var att de skulle fungera som ett möjligt förhandlingsunderlag för att få till stånd frivilliga avtal om värdeåterföring.<sup>203</sup> Överhuvudtaget har möjligheten att ta mark med tvång genom expropriation ansetts vara ett bra påtryckningsmedel för att få enskilda markägare att frivilligt avstå mark till förmån för allmänna intressen.<sup>204</sup>

Värdestegringsexpropriation har aldrig använts i praktiken.<sup>205</sup> Situationer där lagstiftaren ansåg att sådan expropriation skulle vara tillämplig är bland annat då statliga vägbyggen medför att närliggande mark genomgår påtaglig värdestegring, men det kan också röra sig om kommunala åtgärder som leder till värdeökning i närområdet. Den värdehöjande åtgärden ska vara sådan att den skulle kunna föranleda att kommunen får expropriationstillstånd, men någon faktisk expropriation måste inte förekomma.<sup>206</sup>

### 6.3 Får man ersättning?

Utgångspunkten i ersättningsreglerna i expropriationslagens fjärde kapitel är att den som utsätts för expropriation inte ska drabbas ekonomiskt utan vara skadeslös, det vill säga i samma ekonomiska ställning som om expropriationen inte skett.<sup>207</sup> Synen på vad

---

<sup>201</sup> Hermansson, *Expropriationslag (1972:719)*, kommentaren till 2 kap. 1 § 1 st. Karnov.

<sup>202</sup> Hermansson, *Expropriationslag (1972:719)*, kommentaren till 2 kap. 1 § 1 st. Karnov.

<sup>203</sup> Prop. 1971:122 s. 164; Dahlsjö, Hermansson och Sjödin. *Expropriationslag (1972:719)*. kommentaren till 2 kap. 11 §. Zeteo.

<sup>204</sup> Bengtsson, 2015, s. 116.

<sup>205</sup> SOU 2015:60, s. 10.

<sup>206</sup> Prop. 1971:122, s. 52.

<sup>207</sup> Prop. 1971:122, s. 165.

“skadeslös” innebär har förändrats över tid,<sup>208</sup> och innebär sedan expropriationslagen ändrades 2010 (se *lagen (2010:832) om ändring i expropriationslagen (1972:719)*) att den drabbade blir ersatt för fastighetens marknadsvärde plus ytterligare 25 % enligt *ExprL 4 kap. 1 §*. De 25 extra procenten kan av somliga anses vara en sorts kompensation för affektionsvärden (något som ju annars inte ersätts i fastighetssammanhang) eller för det ingrepp som ju ett tvångsförfarande innebär.<sup>209</sup>

Det finns olika metoder för att uppskatta en fastighets marknadsvärde, eller med andra ord det pris som fastigheten skulle säljas för på den öppna marknaden, men den metod som generellt sett brukar anses som den att föredra är den så kallade ortsprismetoden.<sup>210</sup> Denna metod innebär att marknadsvärdet uppskattas med hänsyn till tidigare försäljningspriser för liknande fastigheter på orten – man använder sig alltså av prisstatistik.<sup>211</sup>

#### 6.4 En starkare äganderätt fördyrar expropriation

År 2010 gjordes flera förändringar i expropriationslagen som fick till följd att äganderätten fick en starkare ställning än tidigare: bland annat upphävdes den så kallade presumtionsregeln, se *lagen om ändring i expropriationslagen*. Presumtionsregeln var en begränsningsregel som innebar att fastighetsägare inte fick ersättning för den marknadsvärdeökning som skett till följd av förväntningar på att fastigheten skulle få användas på ett nytt och tidigare inte tillåtet sätt. Sådana förväntningsvärden ersattes bara om de fanns minst tio år före expropriationen och det var markägaren som hade att bevisa att eventuella värdeökningar på fastigheten inte bestod av förväntningsvärden.<sup>212</sup> Idag får alltså den markägare vars fastighet exproprieras ersättning även för den del av fastighetens värdestegring som orsakats av rena förväntningar under de senaste tio åren.

En annan nyhet som infördes i expropriationslagen i och med ändringarna 2010 var det påslag om 25 % av marknadsvärdet som ska läggas på ersättningen för den markförlust som uppstår i en expropriation, se *ExprL 4 kap. 1 § 2 st.* Detta påslag lades till i lagen då det fanns en tanke från lagstiftarens sida om att äganderätten tidigare varit för lågt värderad<sup>213</sup> (tidigare uppgick ersättningen till 100 % av marknadsvärdet, exklusive förväntningsvärden).

---

<sup>208</sup> Detta kan anas vid jämförelse av prop. 1971:122 s. 165 och prop. 2009/10:162 s. 44.

<sup>209</sup> Bengtsson, 2016, s. 178.

<sup>210</sup> Hermansson, M. *Expropriationslag (1972:719)*, kommentaren till 4 kap. 1 § 1 st. Karnov.

<sup>211</sup> Sjödin et al., 2011, s. 96.

<sup>212</sup> Prop. 2008:99, s. 211.

<sup>213</sup> Prop. 2009/10:162, s. 44.

Författarna resonerar att borttagandet av presumtionsregeln kan få betydelse för möjligheten för kommuner att förhandla fram avtal om medfinansieringsersättning. Att det allmänna använder sig av hot om expropriation för att uppnå frivilliga avtal är ingen nyhet utan verkar snarare vara lagstiftarens avsikt i vissa sammanhang. Författarna drar därmed slutsatsen att det är mycket möjligt att värdestegringsexpropriation kan användas på detta sätt när det kommer till att få till frivilliga avtal om medfinansieringsersättning. Frågan är snarast om detta verkligen är ett realistiskt handlingssätt med tanke på att de förväntningsvärden som uppstår på grund av den planerade infrastrukturen ska ersättas om kommunen väljer att expropriera. En värdestegringsexpropriation riskerar ju därmed att bli en dyr affär för kommunen, varför det kan tänkas att de markägare som berörs av hotet om expropriation inte uppfattar detta som en reell möjlighet.

### 6.5 Några avgöranden i frågor om expropriationstillstånd

Detta avsnitt består av ett urval av rättsfall som rör expropriationstillstånd. Särskilt att lägga märke till i fallen nedan anser författarna är hur konkreta planer som krävts för att expropriationstillstånd skulle ges, något som senare diskuteras i en jämförelse med förutsättningarna för medfinansieringsersättning.

I HFD 4743–13 gav regeringen expropriationstillstånd till kommun som ville expropriera ett område med bostäder för att bygga en kombiterminal. Expropriationsändamålet ansågs vara tätbebyggelse, det vill säga expropriation enligt *ExprL 2 kap. 1 §*. Som grund för detta fanns en FÖP från 2009. Detaljplan antogs i juni 2012 men hade ännu inte vunnit laga kraft när regeringen tog beslut i april 2013. Laga kraft vann den inte förrän den nionde januari 2014.<sup>214</sup> HFD fann inte att regeringen gått utanför lagens ramar i bedömningen av frågan om expropriationstillstånd, varför beslutet stod fast.

I RegR 6137–2009<sup>215</sup> fick ett landsting år 2009 expropriationstillstånd enligt *ExprL 2 kap. 1 §* för att uppföra ett sjukhus i en kommun i Stockholmsområdet. Landstinget angav att det område som var aktuellt för expropriation var den första delen i ett större projekt, som skulle komma att färdigställas inom 10–15 år. Detaljplanen för området var antagen men hade ännu inte vunnit laga kraft. Regeringsrätten ansåg att det saknades anledning att upphäva regeringens beslut.

---

<sup>214</sup> Se detaljplan 2281K-DP-404 på Sundsvalls kommuns hemsida. Direktlänk till detaljplanekartan: <https://karta.e-tjansteportalen.se/OpenEMap/index-with-config.html?configid=215>.

<sup>215</sup> Högsta förvaltningsdomstolen ersatte Regeringsrätten från och med 1 januari 2011.

I RÅ 1991 not 522 gav regeringen expropriationstillstånd till en kommun som ville expropriera en av landstingets fastigheter för att där inrätta bostäder och lokaler för äldreomsorg samt utbildning. Detaljplan verkar ha antagits för området (fastigheten Lasarettet 5) först flera år efter att expropriationstillstånd gavs.<sup>216</sup> Det som påkallat ansökan om expropriationen var dock att landstinget hade för avsikt att sälja fastigheten till en privat aktör, vilket kommunen menade kunde försvåra möjligheten att utveckla området i enlighet med vad som tänkts. Regeringen menade att det kunde antas att fastigheten skulle komma att användas för detta ändamål inom överskådlig framtid, trots att det vid detta tillfälle inte fanns någon detaljplan för projektet. Regeringsrätten ansåg att det saknades anledning att upphäva regeringens beslut.

## 6.6 Kopplingen mellan expropriation och medfinansieringsersättning

Författarna anser att det finns en stark koppling mellan reglerna om medfinansieringsersättning och reglerna om värdestegringsexpropriation. Författarna har i avsnittet om presumptionsregelns betydelse ovan konstaterat att värdestegringsexpropriation bör kunna användas av kommunen som påtryckningsmedel för att få enskilda markägare att gå med på att skriva avtal om medfinansieringsersättning. Att reglerna skulle kunna användas för att få till frivilliga avtal var ju avsikten med paragrafen (se avsnittet om expropriationsändamålen ovan), varför denna tolkning inte kan anses långsökt. Att värdestegringsexpropriation kan användas som ett verktyg för att uppnå frivilliga avtal om värdeåterföring framhålls också på flera ställen i förarbetena till reglerna om medfinansieringsersättning.<sup>217</sup>

Ytterligare en anledning till att värdestegringsexpropriation kan kopplas samman med reglerna om medfinansieringsersättning är att de båda lagrummen har ett delvis liknande användningsområde. Reglerna om medfinansieringsersättning är tänkta att användas när anläggandet av statlig infrastruktur i form av vägar eller järnvägar medför att markvärden i närområdet kan antas öka till följd av detta. Värdestegringsexpropriation har, åtminstone i teorin, ett bredare användningsområde, då lagstiftarens tanke var att reglerna skulle kunna användas på såväl statliga infrastrukturprojekt som på mindre kommunala projekt. Här är dock det faktum att värdestegringsexpropriation kan användas istället för att avtala om medfinansieringsersättning det som är väsentligt i sammanhanget.

---

<sup>216</sup> Se plan 1290-P97 på Kristianstad kommuns hemsida. Direktlänk till detaljplanekartan: <https://www.kristianstad.se/sv/bygga-bo-och-miljo/detaljplan-och-oversiktsplan/detaljplaner/>.

<sup>217</sup> Se bland annat SOU 2015:60 s. 43 och s. 51.

Av ovanstående resonemang drar författarna slutsatsen att det finns många likheter mellan värdestegringsexpropriation och medfinansieringsersättning. Det tycks därför vara rimligt att anta att praxis i vissa frågor angående det förstnämnda regelverket kan tolkas analogt på det sistnämnda (där praxis ännu i princip saknas). I förarbetena till reglerna om medfinansieringsersättning finns ingenting som tyder på att en sådan tolkning skulle vara olämplig eller otillåten.

I förarbetena till expropriationslagen säger regeringen angående värdestegringsexpropriation att det för expropriationstillstånd krävs att planerna för de åtgärder som ska vidtas är så långt komna att det står klart att åtgärderna ska genomföras.<sup>218</sup> Det krävs alltså en viss mån av konkretisering av planerna för att tillstånd till expropriation ska kunna ges.

En avgörande skillnad mellan värdestegringsexpropriation och medfinansieringsersättning är att den förstnämnda metoden för värdeåterföring innebär en övergång av äganderätten till kommunen eller staten. Därmed har den exproprierade i princip inte kvar någon av Ostroms rättigheter, se avsnitt 2.1. Vid avtal om medfinansieringsersättning har fastighetsägaren istället kvar samtliga rättigheter, även om det vid tvång kan anses som att rättighet nummer 2 är något urholkad, se avsnitt 5.5. Denna skillnad har dock enligt författarnas mening ingen avgörande betydelse i frågan om det finns en koppling mellan värdestegringsexpropriation och medfinansieringsersättning.

Praxis i frågor om värdestegringsexpropriation borde alltså kunna appliceras på medfinansieringsersättning. Dock saknas praxis för sådan expropriation då den aldrig utförts i verkligheten. Det finns däremot praxis vad gäller andra typer av expropriation, bland annat expropriation för tätbebyggelse (*ExprL 2 kap. 1 §*). Denna praxis anser författarna är relevant när det kommer till värdestegringsexpropriation, båda dessa expropriationsändamål kan ju sägas vara aktuella vid samhällsutveckling och -utbyggnad, och därmed bör den kunna användas även i fall av medfinansieringsersättning. Vad gäller expropriation för tätbebyggelse så är detta dessutom det enda ändamål som har ett i lagen uttalat krav på att den exproprierade marken ska användas för ändamålet inom viss tidsrymd. Precis som för värdestegringsexpropriation anges här i lagens förarbeten att det måste finnas konkreta planer för att expropriationstillstånd ska få ges, men skillnaden här är att det dessutom anges en tidsgräns: ungefär 10–20 år. Ju längre tid det rör sig om desto mer konkreta bör planerna vara.<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup> Prop. 1971:122, s. 53, s. 164.

<sup>219</sup> Prop. 1971:122, s. 159.

## 7 Kommuner och medfinansieringsersättning

Detta kapitel inleds med resultatet av den undersökning som författarna utfört av kommunernas åsikter om fenomenet medfinansieringsersättning. Därefter diskuteras resultatet av enkäten och vad detta kan tänkas innebära. Kapitlet fortsätter sedan med en redogörelse för hur riktlinjer för medfinansieringsersättning ser ut hos några olika kommuner samt vilka element författarna anser är viktiga att ha med i sådana. Författarna avser med detta kapitel utreda hur användbara reglerna om medfinansieringsersättning är (och har potential att bli) för kommunerna.

### 7.1 Enkätundersökning

En enkät skickades ut till samtliga 290 kommuner i Sverige. Totalt 134 kommuner har svarat. I följande avsnitt presenteras de enligt författarna mest relevanta enkätfrågorna och resultaten. Den fullständiga enkäten finns i bilaga II.

Nedan redovisas resultaten i tabell respektive diagramform. I tabellerna nedan redovisas hur många kommuner som svarat ett visst alternativ. Diagrammen visar istället resultat i procentform.

Författarna redovisar i detta avsnitt inte hur enskilda kommuner har svarat på enkäten. Kommunerna är i detta avseende anonyma. Då författarna hänvisar till en viss grupp av kommuner är detta författarnas egen kategorisering av sådana. Till exempel tänker sig författarna att kommuner som har färre än 20 000 invånare är att se som små kommuner och kommuner som ligger geografiskt nära en storstadsregion är storstadnära kommuner.

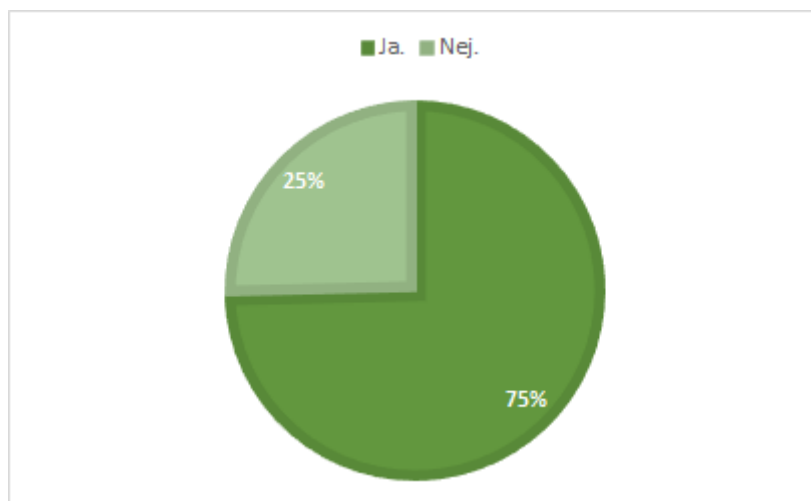
#### 7.1.1 Kommunernas kännedom om de nya lagreglerna

I enkätundersökningen har författarna ställt frågan om kommunerna känner till att det sedan den 1 april 2017 finns möjlighet för dem att ingå avtal om medfinansieringsersättning i exploateringsavtal. Författarna ansåg att det var relevant att ställa denna fråga som en del i att bättre kunna avgöra vilken genomslagskraft reglerna om medfinansieringsersättning kan tänkas få. Hade reglerna varit av stor vikt för kommuners arbete i hela landet är det inte orimligt att anta att lagändringen också skulle vara välkänd. I tabell 1 och figur 1 nedan visas hur kommunerna svarat på denna fråga.

## Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

<b>Vet kommunen om att det från 1 april 2017 går att avtala om medfinansieringsersättning?</b>	Ja	Nej
Antal kommuner:	100	34

Tabell 1. Kännedom om reglerna om medfinansieringsersättning.



Figur 1. Vet kommunen om att det sedan den 1 april 2017 går att avtala om medfinansieringsersättning?

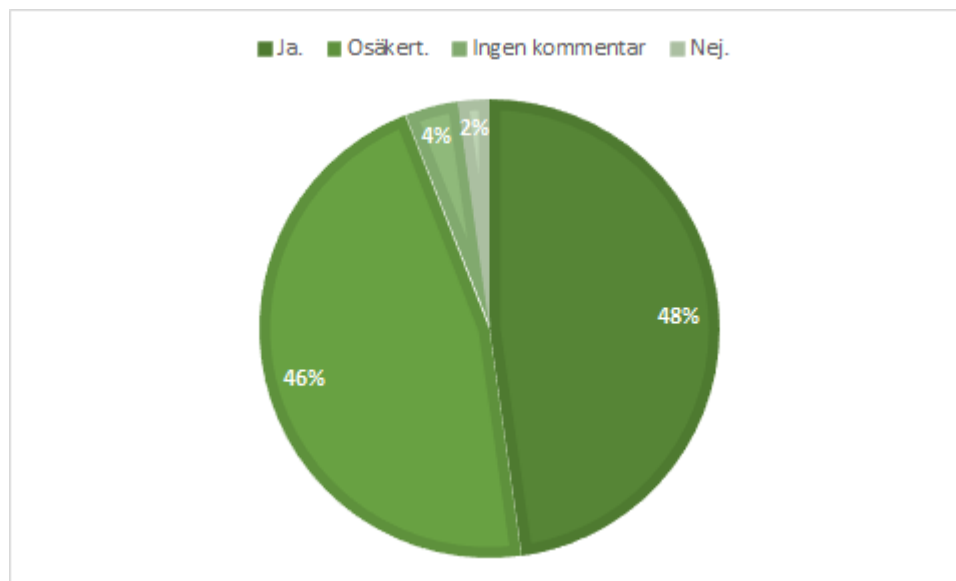
Tre fjärdedelar av kommunerna som deltagit i undersökningen kände alltså till att möjligheterna till avtal om medfinansieringsersättning finns. En fjärdedel av kommunerna var omedvetna om detta. I det senare fallet observerar författarna att majoriteten, det vill säga knappt 30 stycken av dessa 34 kommuner, är relativt små kommuner som har lågt invånarantal eller ligger geografiskt långt ifrån någon av de tre storstadsregionerna.

### 7.1.2 Exploatering

Författarna ställde i enkäten frågan om kommunerna ansåg att reglerna om medfinansieringsersättning är positiva eller ej. Svaren redovisas i tabell 2 och figur 2.

Är reglerna om medfinansieringsersättning ett positivt tillskott till lagstiftningen?	Ja	Nej	Osäkert	Ej svar
Antal kommuner:	64	3	62	5

Tabell 2. Kommunernas inställning till reglerna om medfinansieringsersättning.



Figur 2. Är reglerna om medfinansieringsersättning ett positivt tillskott till lagstiftningen?

Totalt 48 % av kommunerna som svarat på frågan tycker att reglerna om medfinansieringsersättning är ett positivt tillskott till lagstiftningen. Ovanstående tabell och figur visar på att det är få kommuner som är direkt negativa till lagreglerna. Det finns dock en stor andel som är osäkra.

#### Projektekonomi

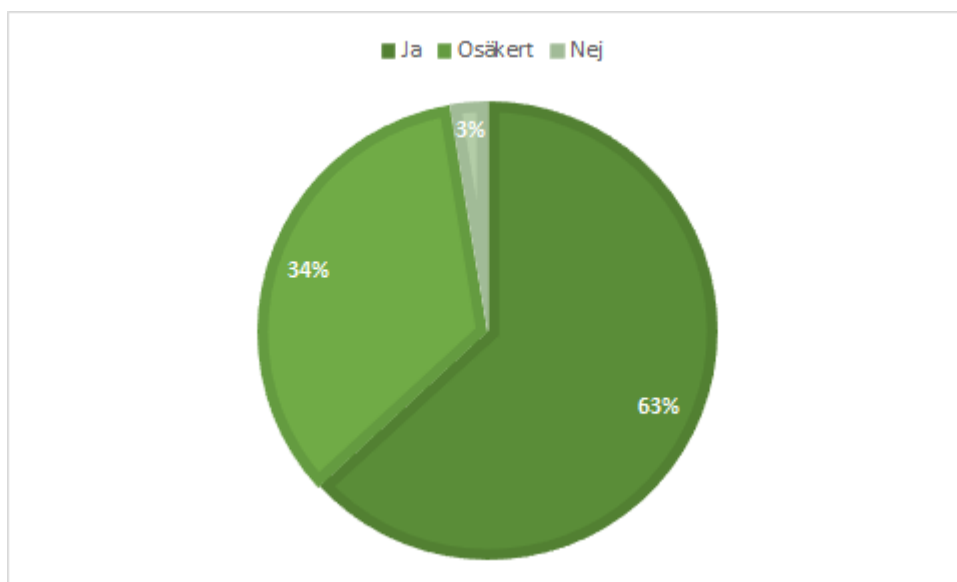
I enkätundersökningen fick kommunerna frågan om de avslutat några exploateringsprojekt de senaste fem åren. De som svarade ja på denna fråga fick även en fråga om projektekonomin i dessa projekt. Vad gäller inställningen till reglerna om medfinansieringsersättning kunde författarna se en tydlig skillnad mellan de kommuner som angett att deras avslutade exploateringsprojekt genererat ett överskott och de



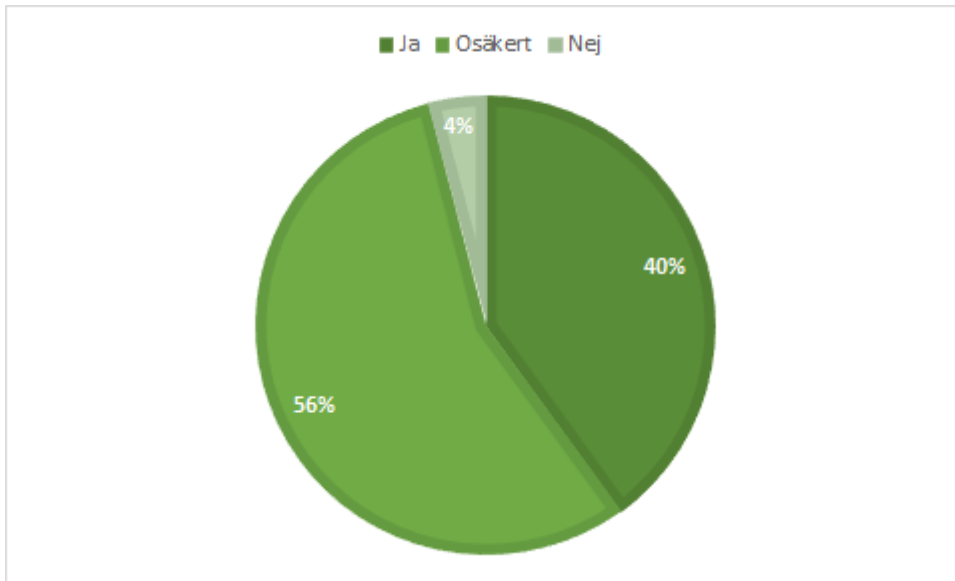
## Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

kommuner vars projekt enbart lett till kostnadstäckning eller förlust. Detta visas i figur 3 och 4 nedan. I den kommungrupp vars projekt genererat ekonomisk vinst var fler kommuner procentuellt sett positiva till reglerna om medfinansieringsersättning än i gruppen av kommuner vars projekt gått med förlust eller enbart lett till nollnetto.



Figur 3. Är lagreglerna ett positivt tillskott till lagstifningen? Svar från kommuner med överskott i exploateringsprojekt.



Figur 4. Är lagreglerna ett positivt tillskott till lagstiftningen? Svar från kommuner med underskott eller nollnetto i exploateringsprojekt.

### 7.1.3 Riktlinjer

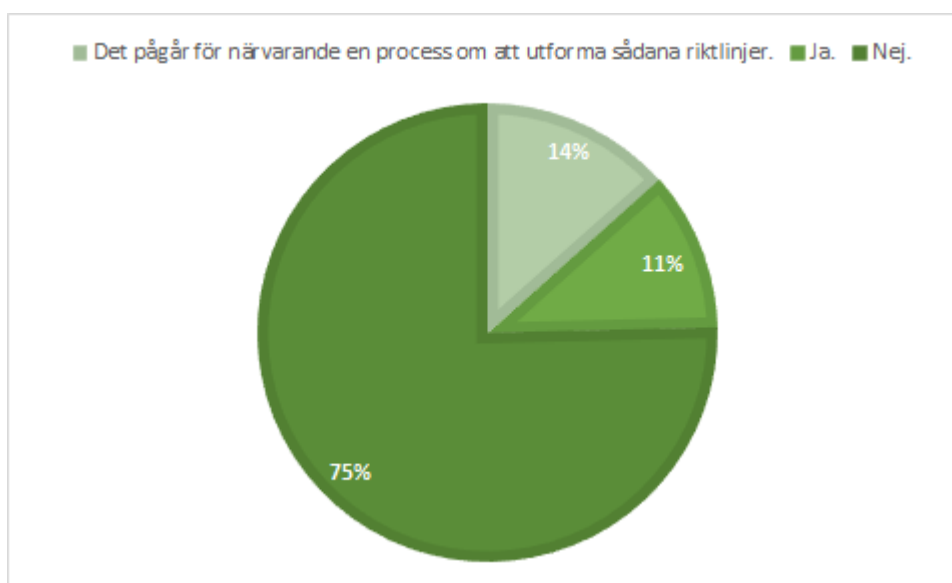
För att få ingå avtal om medfinansieringsersättning ska kommunen anta riktlinjer för detta. Författarna ansåg det relevant att känna till hur många kommuner som i nuläget har antagit sådana riktlinjer eller avser att göra det. Detta bör rimligtvis vara en indikation på att kommunen ser det som möjligt att lagreglerna kan komma att komma till nytta. I det fall det finns riktlinjer är det enligt författarnas mening också intressant att studera dessa för att undersöka hur kommunen tolkat lagreglerna.

I enkäten ställde författarna därför frågan om kommunerna hade antagit riktlinjer för medfinansieringsersättning. Resultaten presenteras nedan i tabell 3 och figur 5.

Har kommunen antagit riktlinjer för medfinansieringsersättning?	Ja	Det pågår en process om att ta fram sådana riktlinjer.	Nej
Antal kommuner:	15	18	101

Tabell 3. Hur många kommuner har antagit riktlinjer?

## Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning



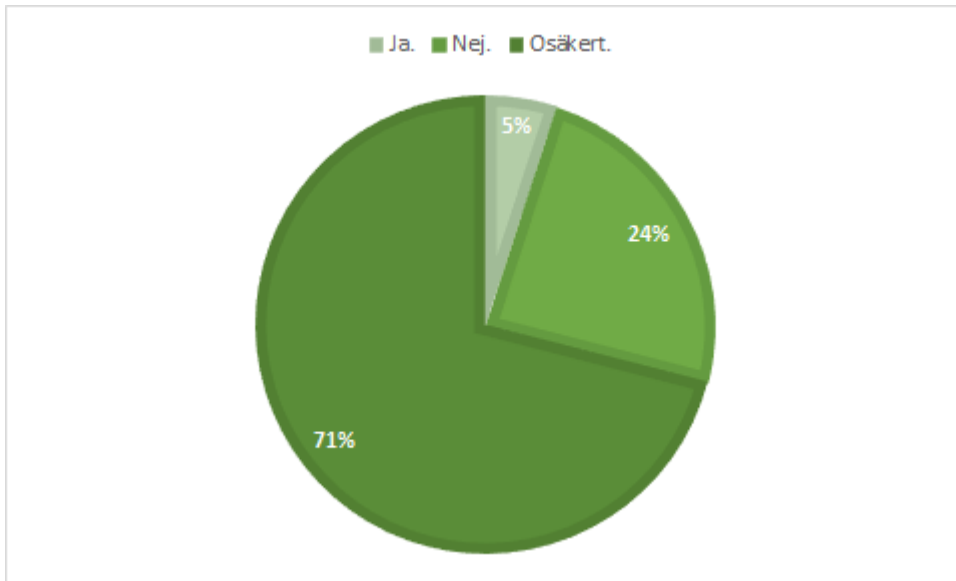
Figur 5. Har kommunen antagit riktlinjer för medfinansieringsersättning?

I figur 5 ovan anges att 11 % av de kommuner som svarat på frågan har antagit riktlinjer för medfinansieringsersättning. Detta bör dock tas med en nypa salt, då författarna vid en djupare undersökning av de kommuner som svarat ja på denna fråga fann att en övervägande majoritet av dessa i verkligheten inte har några sådana riktlinjer.

De 101 kommuner som angett att de inte antagit några riktlinjer fick också frågan om kommunen har för avsikt att anta några sådana riktlinjer. Resultatet visas nedan i tabell 4 och figur 6.

Har kommunen för avsikt att anta riktlinjer för medfinansieringsersättning?	Ja	Nej	Osäkert	Ej svar
Antal kommuner:	5	24	71	1

Tabell 4. Kommuner som har för avsikt att anta riktlinjer.



Figur 6. Har kommunen för avsikt att införa riktlinjer om medfinansieringsersättning?

#### 7.1.4 Reglernas användbarhet

I slutänden är reglerna om medfinansieringsersättning endast ett positivt tillskott till lagstiftningen om kommunerna i framtiden faktiskt använder sig av de framtagna reglerna. Författarna ansåg därmed att det var av vikt att undersöka om kommunerna tror att reglerna kring medfinansieringsersättning kommer att bli användbara i deras kommun. I remissvaren till SOU 2015:60 *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring* har det nämligen bland annat framkommit att några instanser anser att det är tveksamt att lagreglerna kommer att kunna användas i mindre kommuner. Författarna ville undersöka hur kommunerna såg på saken, varför det i enkäten lades till en fråga om reglernas användbarhet. Resultatet av denna undersökning kan ses i tabell 5 nedan.

Kommer reglerna om medfinansieringsersättning att bli användbara för kommunen?	Ja	Nej	Bara i undantagsfall	Osäkert	Ej svar
Antal kommuner:	23	15	43	49	4

Tabell 5. Kommunernas inställning till om reglerna om medfinansieringsersättning kommer att bli användbara.

Författarna observerar att majoriteten av de 15 kommuner som svarat nej på frågan om reglerna kommer vara användbara för kommunen generellt sett antingen är små sett till befolkningsmängd eller ligger geografiskt långt ifrån storstadsregionerna.

### 7.1.5 Konsekvenser av den nya lagen

Frågan om vilka konsekvenser reglerna om medfinansieringsersättning kan komma att få är svår att besvara med någon typ av säkerhet i dagsläget, då lagreglerna trädde kraft först för drygt ett år sedan. Författarna ansåg dock att det var av intresse att undersöka vilka konsekvenser kommunerna tror att lagreglerna kommer att få för bostads- och planfrågor. I remissvaren till SOU 2015:60 *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring* nämndes nämligen från flera håll att det fanns en risk både för att planprocessen skulle förlängas och att bostadsbyggandet skulle minska på grund av att det blev ytterligare en kostnad för exploatören.

När det gäller konsekvenserna som de nya reglerna om medfinansieringsersättning beräknas ha på bostadsbyggandet och planprocessen är kommunerna i stort sett eniga: lagen kommer inte leda till några större skillnader, se tabell 6 och 7.

<b>Vilka konsekvenser kommer möjligheten att ta ut medfinansieringsersättning ha på bostadsbyggandet?</b>	Kommer inte påverkas nämnvärt	Lagen kommer leda till minskat bostadsbyggande	Lagen kommer leda till ökat bostadsbyggande	Ingen kommentar
Antal kommuner:	112	5	8	9

Tabell 6. Vilka konsekvenser kommunerna tror reglerna om medfinansieringsersättning har på bostadsbyggandet.

<b>Vilka konsekvenser kommer användning av medfinansieringsersättning ha på planprocessen?</b>	Planprocessen blir kortare	Planprocessen blir längre	Planprocessen kommer inte att påverkas nämnvärt	Ingen kommentar
Antal kommuner:	1	27	97	9

Tabell 7. Vilka konsekvenser kommunerna tror reglerna om medfinansieringsersättning har på planprocessen.

Sammanfattning:

- En majoritet av kommunerna (72 %) som svarat på enkäten tror att inte att planprocessen kommer att bli nämnvärt längre.
- En majoritet av kommunerna (84 %) som svarat på enkäten tror att inte att det kommer bli någon nämnvärd ökning eller minskning av bostadsbyggandet.

## 7.2 Diskussion: vad visar enkätundersökningen?

I avsnitt 7.1.1 ovan observerade författarna att tre fjärdedelar av de svarande kommunerna känner till lagreglerna om medfinansieringsersättning. En fjärdedel av kommunerna kände alltså inte till lagreglerna, vilket författarna anser är en hög andel med tanke på att reglerna trädde i kraft för cirka ett år sedan. Författarna anser att det är lämpligt att kommunerna har kännedom om lagstiftningen och de förändringar som sker där. Det bör noteras att många av de kommuner som angett att de inte känner till lagreglerna om medfinansieringsersättning är att betrakta som små kommuner. De har kanske inte samma resurser och möjligheter som större kommuner vad gäller användningen av juridisk expertis.

Knappt hälften av kommunerna är osäkra på om reglerna om medfinansieringsersättning är ett bra eller tillskott till lagstiftningen eller ej. Detta är enligt författarnas mening en mycket stor andel. För att lagreglerna ska vara användbara för kommunerna bör de väl rimligtvis ha möjlighet att bilda sig en uppfattning om reglerna är bra eller ej. Varför så många kommuner är osäkra kan inte utläsas av enkätsvaren, men författarna tänker att det sannolikt beror på att kommunerna har svårt att avgöra vad reglerna innebär och hur de kan användas. Antingen för att kommunerna inte har resurser eller rätt typ av kompetens för att ta till sig nödvändig information eller för att det helt enkelt i många avseenden saknas sådan information. Författarna har under detta arbetes gång observerat att det finns relativt lite information att tillgå på många delar av området, framförallt i fråga om hur kommunen bör agera.<sup>220</sup> Det är därmed sannolikt att detta gör att många kommuner inte kan avgöra om lagreglerna är ett positivt tillskott till lagstiftningen. Det bör påpekas att en anledning till att det finns informationsluckor är att lagen ännu inte hunnit tillämpas särskilt många gånger sedan den trädde i kraft.

---

<sup>220</sup> Författarna har varit i kontakt med Sveriges Kommuner och Landsting och därigenom fått reda på att denna organisation ska publicera en handbok om medfinansieringsersättning under våren 2018. I skrivande stund finns dock ingen sådan publicerad, varför författarna inte kunnat ta hänsyn till denna i detta arbete.

Det finns alltså mycket få verkliga exempel som kommunerna kan stödja sig på ifall de skulle vilja tillämpa lagreglerna.<sup>221</sup>

Det har också undersökts om ekonomin i kommunernas exploateringsprojekt kan ha någon inverkan på kommunernas inställning till lagreglerna om medfinansieringsersättning, se figur 3 och 4. Den grupp av kommuner vars projekt resulterat i ekonomiskt överskott var betydligt mer positivt inställda till lagreglerna än den grupp av kommuner vars projekt resulterat i förlust eller nollnetto. I den senare gruppen finns också många fler kommuner som är osäkra på om lagreglerna är bra eller ej. Författarna anser att det är mycket intressant att det verkar finnas en koppling mellan kommunernas exploateringsekonomi och deras inställning till medfinansieringsersättning. Författarna tänker att det är möjligt att kommuner som generellt har överskott i sina projekt har bättre förutsättningar att försöka förhandla om medfinansieringsersättning än de som främst har projekt med förlust eller kostnadstäckning. Har kommunen en stark ekonomisk ställning – till exempel genom att det i kommunen är höga markvärden – så är det möjligt att dess benägenhet att ta förhandla om medfinansieringsersättning ökar. Författarna tänker sig att den kommun som har ett större antal möjliga exploateringsprojekt och flera intresserade exploitörer har en bättre förhandlingsmöjlighet vad gäller medfinansieringsersättning. Därmed kanske en sådan kommun också är mer positivt inställd till lagreglerna, då det är sannolikt att den kommer att kunna förhandla om medfinansieringsersättning.

I avsnitt 7.1.4 har författarna observerat att de kommuner som inte tror att lagreglerna om medfinansieringsersättning kommer att vara användbara mestadels består av mindre kommuner, som ligger en bit ifrån storstadsregionerna. Detta betyder inte nödvändigtvis att mindre kommuner generellt sett är mer negativa till att använda lagen än större kommuner – det finns i enkätsvaren små kommuner som är positiva till lagens användbarhet. Dock tolkar författarna resultatet som att det i princip inte förekommer att större eller storstadsnära kommuner tror att lagreglerna aldrig kommer kunna vara användbara för dem (även om det finns de som är osäkra).

I avsnitt 7.1.3 ovan har författarna observerat att en majoritet av de kommuner som angivit i enkäten att de antagit riktlinjer för medfinansieringsersättning inte verkar ha gjort detta. Det är alltså troligt att dessa kommuner missförstått enkätfrågan. Författarna misstänker att det är möjligt att frågan feltolkats på grund av att det saknas kunskaper om lagreglerna om medfinansieringsersättning. Det är också möjligt att själva enkät-

---

<sup>221</sup> Ett antal avtal om medfinansieringsersättning har ingåtts långt före lagreglerna vann laga kraft, och dessa exempel kan nog ge viss vägledning. De tar ju dock inte hänsyn till eventuella förändringar i rättsläget som lagreglerna gett upphov till.

frågan misstolkats så att de svarande uppfattat att frågan rörde riktlinjer för exploateringsavtal i stort och inte riktlinjer om medfinansieringsersättning specifikt. Med tanke på att totalt 25 % av de svarande kommunerna angivit att de inte känner till lagreglerna om medfinansieringsersättning (se avsnitt 7.1.1) är det kanske inte helt otroligt att frågan misstolkats.

Ur tabell 5 kan författarna utläsa att det inte är så stor andel av de svarande kommunerna som tror att reglerna om medfinansieringsersättning kommer att bli användbara för kommunen. På motsvarande sätt är det inte heller särskilt många som tror att lagreglerna definitivt inte kommer att bli användbara. Den stora majoriteten tror antingen att lagreglerna skulle kunna vara användbara i undantagsfall eller är osäkra på om de alls kan komma att bli aktuella. Detta kan bero på att det finns en osäkerhet kring om det kommer byggas några statliga projekt i kommunen som gör att reglerna kan komma att användas. Författarna tänker att det också kan vara kopplat till att många kommuner saknar nödvändig information och erfarenhet avseende medfinansieringsersättning.

Författarna konstaterar att de flesta kommuner inte tror att lagreglerna om medfinansieringsersättning kommer att leda till några större förändringar i vare sig bostadsbyggandet eller planprocessens längd. Bara ett mindre antal kommuner tror till exempel att bostadsbyggandet kommer öka tack vare lagreglerna. Intressant nog består denna grupp mestadels av antingen norrlandskommuner eller kommuner som ligger i Stockholmsområdet. Det är alltså svårt att dra några slutsatser om varför kommunerna tror att bostadsbyggandet kommer öka med avseende på deras geografiska läge.

En fjärdedel av kommunerna tror att planprocessen kan förlängas på grund av lagreglerna om medfinansieringsersättning. Författarna tänker att detta inte är omöjligt, då det blir ytterligare en sak att förhandla om vid ingående av exploateringsavtal. Med tanke på att majoriteten av kommunerna inte tror att förhandlingarna kommer förlängas finns det kanske ändå fog för att tro att så inte kommer bli fallet i de flesta situationer.

Sammanfattning:

- Det finns ett flertal kommuner som inte känner till vad lagreglerna om medfinansieringsersättning innebär.
- Det råder en relativt stor osäkerhet bland kommunerna huruvida lagreglerna om medfinansieringsersättning är ett positivt tillskott till lagstiftningen eller ej samt hur användbara de kommer bli.
- Kommuner med en god ekonomi i sina exploateringsprojekt är något mer positivt inställda till medfinansieringsersättning än de kommuner som har sämre projektekonomi.



### 7.3 Hur ser riktlinjerna för medfinansieringsersättning ut?

I enkätundersökningen har det framkommit att det finns några enstaka kommuner som i nuläget har antagit riktlinjer för medfinansieringsersättning. Författarna anser att det är av stort intresse att titta närmare på hur dessa kommuner har utformat sina riktlinjer. Utgångspunkten för detta måste anses vara regeringens uttalanden i proposition *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur*. Regeringen anger bland annat att kommunen i riktlinjerna ska beskriva de grundläggande principerna för *hur, när och var* kommunen avser ta ut sådan ersättning.<sup>222</sup>

Med utgångspunkt i enkätundersökningen fann författarna fem kommuner som har antagit riktlinjer för medfinansieringsersättning i exploateringsavtal. Dessa är Huddinge, Nacka, Partille, Solna och Vallentuna kommun – fem kommuner i storstadsområden. Författarna vill påpeka att de inte ha undersökt om riktlinjer finns hos de kommuner som inte svarat på enkäten: det är alltså möjligt att ytterligare kommuner har antagit riktlinjer. Nedan presenteras en kort sammanfattning av kommunernas riktlinjer.

#### Huddinge kommun

Huddinge kommun anger att möjligheten att ta ut medfinansieringsersättning endast gäller i områden som omfattas av ett detaljplaneprogram eller ett av fyra på förhand utsedda områden. Riktlinjerna antogs dock redan år 2016, vilket alltså var före lagreglerna om medfinansieringsersättning trädde i kraft. De är alltså inte uppdaterade mot lagreglerna, vilket är något läsaren bör ha i åtanke.

#### Nacka kommun

Riktlinjerna för Nacka kommun anger att medfinansiering av infrastruktur kan bli aktuellt om kommunen har avtal med staten om att de ska bidra med finansiering av sådan. Medfinansieringen ska ske på så sätt som kommunstyrelsen fastställer. Det finns redan beslut om att exploitörer på Västra Sicklaön ska medfinansiera tunnelbaneutbyggnaden till Nacka.

#### Partille kommun

I kommunens riktlinjer för exploateringsavtal anges att om Partille kommun har en kostnad för bidrag till byggande av statlig väg eller järnväg får avtalet omfatta medfinansieringsersättning. Sådan ersättning får även tas ut för åtgärder som vidtagits före avtalets ingång. Om en exploitör får positivt planbesked tecknas först ett så kallat sam-

---

<sup>222</sup> Prop. 2016/17:45, s. 21.

verkansavtal som reglerar plan- och utredningskostnader samt ansvar och samverkan under planprocessen. Om medfinansieringsersättning är aktuellt ska det framgå i detta avtal. Samverkansavtalet ersätts sedan med ett exploateringsavtal som tas fram parallellt med planarbetet.

#### Solna kommun

Kommunens riktlinjer beskriver vad medfinansieringsersättning är samt att avtal om sådan ersättning ingås om en infrastrukturåtgärd som kommunen bidrar till medför att exploatörens fastighet ökar i värde. Ersättningens storlek bestäms med utgångspunkt från värdeökningen på fastigheten. Hela kommunen pekats ut som aktuell för uttag av medfinansieringsersättning i exploateringsavtal.

#### Vallentuna kommun

I Vallentuna kommun kan exploatören bli skyldig att betala medfinansieringsersättning till kommunen om kommunen medfinansierar ett statligt eller landstingsfinansierat infrastrukturprojekt som innebär en värdeökning för exploatörens fastighet. Kommunen anger så kallade influensområden inom vilka fastigheter anses öka i värde tack vare infrastrukturprojektet. Normalt sammanfaller influensområdet med hela den tätort som infrastrukturen är kopplad till, inklusive områden som efter exploateringen ses som en del av tätorten. Om exploatörens fastighet befinner sig inom ett angivet influensområde ska exploatören betala medfinansieringsersättning till kommunen om den får nytta av anläggningen. När en kommun tar beslut om att medfinansiera ett infrastrukturprojekt ska de samtidigt ta beslut om influensområdets utbredning samt belopp för uttag av medfinansieringsersättning. Avgifterna tas ut enligt områdesvis fördelning, liksom reglerna om gatukostnadsersättning.

### **7.4 Diskussion: motsvarar riktlinjerna det som avses i lagens förarbeten?**

Gemensamt för samtliga kommuner är att riktlinjerna för medfinansieringsersättning återfinns som ett avsnitt i riktlinjerna för exploateringsavtal. Detta var tanken enligt lagstiftaren då överenskommelser om medfinansieringsersättning ska vara en del i exploateringsavtalet mellan kommun och exploatör.<sup>223</sup>

Författarna noterar att kommunerna använder lite olika uttryck för när en exploatör kan bli skyldig att betala medfinansieringsersättning. Nacka kommun anger att medfinansieringsersättning endast kan bli aktuellt om kommunen har ett faktiskt avtal med

---

<sup>223</sup> Prop. 2016/17:45, s. 21.

staten om att den ska finansiera infrastrukturprojekt. Partille, Solna och Vallentuna skriver istället att en exploatör kan bli skyldig att betala medfinansieringsersättning om kommunen medfinansierar ett statligt infrastrukturprojekt. Kommunerna måste alltså i bägge dessa fall kunna påvisa att en överenskommelse med staten kring medfinansiering finns för att kunna begära ersättning från exploatören. Huddinge å andra sidan har inte nämnt när medfinansieringsersättning får tas ut baserat på kommunens förhållande till staten. Detta beror sannolikt på att kommunens riktlinjer antogs före lagreglerna om medfinansieringsersättning trädde i kraft. Innebörden av detta är att det i Huddinges riktlinjer får anses vara underförstått att det krävs att kommunen medfinansierar ett statligt projekt för att få ta ut medfinansieringsersättning, då detta står angivet som ett krav i *PBL 6 kap. 40 §*.

Författarna har i avsnitt 3.1.1 och 5.4.2 konstaterat att syftet med riktlinjerna är att skapa en förutsägbarhet för exploatören. Därmed kan det vara bra att mer noggrant ange förutsättningarna för när medfinansieringsersättning kan bli aktuellt. Risken finns annars att en exploatör tror att de kan få betala ersättning för finansiering av exempelvis ett kommunalt projekt, vilket inte ingår i begreppet medfinansieringsersättning. Författarna anser att en utformning likt den Nacka kommun har är att föredra, det vill säga att det skrivs ut att det enbart är i projekt där kommunen har avtal med staten om medfinansiering som medfinansieringsersättning kan tas ut. En exploatör kan enkelt kontakta kommunen och begära ut eventuella avtal mellan kommun och stat angående medfinansiering av statliga infrastrukturprojekt och på så vis få reda på vilka projekt det rör sig om.

En aspekt som tas upp som extra viktig i regeringens proposition *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur* är tydligheten, speciellt kring om det är hela kommunen eller endast ett visst geografiskt område som berörs.<sup>224</sup> I de riktlinjer som analyserats har Huddinge och Nacka pekat ut konkreta områden som kommer att beröras av medfinansieringsersättning. Det rör sig dock inte om några uttömmande listor: riktlinjerna anger nämligen samtidigt att ersättning även kan utkrävas i andra områden i kommunen. Vallentuna har en definition av utbredningen av de influensområden<sup>225</sup> inom vilka man måste betala medfinansieringsersättning. Här antas en hel tätort påverkas positivt av ett nytt statligt infrastrukturprojekt, något som känns rimligt med tanke på att tätorterna i Vallentuna kommun inte är så stora till ytan. Solna kommun har angett att hela kommunen är aktuell för uttag av ersättning, medan Partille kommun inte angett någon geografisk utbredning. Det senare alternativet gör det svårt

---

<sup>224</sup> Prop. 2016/17:45, s. 21.

<sup>225</sup> Författarnas egen definition: de områden inom ett visst avstånd från en infrastrukturanläggning där värdet på mark kan anses öka tack vare dess tillkomst.

för en exploatör att förutsäga sina kostnader. Även om man tar upp frågan om medfinansieringsersättning redan i samverkansavtalet är det fortfarande svårt för exploatören att på förhand förutse sina kostnader. Utifrån detta resonemang föredrar författarna den geografiska avgränsning som Vallentuna och Solna kommuner använder sig av. Indelningen av influensområden, eller utpekandet av hela kommunen, gör att det är enkelt för exploatören att förutse om den kan behöva betala medfinansieringsersättning eller ej.

Författarna anser inte att det är tillräckligt tydligt att i riktlinjer ange att medfinansieringsersättning kan komma att tas ut i ospecificerade delar av kommunen. Det vill säga att ange att ersättning kan krävas i områden som omfattas av detaljplane-program eller att ange att ersättning kan komma att tas ut i (ospecificerade) delar av kommunen vid behov. En exploatör som planerar att bygga utanför de områden som anges bör, utifrån riktlinjerna, kunna utgå från att den inte behöver betala någon medfinansieringsersättning till kommunen. Listan över vilka platser i kommunen som medfinansieringsersättning kan bli aktuellt på bör därför vara uttömmande.

Slutsatserna om riktlinjer för medfinansieringsersättning som kan dras av detta är följande.

- Det bör i riktlinjerna finnas med en tydlig anvisning om i vilka fall kommunen öppnar för möjligheten att ta ut medfinansieringsersättning. Gärna med en tydlig koppling till exempel till kommunens avtal om medfinansiering med staten.
- Det bör i riktlinjerna finnas en uttömmande lista på de geografiska områden där kommunen avser ta ut medfinansieringsersättning. Områdena bör vara noggrant angivna och avgränsade.

## 8 Medfinansieringsersättning och tid

Det är inte helt klart vilka begränsningar i tid som gäller för när avtal om medfinansieringsersättning får skrivas, då det i förarbeten inte sägs något om en exakt tidpunkt. Detta kapitel har till största delen karaktären av ett diskussionskapitel, där författarna genom analyser försöker reda ut vissa frågor angående tidsaspekten i lagreglerna om medfinansieringsersättning. Kapitlet inleds med ett avsnitt där författarna både beskriver och diskuterar hur medfinansieringsersättning hanteras i praktiken, med utgångspunkt i det underlag som inkommit från ett antal av Sveriges kommuner i form av avtal och mailsvar på frågor.

Författarna vill poängtera att de slutsatser som diskussionen resulterar i är författarnas egna och grundar sig på den fakta och den analys som framförs i detta arbete.

### 8.1 Praxis för avtal om medfinansieringsersättning

Botkyrka, Härryda, Järfälla, Trosa och Nacka kommuner har varit författarna mycket tillmötesgående och skickat in avtal om medfinansieringsersättning. Totalt rör det sig om sju avtal. Av de avtal som inkommit från dessa kommuner berör de från Botkyrka, Trosa respektive Härryda vägprojekt och de från Nacka och Järfälla berör utbyggnad av tunnelbanenätet i Stockholm (alltså en typ av järnvägsprojekt). Ungefär hälften av de aktuella avtalen skrevs före den 1 april 2017 och den andra hälften efter denna tidpunkt. Samtliga avtal har tillkommit efter att kommunerna har ingått överenskommelser om att medfinansiera statliga eller landstingsdrivna infrastrukturprojekt,<sup>226</sup> och dessa överenskommelser har skett innan lagreglerna om medfinansieringsersättning infördes.

Författarna har haft kontakt med ett antal kommuner (alltså fler än de som är nämnda ovan) och via mejl ställt frågor till dessa. Frågorna berörde bland annat vad de tror att byggherrarna tjänar på att ingå avtal om medfinansieringsersättning och vilka motiv som skulle kunna få kommunen att söka sådan överenskommelse.

Tre av de sju inkomna avtalen om det som idag kallas för medfinansieringsersättning har benämnts exploateringsavtal. De övriga har antingen haft karaktären av separata

---

<sup>226</sup> Se bland annat: 2013 års Stockholmsförhandling. *Överenskommelse om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling.* <http://static1.snowfire.io/accounts/10965/files/262.pdf?t=mwk5a5>. [hämtad 2018-03-28].

avtal om finansiering eller en typ av föravtal som ska ligga till grund för framtida exploateringsavtal. Författarna ser dock ingen anledning att i följande text behandla dessa avtalsvarianter separat, då de i stort är jämförbara då de alla innehåller bestämmelser om medfinansieringsersättning.

Författarna gör i följande text några observationer om de generella mönster som de anser kan uttydas i de avtal som inkommit. Hädanefter kommer praxis för avtal om medfinansieringsersättning benämnas avtalspraxis av förenklingskäl.

#### Varför har exploatörerna gått med på att lämna bidrag som medfinansieringsersättning?

I de flesta avtal som inkommit verkar den infrastrukturanläggning som kommunen medfinansierar vara en förutsättning för att området ska kunna bebyggas rent fysiskt och/eller för att anläggningen medför bättre ekonomiska förutsättningar för att utveckla området. I det förra fallet kan det röra sig om att området innan anläggandet av infrastrukturen inte har kapacitet att hantera all den trafik som en nyexploatering skulle ge upphov till. I det senare fallet kan det röra sig om att fastighetsvärden i området innan anläggandet av infrastrukturen inte varit tillräckligt höga för att motivera vidare utveckling eller förtätning.

Enligt författarnas mening verkar det vara så att det i de avtal som berör vägprojekt framförallt rör sig om att infrastrukturen möjliggör ett mer effektivt utnyttjande av närliggande områden rent fysiskt. I Härryda kommun rörde avtalet om medfinansieringsersättning utbyggnad av ett nytt motorvägsnät på riksväg 40, vilket verkar ha förbättrat möjligheten att utveckla en industripark i närheten. Vad gäller de avtal som rör medfinansieringsersättning i samband med utbyggnad av tunnelbanan så verkar det röra sig om framförallt ekonomiska incitament i form av ökade markvärden (tack vare förbättrade kommunikationer). Dock är det inte otroligt att båda faktorerna – fysisk tillgänglighet och ekonomiska incitament – har betydelse för alla de inkomna avtalen, men i olika hög grad.

Resonemanget ovan resulterar enligt författarnas mening i slutsatsen att det i och med anläggandet av infrastrukturen skapas ett incitament för exploatörer att utveckla och bebygga markområden i dess närhet. Detta i sig förklarar dock inte varför exploatören skulle vara villig att lämna ett extra bidrag för ersättning av kommunens kostnader för medfinansiering av infrastrukturen. En sådan vilja skulle kunna förklaras av att exploatören i utbyte får "något extra", det vill säga får någon fördel utöver själva byggrätten. En sådan fördel kan vara att infrastrukturen byggs ut tidigare än vad som annars

tänkts<sup>227</sup> eller att exploatören får möjlighet att påverka dess utformning på något sätt (så att det gynnar denne). Vilka eventuella fördelar som exploatörer normalt sett kan tänkas få genom att utge medfinansieringsersättning är en av de frågor författarna sökt svara på genom analys av befintliga avtal om medfinansieringsersättning och kontakt med kommuner.

Några av de kommuner som använt sig av avtal om medfinansieringsersättning verkar inte ha gett exploatören några uttryckliga fördelar utöver själva byggrätten (vilket då får till följd att ersättningen i princip kan anses ha utgått för själva byggrätten). En av dessa kommuner skriver i mejlsvaret till författarna att ingåendet av avtal om medfinansieringsersättning är ett villkor för tillkommande bostäder i området. Det kan inte uteslutas att någon fördel av det slag som författarna avser i denna text faktiskt kommer exploatören tillgodo, då det är möjligt att det förekommit någon sådan som inte nämnts i de avtal som inkommit eller i den kontakt som författarna haft med aktuella kommuner. Författarna anser dock att den information som finns att tillgå pekar på att fördel utöver byggrätt saknas i dessa fall. Värt att påpeka är att det inte är troligt att exploatören skulle ha ingått avtalet om denne inte uppfattade att exploateringen var ekonomiskt givande.

Några andra kommuner verkar ha ansett att exploatören genom sitt bidrag till kommunen kan tidigarelägga utbyggnaden av infrastrukturen. En kommun har i mejlsvaret skrivit att exploatörens bidrag var en förutsättning för att kunna påskynda infrastrukturprojektet. Det verkar alltså vara möjligt att kommunen redan i samband med att den avtalat om medfinansiering med företrädare för staten har undersökt möjligheten att exploatörer skulle kunna bidra med medfinansieringsersättning. Kommunens investering har sedan lett till att projektet påskyndats. Detta är ett resultat av medfinansieringsersättning: en konkret fördel som exploatören kan tillgodoräkna sig.

Sammanfattningsvis verkar det som att det finns olika anledningar till att exploatörer väljer att ingå avtal om medfinansieringsersättning. Till exempel verkar det förekomma att:

- exploatörer ingår avtal om medfinansieringsersättning för att påskynda infrastrukturprojekt,
- och att exploatörer ingår avtal om medfinansieringsersättning för att få möjlighet att få byggrätt på ett visst område.

---

<sup>227</sup> Prop. 2016/17:45, s. 19 f.

Författarna anser att i de fall det saknas en tydlig fördel för exploatören att betala medfinansieringsersättning så kan det uppstå frågor om huruvida avtal om medfinansieringsersättning verkligen är frivilligt. I avsnitt 6.4 nämndes att det skulle kunna anses vara rättsstridigt tvång att en kommun begär att exploatör ingår avtal om medfinansieringsersättning för att få byggrätt. Därmed kan det ifrågasättas om inte de avtal som beskrivits ovan, där kommunen inte verkar ha erbjudit exploatören någon annan fördel än själva byggrätten i utbyte mot medfinansieringsersättning, skulle kunna anses innebära rättsstridigt tvång.

#### Har medfinansieringsersättningen specificerats till ett visst belopp?

I de inkomna avtalen om medfinansieringsersättning har ersättningens storlek angetts på ett av tre följande sätt: som ett totalbelopp, som ett belopp per kvadratmeter BTA<sup>228</sup> av viss typ eller som ett belopp per tomt/villa. Författarna kan inte utläsa ur det tillgängliga materialet varför en viss metod valdes framför en annan. I ett av avtalen angavs inget belopp alls, vilket sannolikt hänger samman med att just detta avtal hade karaktären av ett föravtal som var tänkt att ligga till grund för framtida exploateringsavtal.

#### När avtalas det om medfinansieringsersättning?

Gemensamt för de avtal som inkommit är att samtliga har ett relativt kort tidsperspektiv, sett till tiden mellan avtalsslutet och tiden då infrastrukturprojektet beräknas nå in i utbyggnadsfasen. Denna tid är i majoriteten av fallen 1–2 år, och endast i något enstaka fall längre än så (i inget fall kan tidsperspektivet sägas vara mer än cirka 5 år).

Då det verkar ha gått relativt kort tid från det att avtalen om medfinansieringsersättning skrivits under fram till det att infrastrukturprojektet beräknats utföras är det enligt författarnas mening klart att de planer som berör projektet måste vara förhållandevis konkreta redan när avtalet ingås. I samtliga avtal som inkommit till författarna verkar det finnas en väg- eller en järnvägsplan (som dock ännu inte är fastställd) för det infrastrukturprojekt som medfinansieringsersättningen är kopplad till. När exploatören skriver under avtalet om medfinansieringsersättning vet denne alltså att projektet med största sannolikhet verkligen kommer att bli av och hur det kommer utformas. Exploatören borde alltså ha goda möjligheter vid denna tid att bedöma om projektet kommer att kunna gynna denne i sådan grad att det är relevant att utge ersättning till

---

<sup>228</sup> BTA står för bruttoarea, och inkluderar hela arean per våningsplan: även den area som tas upp av till exempel innerväggar och trappor räknas med. Se Sollentuna kommun. *Bruttoarea (BTA)*. <https://www.sollentuna.se/sv/bygga-bo--miljo/bygglov-och-anmalan/a-o1/bygglov-a-o/Bruttoarea-BTA/>. [hämtad 2018-03-28].



kommunen. De inkomna avtalen har troligtvis föregåtts av någon typ av förhandlingsprocess, där exploitören och kommunen har diskuterat vilka villkor som ska gälla. Det går dock inte att utläsa ur det inkomna materialet när dessa förhandlingar påbörjades, vilket gör att författarna inte kan avgöra med säkerhet hur konkreta väg- eller järnvägsplanerna var vid förhandlingarnas början.

### Övrigt

I början av detta avsnitt har författarna angivit att det inkommit totalt sju avtal om medfinansieringsersättning från fem kommuner. Det har dock i praktiken inkommit betydligt fler avtal än så: hela 25 dokument har inskickats till författarna. Författarna har emellertid för detta avsnitt enbart valt ut de avtal som uppkommit under förhållanden där *PBL 6 kap. 40 §* skulle kunnat appliceras. Majoriteten av de avtal som valts bort har nämligen handlat om olika typer av kommunal infrastruktur, det vill säga där det handlar om att kommuner finansierar egna projekt och inte medfinansierar statliga eller landstingsdrivna sådana. Författarna vill tacka dessa kommuner för att de tog sig tid att skicka in avtal.

## **8.2 Diskussion: tidigaste tidpunkten att förhandla om medfinansieringsersättning**

Det var SOU 2015:60 *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring* som låg till grund för införandet av reglerna om medfinansieringsersättning i lagen. I remissvaren som kom in som respons på utredningen uttryckte flera remissinstanser, däribland Göteborgs kommun<sup>229</sup> och HSB Riksförbund<sup>230</sup>, att utredningen var oklar i fråga om vilken begränsning i tid som gällde för den värdeåterföringsmetod som föreslogs. I den efterföljande propositionen anger regeringen att den valt att inte tidsbegränsa lagens tillämpning.<sup>231</sup> Frågan behandlas inte alls i riksdagsutskottets betänkande.<sup>232</sup> Författarna anser dock att det är sannolikt att det finns någon typ av begränsning i tiden för när det går att förhandla om medfinansieringsersättning.

---

<sup>229</sup> Handling inkommen till Regeringskansliet, Näringsdepartementet. Diariennr. N2015/4841/TIF.

<sup>230</sup> Handling inkommen till Regeringskansliet, Näringsdepartementet. Diariennr. N2015/4841/TIF.

<sup>231</sup> Prop. 2016/17:45, s. 20.

<sup>232</sup> Trafikutskottets betänkande 2016/17:TU9.

Uttalanden i utredningen och propositionen

I SOU 2015:60 har utredaren bland annat utrett om värdeåterföring bör utföras med tvång och i samband med detta även kommenterat tidsaspekten. Utredaren skriver:

*“Vid tvångsvis uttag av värdestegringsersättning talar rättssäkerhetsaspekter för att transportinfrastrukturprojektet ska ha nått en viss grad av konkretisering och att dess genomförande kan anses säkerställt innan markägare tvingas betala för det. Därvid framstår den tidigaste tidpunkten för värdestegringsexpropriation som en lämplig utgångspunkt även för värdestegringsersättning.”*<sup>233</sup>

Då uttalandet specifikt nämner att ett tvångsverktyg för värdeåterföring skulle innebära att den tidigaste tidpunkten för värdestegringsexpropriation också ska gälla för detta, är det möjligt att utredaren avsett att detsamma *inte* skulle gälla för ett frivilligt verktyg. Dock anser författarna, med stöd av resonemanget ovan angående kopplingen mellan värdestegringsexpropriation och medfinansieringsersättning, att det inte kan uteslutas att uttalandet åtminstone delvis kan appliceras även på ett frivilligt verktyg. I fråga om när det tidigast går att avtala om medfinansieringsersättning anser författarna att det är rimligt att tidigaste tidpunkten för värdestegringsexpropriation kan få vara vägledande, men bör kanske inte betraktas som en absolut gräns. En del av poängen med ett frivilligt verktyg för värdeåterföring tycks ju vara att parterna ska ha en viss frihet att själva bestämma vilka villkor som ska gälla mellan dem. Det är därför inte otroligt att det kan finnas möjligheter att avtala om medfinansieringsersättning redan *innan* det skulle vara möjligt för kommunen att få expropriationstillstånd för värdestegringsexpropriation (här avses endast bedömningen i tidsfrågan vid ansökan om tillstånd för sådan expropriation).

En aspekt som dock tycks peka på att tidpunkten för att förhandla om medfinansieringsersättning är mer fix är det uttalande som regeringen gör i propositionen till reglerna om medfinansieringsersättning:

*“Det är först när kommunen inleder ett konkret detaljplanearbete som frågan om hur stor medfinansieringsersättning som varje fastighetsägare eller byggherre ska betala blir aktuell.”*<sup>234</sup>

Detta kan enligt författarnas mening tolkas som att regeringen menar att tidigaste tidpunkt att avtala om medfinansieringsersättning är då beloppen som berörda exploitörer

---

<sup>233</sup> SOU 2015:60, s. 98.

<sup>234</sup> Prop. 2016/17:45, s. 19.

ska betala kan uppskattas på ett någorlunda säkert sätt. Detta stämmer väl överens med det faktum att medfinansieringsersättning ska vara ett frivilligt verktyg för värdeåterföring; om kommunen inte kan förhandla om medfinansieringsersättning förrän detaljplanarbetet påbörjats skulle risken att den skulle kunna neka byggrätt till den exploatör som inte vill utge sådan ersättning kunna vara mindre. Dock skulle uttalandet också kunna tolkas så att kommunen kan förhandla med exploatörer huruvida de alls kan tänka sig att betala medfinansieringsersättning eller ej i ett tidigare skede, men att själva beloppet inte kan fastställas innan planarbetet satts igång.

Vad gäller expropriation för tätbebyggelse finns det en tidsgräns i och med att förarbetena anger att planerna för det aktuella områdets användning bör utföras inom 10–20 år, se avsnitt 6.2. Planerna för det område som ska exproprieras bör alltså ha nått en viss nivå av konkretisering för att expropriationstillstånd ska ges. Enligt författarnas mening är det inte orimligt att anta att en liknande tidsram skulle kunna sägas gälla även för värdestegringsexpropriation, då det även för detta expropriationsändamål anges i förarbetena att planerna som expropriationen grundar sig på ska vara så pass konkreta att det står klart att de kommer att genomföras.<sup>235</sup> Eftersom ingen uttrycklig tidsram har angivits här så får det kanske antas att tidsgränsen som gäller för expropriation för tätbebyggelse inte är en strikt gräns vad gäller värdestegringsexpropriation, utan snarare kan ses som en rekommendation eller riktlinje i detta fall. Tack vare kopplingen mellan värdestegringsexpropriation och reglerna om medfinansieringsersättning anser författarna att tidsgränsen på 10–20 år skulle kunna tjäna som riktmärke även i detta fall. Ju mer konkreta planer det rör sig om desto längre tidsram bör kunna accepteras.

Resonemanget leder enligt författarnas mening till följande slutsatser:

- Den tidigaste tidpunkten för vilken värdestegringsexpropriation kan utföras är vägledande i fråga om tidigaste tillåtna tidpunkt att avtala om medfinansieringsersättning.
- Hur stor medfinansieringsersättning varje exploatör ska betala bör bestämmas efter det att arbete med att ta fram en detaljplan påbörjats.
- Den maximala tiden mellan avtal om medfinansieringsersättning och infrastrukturprojektets utbyggnad skulle kunna antas vara 10–20 år.

### Vad följer av rättspraxis?

Det författarna anser att avgörandena i avsnitt 6.5 tyder på är att det inte måste finnas en gällande detaljplan för att den som exproprieras ska få expropriationstillstånd. I

---

<sup>235</sup> Prop. 1971:122, s. 164.

samtliga rättsfall i det aktuella avsnittet räckte det att det fanns någon typ av plan för hur det område som var aktuellt för expropriation skulle exploateras. I två av tre fall rörde det sig om en detaljplan som var antagen men ännu inte vunnit laga kraft, medan det i det tredje fallet helt saknades detaljplan. Författarna tänker att normalfallet nog kan antas vara att det krävs relativt konkreta planer för att expropriationstillstånd ska ges när det handlar om expropriation för tätbebyggelse. Finns det särskilda skäl tyder fall RÅ 1991 not 522 på att tillstånd kan ges fastän planerna än så länge inte är helt konkreta. Här var det sannolikt så att regeringen tillät expropriation på grund av att fastigheten var på väg att säljas till en privat aktör. Detta kunde nämligen leda till att kommunen i framtiden var tvungen att lösa in fastigheten med stöd av detaljplanen – till ett förmodat högre belopp. Då det rör sig om enbart ett av de tre avgörandena där detta förfarande observerats och det dessutom har drygt 25 år på nacken bör det kanske inte tolkas som en strikt regel. Bedömningsförutsättningarna kan ju ha ändrats under den tid som förflutit sedan avgörandet kom.

Vad innebär detta då för medfinansieringsersättning? Om ovanstående resonemang baserat på praxis tolkas analogt på medfinansieringsersättning anser författarna att detta leder till följande.

- Det går att avtala om medfinansieringsersättning innan detaljplanen för aktuellt området vinner laga kraft.
- Det går att avtala om medfinansieringsersättning när det finns någon typ av konkret plan för hur området ska användas.
- Det krävs eventuellt särskilda skäl om det ska gå att avtala om medfinansieringsersättning innan det finns en konkret plan.

#### Vad följer av avtalspraxis?

I avsnitt 8.1 har författarna beskrivit och analyserat hur det som idag kallas för medfinansieringsersättning har hanterats i praktiken. Utifrån ett antal avtal om medfinansieringsersättning som inkommit till författarna kunde det utläsas att tidsramen i dessa varit relativt kort. Det absolut vanligaste var att det inte var tänkt att gå mer än ett eller två år från det att avtalet ingicks till dess att infrastrukturprojektet skulle börja byggas. Inte i något fall var tiden längre än cirka fem år. Planerna för infrastrukturprojektet var också relativt konkreta när avtalen om medfinansieringsersättning ingicks.

Författarna kan ur avtalspraxis urskilja följande mönster för avtal om medfinansieringsersättning.

- Avtalen ingås ett fåtal år innan infrastrukturprojektet förväntas påbörjas.

- Avtalen ingås när planerna för infrastrukturprojektet är relativt konkreta, men inte nödvändigtvis ännu lagakraftvunna.

#### Sammanfattning och slutsats

De ovanstående diskussionsdelarna har behandlat frågan om koppling mellan värdestegringsexpropriation och medfinansieringsersättning och vid vilken tidpunkt avtal om medfinansieringsersättning tidigast kan ingås. Författarnas slutsatser finns beskrivna i punktform i respektive avsnitt. Sammantaget kan dessa slutsatser anses leda till följande.

Reglerna om värdestegringsexpropriation bör kunna appliceras analogt (åtminstone som vägledning) på reglerna om medfinansieringsersättning. Detta innebär att den tidigaste tidpunkt det går att avtala om medfinansieringsersättning bör vara 10–20 år innan aktuellt infrastrukturprojekt genomförs, sett till det material som finns i relevanta förarbeten. Varken praxis eller avtalspraxis motsäger denna tidsram, utan förstärker snarare dess sannolikhet då det inte verkar förekomma att avtal om medfinansieringsersättning skrivs särskilt långt innan infrastrukturprojekt genomförs. Den praxis som finns för expropriation visar inte heller på att sådan tillåts lång tid innan marken ska användas för ändamålet. Tidsramen på ett till två decennier framstår därmed som rimlig även i fall av medfinansieringsersättning.

Det bör dock poängteras att det kan finnas en skillnad mellan tvångsverktyg och frivilliga verktyg, och att tidsgränsen på 10–20 år sannolikt inte “huggen i sten” vad gäller avtal om medfinansieringsersättning. Det är avsett att vara ett frivilligt verktyg och det bör därför finnas större möjligheter att frånga generella rekommendationer eller praxis. Rimligtvis bör tidsramen därför kunna vara ytterligare lite längre än två decennier förutsatt att parterna är överens. På denna punkt behöver det dock även tas med i beräkningen att det kan vara av vikt att de planer som ska ligga till grund för infrastrukturplaneringen är relativt konkreta.

Författarna har tidigare nämnt att det i förarbetena till expropriationslagen talas om att planer för hur den exproprierade marken ska användas måste ha en viss grad av konkretisering för att expropriationstillstånd ska ges. Frågan är alltså hur konkreta planerna för infrastrukturprojektet måste vara för att avtal om medfinansieringsersättning ska kunna ingås.

Både praxis och avtalspraxis verkar peka på att det inte krävs en antagen eller en lagakraftvunnen detaljplan för att avtal om medfinansieringsersättning ska få skrivas. Ur avsnitt 8.1 ovan kan utläsas att det inte heller verkar krävas att planerna för själva infrastrukturprojektet är fastställda. Något annat kan inte utläsas ur relevanta förar-

beten, då dessa inte anger någon specifik konkretiseringsgrad för de aktuella planerna. Av praktiska skäl och då det verkar vara i linje med både praxis och avtalspraxis kan det dock enligt författarnas mening vara lämpligt att avtal inte skrivs förrän det i princip står klart att infrastrukturprojektet verkligen kommer genomföras. I specialfall skulle det kanske även kunna gå att avtala om medfinansieringsersättning betydligt tidigare, då praxis eventuellt verkar tyda på detta samt att det rör sig om en frivillig avtals-situation (och inte ett tvångsbaserat verktyg).

Däremot verkar förarbeten, praxis och avtalspraxis peka på att det krävs att det finns en någorlunda konkret detaljplan för det aktuella området för att själva beloppet för medfinansieringsersättningen ska kunna fastställas i avtal. Detta känns ganska naturligt med tanke på att det dessförinnan inte med rimlig säkerhet går att avgöra till exempel hur stor byggrätt exploatören får av planen, något som ju kan påverka medfinansierings-ersättningens storlek.

Sammanfattningsvis leder detta alltså till följande:

- Det bör gå att avtala om medfinansieringsersättning så långt som 10–20 år innan ett infrastrukturprojekt ska genomföras. Då längre tid generellt sett leder till större osäkerhet bör en sådan kompenseras upp av att projektets planer är mer konkreta. Med andra ord: ju mer konkreta planer desto bättre möjligheter att skriva avtal tidigt.
- Det bör gå att avtala om medfinansieringsersättning innan det finns en lagakraftvunnen väg- eller järnvägsplan för aktuellt område, men det bör vara någorlunda säkert att projektet faktiskt blir av.
- Det bör gå att avtala om medfinansieringsersättning innan det påbörjats en detaljplan för aktuellt område, men beloppets storlek bör fastställas först efter att planarbetet initierats.

### **8.3 Diskussion: senaste tidpunkten att avtala om medfinansieringsersättning**

Författarna har i avsnitten ovan diskuterat när den tidigaste tidpunkten att avtal om medfinansieringsersättning infaller. För att få en heltäckande bild av frågan är det också av vikt att undersöka när den senaste tidpunkten att ingå sådant avtal infaller. I *PBL 6 kap. 42 §* anges att ersättning i exploateringsavtal inte får tas ut för åtgärder som vidtagits före avtalets ingående. Detta gäller dock inte om det inte rör sig om ett avtal för etappvis utbyggnad av ett område eller när avtalet omfattar medfinansierings-

ersättning. Syftet med bestämmelsen i *PBL 6 kap. 42 §* är att exploatören ska kunna avgöra vilka åtgärder enligt detaljplanen denne kommer att behöva bekosta.<sup>236</sup>

Anledningen till varför det gjorts ett undantag för avtal om medfinansieringsersättning står att finna i propositionen till lagreglerna om medfinansieringsersättning, *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur*. Där skriver regeringen att om avtal om medfinansieringsersättning inte får skrivas även efter infrastrukturen kommit på plats så kan detta leda till att exploatörer väntar ut anläggningen för att undvika att utges ersättning. Detta anses kunna leda till att viktiga exploateringsprojekt blir försenade och att situationen kan upplevas som orättvis. Regeringen nämner sedan ingen tidsgräns för vilken tidpunkt som är den absolut senaste för att avtala om medfinansieringsersättning. Poängen är istället att det räcker med att kommunen har riktlinjer för medfinansieringsersättning i det aktuella området pekats ut.<sup>237</sup>

Författarna drar slutsatsen att den exakta tidpunkten för när i tiden avtal om medfinansieringsersättning sluts verkar vara av mindre betydelse. Det viktiga är att exploatören kan uppskatta sina kostnader för att utveckla marken på ett någorlunda tillförlitligt sätt. Detta leder enligt författarnas mening i sin tur till slutsatsen att det inte går att avtala om medfinansieringsersättning för kostnader som uppkommit före kommunens riktlinjer trätt ikraft. Sådana kostnader kan ju exploatören inte förutse.

I detta fall är kostnaderna ovan kommunens kostnader för medfinansieringen av det statliga projektet. Uttaget av medfinansieringsersättning får inte överstiga den medfinansiering som kommunen utger till staten.<sup>238</sup> Detta menar författarna är i linje med självkostnadsprincipen, vilken styr hur stora avgifter kommunen får ta ut i andra sammanhang. Det verkar inte vara meningen att kommunen ska ta ut mer ersättning än nödvändigt.

Det är relevant att ställa frågan om när kommunens kostnader kan anses uppkomma: när avtalet om medfinansiering ingås av kommun och stat *eller* när kommunen faktiskt betalar beloppet eller delar av det till staten. Författarna anser inte att det är särskilt sannolikt att lagstiftaren avsett att det första alternativet ska vara det som gäller. Det kan knappast vara i enlighet med lagens syfte att kommunen är förhindrad att ta ut medfinansieringsersättning på grund av att den inte antagit riktlinjer för sådan ersättning i samband med att den ingått avtal med staten om medfinansiering. Hur finansieringen sker kan ju vara avgörande för hur infrastrukturprojektet utformas och vilka

---

<sup>236</sup> Prop. 2013/14:126, s. 305.

<sup>237</sup> Prop. 2016/17:45, s. 19.

<sup>238</sup> Ersättningen får inte heller överstiga värdeökningen på exploatörens fastighet.

### Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

områden som är berörda. Det är därför kanske inte ens möjligt för kommunen att peka ut vilka geografiska områden som är aktuella för medfinansieringsersättning innan den ingått avtalet om medfinansiering. Författarna anser att det andra alternativet ovan är mer i linje med vad som verkar vara lagstiftarens syfte med lagreglerna om medfinansieringsersättning. Kommunen kan inte ta ut medfinansieringsersättning för de bidrag som den överfört till staten innan riktlinjer om ersättning antagits.

Författarnas slutsats av ovanstående resonemang är alltså att kommunen får ta ut medfinansieringsersättning för de summor den betalat in till staten *efter* det att riktlinjer för medfinansieringsersättning antagits.



## 9 Slutdiskussion

Detta kapitel är ett rent diskussionskapitel som ska fungera som en slutlig analys av innehållet i detta arbete, kopplat till frågeställningarna i kapitel 1.2. Då författarna talar om statlig infrastruktur menas all infrastruktur som kommunen kan medfinansiera, och därmed ta ut medfinansieringsersättning för, det vill säga även landstingskommunala järnvägsprojekt.

### 9.1 Vad innebär lagreglerna om medfinansieringsersättning?

I kapitel 3 redogörs för de nya lagreglerna om medfinansieringsersättning. Författarna vill här diskutera vilken betydelse reglerna kan få för olika aktörer och för genomförandet av infrastrukturprojekt.

Enligt författarnas mening är kommunen den som vid en första anblick gynnas mest av reglerna om medfinansieringsersättning. Reglerna kommer att underlätta för kommunen att ge bidrag till statliga infrastrukturprojekt, genom att kommunens finansieringsmöjligheter ökar. Med andra ord kan lagreglerna potentiellt leda till att fler kommuner kan ge bidrag till statlig transportinfrastruktur, vilket i sin tur skulle kunna leda till att det kan genomföras fler infrastrukturprojekt.

För kommunen innebär reglerna om medfinansieringsersättning enligt författarnas mening definitivt en fördel. För att kunna använda reglerna kan dock krävas en hel del arbete, då deras tillämpning kräver att det finns riktlinjer för medfinansieringsersättning. Detta måste inte vara något problem, eftersom reglerna är frivilliga att använda och kommunen själv kan avgöra om och när det är lämpligt att göra detta.

För exploatören innebär reglerna om medfinansieringsersättning att exploateringsprojekt kan fördyras. Författarna har i kapitel 5 ovan kommit fram till att det är möjligt för kommunen att utnyttja sin maktposition tack vare planmonopolet och att det därmed ofta är så att exploatören är den svagare parten i en förhandling om exploateringsavtal. I praktiken kan detta leda till att exploatören känner sig tvingad att utge medfinansieringsersättning för att få bygg rätt. Reglerna om medfinansieringsersättning kan också innebära en osäkerhet rent ekonomiskt om det inte tydligt framgår var, hur och när kommunen kan vilja förhandla om medfinansieringsersättning. Dock kan reglerna möjliggöra att exploatören kan få vara med och utforma de infrastrukturprojekt som är av vikt för projektet. Således kan fenomenet medfinansieringsersättning vara både till för- och nackdel för exploatören. Hur exploatören påverkas beror mycket på inställningen hos kommunen ser ut och hur tydliga dennas riktlinjer för medfinansieringsersättning är. Författarna anser att det finns en risk att lagreglerna om

medfinansieringsersättning kommer vara mer till nackdel än till fördel för exploitörer i allmänhet.

När det kommer till infrastrukturprojekt är förhoppningen att det ekonomiska tillskott som medfinansieringsersättningen, och medfinansieringen, ger ska leda till att processerna går snabbare och att infrastrukturen därmed blir färdig tidigare. Frågan är om detta kommer ske i praktiken, då medfinansieringsersättning inte nödvändigtvis innebär att staten, som är ansvarig för infrastrukturprojektet, får några ökade intäkter. Beloppet som kommunen medfinansierar blir inte med nödvändighet större tack vare att kommunen kan täcka en del av sin kostnad för medfinansiering genom att ta ut medfinansieringsersättning.

## 9.2 Reglernas användbarhet

### Kan reglerna användas?

Ett problem med reglerna om medfinansieringsersättning är att författarna i enkätundersökningen upptäckte att många kommuner inte vet vad reglerna innebär. Detta kan vara en konsekvens av att det inte finns några tydliga handböcker eller liknande som kan hjälpa kommunerna att sätta sig in i de nya lagreglerna. Författarna har fått kännedom om att SKL jobbar med att ta fram en handbok för reglerna om medfinansieringsersättning. Detta hade varit ett bra tillskott för att tydliggöra hur kommuner ska jobba för att ta fram sina riktlinjer.

Det är inte bara handböcker och texter som bidrar till en ökad tydlighet kring hur reglerna om medfinansieringsersättning kan användas. Praktisk erfarenhet är också av stor vikt. Författarna tänker sig att ju fler kommuner som använder sig av lagreglerna, desto fler kommer att följa efter. Med andra ord tror författarna att kommunerna kan influeras av varandra och få inspiration till utformning av riktlinjer.

Just nu befinner sig kommunerna i en typ av limbo eftersom lagreglerna ännu inte tillämpats i särskilt stor utsträckning. Det saknas alltså information, i form av text och praktisk erfarenhet.

Det finns kommuner som använt sig av avtal som liknar medfinansieringsersättningsavtal tidigare. Dessa kommuner skulle å ena sidan kunna ligga i framkant angående användningen av de nya lagreglerna. Å andra sidan skulle en konsekvens av införandet av lagreglerna kunna vara att dessa kommuner blir tveksamma om deras tidigare tillämpning stämmer överens med de nya bestämmelserna. I och med att det nu finns uttryckliga bestämmelser i lagen finns det en risk att tidigare avtalsbruk strider mot de

nya reglerna. Författarnas åsikt är att kommuner med tidigare erfarenhet av olika sorters värdeåterföringsavtal mest sannolikt kommer att utnyttja denna kompetens för att tillämpa även de nya lagreglerna.

Författarna tänker sig att det är troligt att kommuner som har god ekonomi i sina exploateringsprojekt kommer att börja tillämpa reglerna i större utsträckning till en början än kommuner med sämre exploateringsekonomi. Det faktum att kommuner med bättre exploateringsekonomi är mer positiva till lagreglerna kan visa på att de även är mer öppna för att införa riktlinjer för medfinansieringsersättning. Kommuner med god ekonomi kan även vara mer benägna att använda sig av de nya reglerna eftersom de har bättre förutsättningar att våga ta större risker i exploateringsprojekt.

Författarna anser sig inte utifrån det som framkommit i detta arbete kunna dra några slutsatser kring vilka kommuner som kommer att finna lagreglerna mest användbara. Med andra ord går det inte att säga att det finns en viss faktor, såsom till exempel kommunens invånarantal eller geografiska läge, som påverkar hur användbara reglerna kan tänkas bli. Författarna tänker sig att reglernas användbarhet också påverkas av var staten väljer att anlägga infrastruktur. Även mindre kommuner kan få tillgång till sådan infrastruktur och därmed få anledning att tillämpa reglerna om medfinansieringsersättning. Det är dock inte osannolikt att det finns en del kommuner där reglerna inte kommer att vara användbara. Detta kan mycket väl vara kopplat till geografiskt läge, då en kommun som ligger långt bort från storstäder kanske inte kommer att beröras av någon statlig infrastruktur.

#### Hur ska riktlinjer utformas för att de ska fylla sitt syfte?

Riktlinjerna lider av samma "problem" som själva avtalen om medfinansieringsersättning: det är svårt för kommunerna att veta hur de ska utformas då lagen fortfarande är ny. Eftersom det i själva lagtexten inte finns några ramar för hur riktlinjerna ska se ut är deras utformning helt upp till varje enskild kommun. I förarbetena anges det att kommunerna i sina riktlinjer ska ange hur, när och var medfinansieringsersättning blir aktuellt. Hur noggrant detta ska anges står dock inte. Författarna kom i avsnitt 7.4 fram till att det är fördelaktigt om kommunens riktlinjer är så tydliga som möjligt. Det verkar vara detta som lagstiftaren avsett med lagreglerna: stor vikt läggs vid förutsägbarheten för exploitören. Detta är en viktig princip som en kommun måste ha i åtanke vid framtagande av riktlinjer.

Vad gäller i vilka situationer medfinansieringsersättning kan tas ut anser författarna att det är lämpligt att kommunen tydligt anger huruvida den har ett avtal om medfinansiering med staten och att det är i samband med detta medfinansiering kan

komma att tas ut. Om kommunen inte har (eller är på väg att ingå) något sådant avtal med staten anser författarna att det inte finns tillräckligt goda skäl för att anta riktlinjer för medfinansieringsersättning. Detta för att det kan vara vilseledande för en exploatör om riktlinjer finns för en ersättning som i praktiken inte går att ta ut. Författarna anser därför att endast kommuner som med stor sannolikhet vet att de kommer ingå avtal om medfinansiering med staten bör anta riktlinjer för medfinansieringsersättning.

Vad gäller i vilka områden som medfinansieringsersättning kan bli aktuellt vill författarna framföra följande. Ett exempel på en kommun som antagit tydliga riktlinjer är Vallentuna kommun. Förutsägbarheten för exploatören är hög tack vare indelningen av influensområden. Exploatören vet då redan på förhand i vilka områden kommunen kan komma att förhandla om medfinansieringsersättning.

Hur kommunen avser ta ut medfinansieringsersättning är enligt författarnas mening också relevant att ha med i riktlinjerna. Med detta avses bland annat att det är fördelaktigt om det i riktlinjerna anges *när* i exploateringsprocessen medfinansieringsersättning kommer att tas ut. Det kan göra stor skillnad för exploatören om ersättningen ska tas ut i början av projektet, när utgifterna är höga, eller i slutet när större delen av intäkterna uppstår. Det är också av betydelse att riktlinjerna anger när i processen det kommer att förhandlas om medfinansieringsersättning och dess storlek. Genom att specificera en tidsrymd för förhandlingen ökar tydligheten samt exploatörens möjlighet att förbereda sig. Övriga omständigheter av vikt kring kommunens uttag av medfinansieringsersättning bör också anges i riktlinjerna så långt detta är möjligt. Författarna anser att tydligheten är viktig för att undvika att exploatören hamnar i en situation där denna känner sig tvingad att avbryta projektet på grund av oförutsedda kostnader relaterade till eller bestående av medfinansieringsersättning.

Författarna rekommenderar de kommuner som funderar på att anta riktlinjer för medfinansieringsersättning att, utöver att läsa detta examensarbete, även läsa regeringens proposition *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur*.

Författarna menar att i det fall kommunen har antagit tydliga riktlinjer och inte utnyttjar sin starkare ställning i förhandling om medfinansieringsersättning finns det sannolikt ingen anledning att förhandlingarna skulle förlängas särskilt mycket.

#### Kommer lagreglerna påverka samhällsbyggandet?

I avsnitt 7.1.5 konstaterades det att de flesta av de svarande kommunerna inte trodde att bostadsbyggandet skulle förändras i och med lagreglerna om medfinansieringsersättning. Författarna anser inte att det går att dra några säkra slutsatser om lagreglernas konsekvenser för bostadsbyggandet i nuläget. Det är möjligt att byggandet

kommer öka som en konsekvens av att kommunerna genom att ta ut ersättning får bättre ekonomiska möjligheter att finansiera infrastruktur. Hur många bostäder som kan byggas i närheten av en infrastrukturåtgärning varierar dock med hänsyn till hur förhållandena på platsen ser ut. I storstadsnära kommuner där det finns gott om mark att exploatera kan det kanske byggas ett stort antal bostäder, medan det i en kommun som består av befintlig stadsbebyggelse kan vara svårt att finna tillgänglig mark. Hur effektiva lagreglerna blir med avseende på bostadsbyggandet beror alltså enligt författarnas mening delvis på var det anläggs statlig infrastruktur, om kommunen väljer att ta ut ersättning eller inte och hur de tillämpar lagreglerna är också av betydelse.

Enligt enkätundersökningen tror 72 % av kommunerna att planprocessens längd inte kommer att förändras nämnvärt, se avsnitt 7.1.5. Detta är något som författarna håller med om, förutsatt att kommunerna antar tydliga riktlinjer. Om riktlinjerna noggrant anger var, hur och när medfinansieringsersättning kan komma att krävas ut av exploitören bör detta inte vara något som bidrar till förlängd förhandling i planprocessen. I sådant fall är det främst medfinansieringsersättningens storlek samt de nyttor som exploitören ska få som motprestation av kommunen som tillförs i förhandlingen om exploateringsavtal. Redan idag förhandlar exploitören och kommunen i exploateringsavtal kring olika kostnader och åtaganden parterna mellan. Författarna tror att medfinansieringsersättning snarare kommer fungera som ytterligare en aspekt i denna förhandling än som en helt ny separat förhandlingspost. Därmed bör inte planprocessens längd öka nämnvärt på grund av att kommunen väljer att ta ut medfinansieringsersättning.

### 9.3 Rättsliga ramar för medfinansieringsersättning

Författarna har i detta arbete analyserat och utrett vilka rättsliga ramar som finns för kommunens uttag av medfinansieringsersättning, framförallt kopplat till tidsfrågan och när kommunen kan anses använda tvång.<sup>239</sup> Författarna har kommit fram till att det finns relativt få begränsningar för medfinansieringsersättning. Med andra ord har parterna en stor frihet i hur de vill utforma sitt avtal. Detta verkar vara syftet med lagreglerna, då medfinansieringsersättning ska vara ett frivilligt verktyg. De begränsningar som ändå verkar finnas handlar enligt författarnas mening om ytterligheter och extrema situationer. Ramarna som författarna analyserat i detta arbete är mestadels kopplade till annan lagstiftning, såsom avtalslagen och kommunallagen, och inte till PBL.

---

<sup>239</sup> Se kapitel 5, 6 och 8.

## Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

Behövs det fler rättsliga ramar? Behöver medfinansieringsersättning bli mer reglerad? Författarna anser att det inte är förenligt med ett frivilligt verktyg att begränsa detta alltför mycket. Det är meningen att det ska kunna anpassas efter olika situationer och viljor. Det är ju osannolikt att två exploateringsprojekt har exakt samma förutsättningar och därmed finns säkerligen ett behov av anpassning. Författarna menar dock att det skulle vara bra om det fanns tydligare förslag på vad exploitören kan tänkas få i utbyte mot att utge medfinansieringsersättning. Då blir det enklare för exploitören att avgöra om avtalet om medfinansieringsersättning är skäligt eller inte och minskar därmed risken för att förhandlingarna förlängs i onödan.

## 10 Slutsatser

I detta kapitel besvaras de frågeställningar som presenterades i avsnitt 1.2. Svaren utgår ifrån den information och de diskussioner som finns i detta arbete.

### Vad innebär de nya reglerna om medfinansieringsersättning?

Medfinansieringsersättning är en form av värdeåterföring som är tänkt att föra tillbaka ökade markvärden (som uppstår som ett resultat av statliga och kommunala satsningar på transportinfrastruktur) till samhället. Ersättningen kan enbart tas ut i exploateringsavtal och ska vara frivillig.

Författarna drar slutsatsen att lagreglerna av medfinansieringsersättning sannolikt kommer medföra störst fördel för kommunen, men att de även kan vara fördelaktiga för exploatören under rätt förhållanden. Det är alltså möjligt att alla inblandade aktörer drar nytta av de nya lagreglerna, förutsatt att den starkare parten (oftast kommunen) inte utnyttjar sin ställning.

Det är osäkert om reglerna om medfinansieringsersättning kommer att leda till att det går snabbare att genomföra infrastrukturprojekt.

### Hur bör kommunen utforma riktlinjer för medfinansieringsersättning?

För att reglerna om medfinansieringsersättning ska bli till så stor nytta som möjligt för både kommunen och exploatören samt inte förlänga planprocessen i onödan, bör riktlinjerna innehålla följande:

- De områden där kommunen avser ta ut medfinansieringsersättning. Områdena och deras utbredning ska vara tydligt definierade.
- När i exploateringsprocessen kommunen avser förhandla om medfinansiering.
- När medfinansieringsersättningen ska betalas, det vill säga när kostnaden uppstår för exploatören.
- Att medfinansieringsersättning endast kommer tas ut i samband med att kommunen medfinansierar statliga vägar eller järnvägar eller landstingskommunal järnväg.

Listan ovan bör inte ses som en uttömmande lista, utan snarare som en sammanfattning av några av de viktigaste punkter som bör vara med. Riktlinjerna ska skapa förutsägbarhet för exploatören och för att uppnå detta kan kommunen behöva väga in andra faktorer än de som nämnts i detta arbete.

Riktlinjer bör endast antas om det är sannolikt att kommunen kommer ingå avtal om medfinansiering av statlig infrastruktur.

Hur stor effekt lagreglerna kommer få för samhället beror till stor del på om kommunerna väljer att tillämpa lagen eller ej samt var det ska anläggas statlig infrastruktur.

Vilka rättsliga ramar gäller för kommunernas uttag av medfinansieringsersättning?

De rättsliga ramar som författarna kommit fram till bör tas hänsyn till vid tillämpning av reglerna om medfinansieringsersättning är följande:

1. Exploatören ska få ut någon mer fördel än enbart byggrätt om denne utger medfinansieringsersättning, se avsnitt 5.4.
2. Att inte ge exploatören någon sådan fördel innebär i princip att ta betalt för byggrätten och är inte förenligt med likställighetsprincipen eller med PBL, se avsnitt 5.4.
3. Om kommunen använder sig av sitt planmonopol, det vill säga sin maktposition, för att få till ett avtal om medfinansieringsersättning kan detta anses vara tvång enligt avtalsrättsliga regler, se avsnitt 5.5.
4. Praxis kring frågor om expropriation kan i vissa fall tolkas analogt med liknande frågor om medfinansieringsersättning, se avsnitt 6.6.
5. Det är tveksamt om en förhandling om medfinansieringsersättning kan genomföras mer än 20 år innan infrastrukturen ska genomföras. Hur tidigt förhandlingar kan påbörjas beror dock mer på planernas konkretiseringsgrad (och parternas vilja) än på antalet år, se avsnitt 8.2.
6. En kommun får ta ut medfinansieringsersättning för den medfinansiering som betalats in till staten efter det att riktlinjer för medfinansieringsersättning antagits, se avsnitt 8.3.

Författarna anser att slutsats 1–3 är särskilt viktiga, då det är viktigt att kommunen inte utnyttjar sin maktposition gentemot exploatören. Detta speciellt då avtalen är tänkta att bygga på frivillighet.

De rättsliga ramarna är, tillsammans med de rekommendationer angående utformning av riktlinjer ovan, något författarna anser att kommunen bör ta hänsyn till vid tillämpning av lagreglerna om medfinansieringsersättning.



## 11 Referenser

### Offentligt tryck

#### Propositioner

Prop. 1971:122 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lagen (1917:189) om expropriation, m.m.*

Prop. 1985/86 *Med förslag till ny plan- och bygglag*

Prop. 1993/94:188 *Lokal demokrati*

Prop. 2000/01:26 *Bostadsförsörjningsfrågor m.m.*

Prop. 2008:99 *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.*

Prop. 2008/09:21 *Kommunala kompetensfrågor m.m.*

Prop. 2008/09:228 *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur*

Prop. 2008/09:35 *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*

Prop. 2009/10:162 *Ersättning vid expropriation*

Prop. 2009/10:185 *Allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag och reformerade hyressättningsregler*

Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess*

Prop. 2016/17:171 *En ny kommunallag*

Prop. 2016/17:45 *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur*

#### Statens offentliga utredningar

SOU 1957:43 *Indragning av oförtjänt värdestegring*

SOU 2012:91 *Ett effektivare plangenomförande*

SOU 2015:24 *En kommunallag för framtiden, del 1*

SOU 2015:60 *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring*

SOU 2018:13 *Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift?*

## Litteratur

Adlercreutz, A., Gorton, L. & Lindell-Frantz, E. (2016). *Avtalsrätt I*. 14 uppl., Lund: Juristförlaget i Lund.

Adlercreutz, A. & Gorton, L. (2011). *Avtalsrätt I*. 13 uppl., Lund: Juristförlaget i Lund.

Adlercreutz, A. & Gorton, L. (2010). *Avtalsrätt II*. 6 uppl., Lund: Juristförlaget i Lund.

Adolfsson, K. & Boberg, S. (2015). *Detaljplanehandboken - handbok för detaljplanering enligt plan- och bygglagen, PBL*. 2 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.

Backman, J. (2008). *Rapporter och uppsatser*. Lund: Studentlitteratur.

Bengtsson, B. (2015). *Speciell fastighetsrätt - Miljöbalken*. 11 uppl. Uppsala: Iustus.

Bengtsson, B. (2016). *Ideella värden i fastighetsrätten*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Bernitz, U. (2017). *Finna rätt: juristens källmaterial och arbetsmetoder*. 13 uppl., Stockholm: Wolters Kluwer.

Bohlin, A. (2016). *Kommunalrättens grunder*. 7 uppl. Stockholm: Wolters Kluwer.

Bonde, F. (2009). Vad är rättvis ersättning när mark tas med tvång? I K. Åhman (Red.). *Äganderätt - dess omfattning och begränsningar* (ss. 31–52). Uppsala: Iustus Förlag.

Dalman, L., Linde, H., Ljung, M., Petersén, L., Reuterfors Mattson, I., Torngren, H. & Wikell, S. (2011). *Kommunallagen med kommentarer och praxis*. 5 uppl., Stockholm: SKL Kommentus Media och Sveriges Kommuner och Landsting.

Dotevall, R. (2017). *Avtal*. Lund: Studentlitteratur.

Fastighetsvetenskap vid Lunds universitet & WSP, 2017. *Finansieringsmetoder för transportinfrastruktur*.

Holmström, B. (1987). *Rätten till markvärdestegringen - Förslag och åtgärder under 1900-talet*. Rapport: R21:1988. Stockholm: Svenskt tryck.

Jensen, U. (2016). *Panträtt i fast egendom*. 10 uppl. Uppsala: Iustus förlag.

Kalbro, T. (2009). *Finansiering av infrastruktur*. Stockholm: KTH. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:462340/FULLTEXT01.pdf>

- Kalbro, T. & Lindgren, E. (2018). *Markexploatering*. 6 uppl., Stockholm: Norstedts Juridik.
- Lehrberg, B. (2014). *Avtalstolkning*. 6 uppl. Uppsala: Iusté.
- Lehrberg, B. (2016). *Praktisk juridisk metod*. 9 uppl. Uppsala: Iusté.
- Lerwall, L. (2012). Den kommunala likställighetsprincipen. I L. Marcusson (Red.). *Offentligrättsliga principer*. 2 uppl., Uppsala: Iustus Förlag.
- Lind, H. & Persson, E. (2015). Fastighetsmarknad och marknadsanalys. I Institutet För Värdering Av Fastigheter och Samhällsbyggarna (Red.). *Fastighetsekonomi och fastighetsrätt. Fastighetsnomenklatur* (ss. 235–264). 12 uppl. Stockholm: Fastighetsnytt Förlags AB.
- Lindqvist, U., Lundin, O. & Madell, T. (2016). *Kommunala befogenheter*. 8 uppl., Stockholm: Wolters Kluwer.
- Madell, T. (1998). *Det allmänna som avtalspart - särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Madell, T. (2000). *Avtal mellan kommuner och enskilda: avtalsslut och rättsverkningar*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Ostrom, E. (2009). Design Principles of Robust Property Rights Institutions: What Have We Learned? I K. Ingram och Y. Hong (Red.), *Property Rights and Land Policies* (ss. 25-51). Hollis: Puritan Press Inc.
- Platt, R.H. (2014). Historical Roots of American Land Use Institutions. I: *Land Use and Society*. Washington DC: Island Press. Doi: [https://doi.org/10.5822/978-1-61091-455-0\\_4](https://doi.org/10.5822/978-1-61091-455-0_4).
- Renard, V. (2009). Property Rights Protection and Spatial Planning in European Countries. I K. Ingram & Y. Hong (Red.), *Property Rights and Land Policies* (ss. 216-229). Hollis: Puritan Press Inc.
- Sjödén, E., Ekbäck, P., Kalbro, T. & Norell, L. (2011). *Markåtkomst och ersättning - för bebyggelse och infrastruktur*. 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Starrin, B. & Svensson, P-G. (1994). *Kvalitativ metod och vetenskapsteori*. Lund: Studentlitteratur.

Sterzel, F. (2012). Legalitetsprincipen. I L. Marcusson (Red.). *Offentligrättsliga principer*. 2 uppl., Uppsala: Iustus Förlag.

Warnling-Nerep, W. (2014). *En introduktion till förvaltningsrätten*. 11 uppl., Stockholm: Norstedts Juridik.

## Examensarbeten

Witzell, J. (2013). *Möjligheter till fastighets- och exploateringsrelaterad värdeåterföring i transportinfrastrukturprojekt – en jämförelse av svenska förhållanden med London och Hong Kong*. Examensarbete, avancerad nivå. Institutionen för Samhällsplanering och miljö. Stockholm: KTH.

Öhman, A. (2017). *Transportinfrastruktursatsningars påverkan på fastighetsvärden - Finns det förutsättningar för värdeåterföring?* Examensarbete, avancerad nivå. Institutionen för Teknik och samhälle. Lund: LTH.

## Artiklar

Baron, J. (2013). Rescuing the bundle-of-rights metaphor in property law. *University of Cincinnati Law Review* 82(1), ss. 57-102.  
<http://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/ucinlr82&i=106>. [hämtad 2018-03-20].

Lind, H. (2018). Planmonopol och tystnadskultur. *Fastighetsnytt*. Nr 2 år 2018.  
<https://fastighetsnytt.se/2018/04/planmonopol-och-tystnadskultur/>. [hämtad 2018-04-24].

Rohtlieb, C. (1928). Värdestegring och bettermentsbidrag. Några reflexioner i anledning av 1928 års förslag till stadsbyggnadslag. *Ekonomisk Tidskrift*, 30(8/9), ss. 175–192. doi:10.2307/3472703.

## Elektroniska källor

2013 års Stockholmsförhandling. *Överenskommelse om finansiering och medfinansiering av utbyggnad av tunnelbanan samt ökad bostadsbebyggelse i Stockholms län enligt 2013 års Stockholmsförhandling*.  
<http://stockholmsforhandlingen.se/accounts/10965/files/262.pdf>. [hämtad 2018-03-28].

Blomberg, J. & Gunnarsson, P. *Plan- och bygglag (2010:900), lagkommentar*. Karnov.

Blomberg, J. & Rosén, P. *Plan- och bygglag (2010:900) 12 kap. 9 §, Lexino 2016-08-01*. Karnov.

- Boverket (2015). *Kommunal fysisk planering*.  
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/kommunal-planering/>. [hämtad 2018-03-09].
- Boverket (2016). *Genomförandetid*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/administrativa-bestammelser/genomforandetid/>. [hämtad 2018-03-09].
- Dahlsjö, A., Hermansson, M. & Sjödin, E. *Expropriationslag (1972:719), lagkommentar*. Zeteo.
- Hermansson, M. *Expropriationslag (1972:719), lagkommentar*. Karnov.
- Munukka, J. *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område 1 §, Lexino 2016-01-28*. Karnov.
- Munukka, J. *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område 28 §, Lexino 2013-08-01*. Karnov.
- Munukka, J. *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område 29 §, Lexino 2013-08-01*. Karnov.
- Munukka, J. *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område 36 §, Lexino 2012-12-31*. Karnov.
- Nationalencyklopedin. Dominium*.  
<http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/dominium> [hämtad 2018-03-21].
- Persson, I. *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, lagkommentar*. Karnov.
- Persson, I. *Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område, kommentaren till 36 § 2 st.* Karnov.
- Regeringskansliet (2015). *Indelning och uppgifter i kommuner och landsting*.  
<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/05/indelning-och-uppgifter-i-kommuner-och-landsting/>. [hämtad 2018-04-13].
- SCB (Statistiska centralbyrån) (2018). *Fastighetsbeståndet, korrigerad 2018-01-18*.  
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/boende-byggande-och-bebyggelse/fastighetstaxeringar/fastighetstaxeringar/pong/tabell-och-diagram/fastighetsbestandet/>. [hämtad 2018-03-22].

Sollentuna kommun. *Bruttoarea (BTA)*. <https://www.sollentuna.se/sv/bygga-bo--miljo/bygglov-och-anmalan/a-o1/bygglov-a-o/Bruttoarea-BTA/>. [hämtad 2018-03-28].

Stockholmsförhandlingen. *Vad är 2013 års stockholmsförhandling?* <http://stockholmsforhandlingen.se/om>. [hämtad 2018-04-23].

Sverigeförhandlingen. *Om oss*. <http://sverigeforhandlingen.se/om-oss/>. [hämtad 2018-04-26].

Sveriges Riksdag. *Redovisning av kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/redovisning-av-kommunal-medfinansiering-till\\_GX01FiU15](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/redovisning-av-kommunal-medfinansiering-till_GX01FiU15). [hämtad 2018-04-18].

## Övrigt

SAOL (2009). Avgift. I *Svensk ordbok*. Stockholm: Norstedt [distributör].

## Bilaga I: Mailutskickets utformning, enkät

Hej!

Vi är två studenter vid Lunds Tekniska Högskola som studerar till civilingenjörer i lantmäteri och som under våren skriver examensarbete i samarbete med WSP i Malmö. Arbetet syftar till att utreda hur värdeåterföring, genom medfinansieringsersättning enligt *plan- och bygglagen 6 kap. 40 §*, kan användas som verktyg i samhällsbyggnadsprocessen. Paragrafen innebär ju att kommuner som medfinansierar statliga eller landstingsdrivna infrastrukturprojekt genom exploateringsavtal kan få ersättning för en del av kostnaden för medfinansieringen. Ersättningen ska vara frivillig att ge och ska komma från de fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde tack vare projektet.

I vårt examensarbete vill vi utreda vilka konsekvenser möjligheten till medfinansieringsersättning kan få och vilka motiv som fanns för dess införande. Som en viktig del i studien kontaktar vi nu er och övriga kommuner i Sverige, med syfte att samla in information kring och analysera hur lagen kan komma att användas. Vår tanke är att undersöka hur exploateringsgraden i en kommun samspelar med kommunens inställning till de nya reglerna kring medfinansieringsersättning. Ert enskilda bidrag är viktigt för att skapa en helhetsbild av användningen och uppfattningen av de nya lagreglerna.

Vi är mycket tacksamma om ni kan svara på frågor, som finns i vår **länkade enkät**. Den tar cirka tio minuter att fylla i. Ingen information vi får in från enkäten kommer att kopplas till någon enskild person: resultaten kommer att presenteras kommunvis.

Länk till enkäten: <https://goo.gl/forms/xxxxxxxxxxxxxxxx>

Om ni som mottagit detta mail inte kan besvara våra frågor ber vi er att vidarebefordra det till lämplig avdelning på kommunen, exempelvis exploateringsavdelningen.

Har ni några frågor får ni gärna höra av er till oss.

Tack på förhand!

Med vänliga hälsningar

***Martina Johansson och Clara Särnbratt***

tel: 070-xxxxxxx

email: [xxxxxxxxxxxxx@wsp.com](mailto:xxxxxxxxxxxxx@wsp.com)

Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

Civilingenjörsutbildningen Lantmäteri  
Lunds Tekniska Högskola



## Bilaga II: Enkätundersökningens utformning

Nedanstående enkät har skickats ut till samtliga 290 kommuner i Sverige. I enkäten finns svarsalternativ, här presenteras endast frågorna.

### Slutförda projekt

Har det slutförts något eller några exploateringsprojekt, som inneburit nya byggrätter, i kommunen de senaste fem åren?

- Ja
- Nej
- Det finns projekt som pågår för tillfället, men som inte är slutförda

### Projektekonomi avslutade projekt

Har de exploateringsprojekt som slutförts i kommunen de senaste fem åren generellt sett lett till ekonomiskt överskott eller en ekonomisk förlust?

- Överskott
- Förlust
- Projektnettot har hamnat nära noll, och vare sig vinst eller förlust kan sägas ha uppkommit

### Pågående projekt

Har det påbörjats (men ännu inte avslutats) något eller några exploateringsprojekt, som inneburit nya byggrätter, i kommunen de senaste fem åren?

- Ja
- Nej
- Det har inte gjorts ännu, men är på gång

### Projektekonomi påbörjade projekt

Beräknas dessa projekt gå med vinst eller förlust för kommunen?

- Överskott
- Förlust
- Projektnettot förväntas hamna nära noll, och vare sig vinst eller förlust förväntas uppkomma

### Medfinansieringsersättning

Känner kommunen till att det sedan den 1 april 2017 går att ta ut medfinansieringsersättning från fastighetsägare i samband med exploatering kring vissa infrastrukturprojekt?

- Ja
- Nej

### **Riktlinjer**

Har kommunen antagit några riktlinjer för medfinansieringsersättning i exploateringsavtal?

- Ja
- Nej
- Det pågår för närvarande en process om att utforma sådana riktlinjer

Om inte, har kommunen för avsikt att införa sådana riktlinjer?

- Ja
- Nej
- Osäkert

### **Konsekvenser**

Vilka konsekvenser tror du/ni möjligheten att ta ut medfinansieringsersättning kommer att ha på bostadsbyggandet?

- Lagen kommer leda till ökat bostadsbyggande
- Lagen kommer att leda till minskat bostadsbyggande
- Bostadsbyggandet kommer inte att påverkas nämnvärt av möjligheten att ta ut medfinansieringsersättning

Vilka konsekvenser tror du/ni möjligheten att ta ut medfinansieringsersättning kommer att ha på planprocessen?

- Planprocessen blir kortare
- Planprocessen blir längre
- Planprocessen kommer inte att påverkas nämnvärt av möjligheten att ta ut medfinansieringsersättning

### **Åsikter om lagen**

Är reglerna om medfinansieringsersättning ett positivt tillskott till lagstiftningen?

- Ja
- Nej
- Osäkert

Tror du/ni att reglerna om medfinansieringsersättning kommer att bli användbara för den kommun du/ni representerar?

- Ja
- Bara i undantagsfall
- Nej
- Osäkert

## Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

Har du/ni några åsikter eller funderingar kring medfinansieringsersättning eller värdeåterföring som du/ni vill dela med dig/er av?

### **Vidare kontakt**

Skulle du/ni kunna tänka er ha vidare kontakt med oss angående era åsikter om medfinansieringsersättning?

## Bilaga III: Kommuner som svarat på enkäten

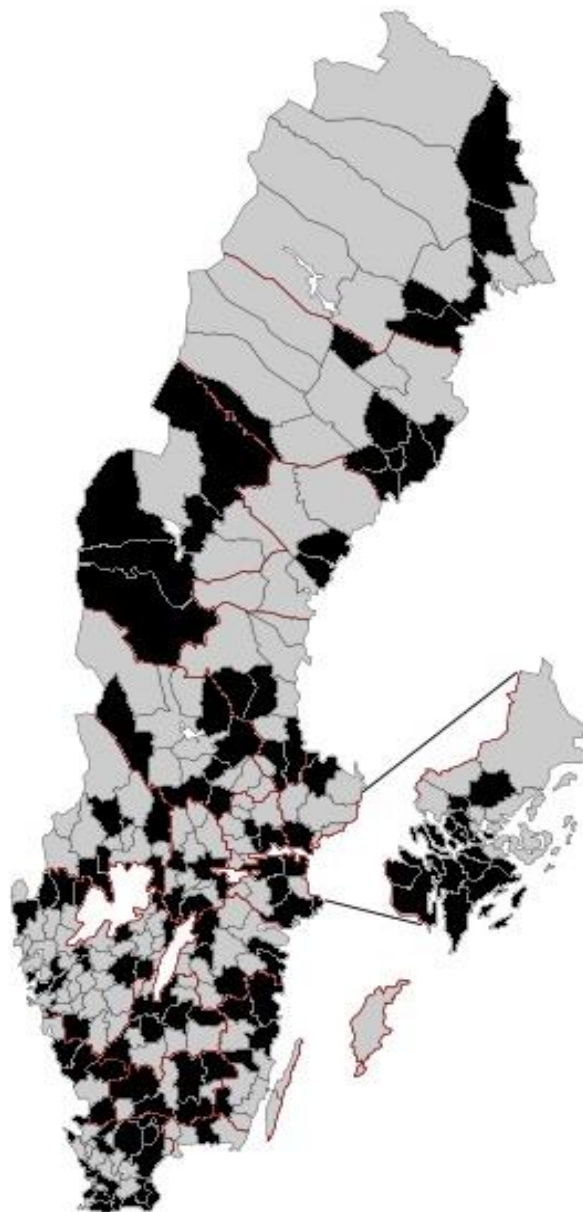
Nedan redovisas de 134 kommuner som valt att svara på vår enkät. De kommuner som är skrivna i fet stil valt att ha fortsatt kontakt med oss angående de nya reglerna kring medfinansieringsersättning.

Ale kommun	Flen kommun	Karlskoga kommun	Marks kommun
Askersunds kommun	Gislaveds kommun	Kinda kommun	Mjölby kommun
Bengtsfors kommun	Grums kommun	Klippans kommun	Motala kommun
Bergs kommun	Grästorps kommun	Kramfors kommun	Munkfors kommun
Bjurholms kommun	Gullspångs kommun	<b>Kristianstad kommun</b>	Mölnåls kommun
<b>Bollnäs kommun</b>	Gävle kommun	Kristinehamns kommun	Nordmalings kommun
Borlänge kommun	Götene kommun	<b>Kungälv kommun</b>	Nykvarn kommun
<b>Botkyrka kommun</b>	Hallstahammar kommun	<b>Kävlinge kommun</b>	Nyköpings kommun
Båstads kommun	Hammarö kommun	Laholms kommun	Nynäshamns kommun
Dals-Ed kommun	Haninge kommun	Landskrona kommun	Nässjö kommun
Dorotea kommun	<b>Huddinge kommun</b>	Laxå kommun	<b>Osby kommun</b>
Ekerö kommun	Hylte kommun	Lessebo kommun	<b>Oskarshamn kommun</b>
<b>Eksjö kommun</b>	Härjedalen kommun	<b>Lidingö kommun</b>	Ovanåkers kommun
Emmaboda kommun	<b>Härryda kommun</b>	Lilla Edets kommun	Pajala kommun
Enköpings kommun	Härnösand kommun	Ljungby kommun	Partille kommun
Eskilstuna kommun	Hässleholms kommun	Ludvika kommun	Piteå kommun
Essunga kommun	Höganäs kommun	Luleå kommun	Robertsfors kommun
<b>Falkenbergs kommun</b>	Högsby kommun	<b>Lunds kommun</b>	Ronneby kommun
Falköpings kommun	Järfälla kommun	<b>Malmö kommun</b>	Rättviks kommun
<b>Falu kommun</b>	<b>Jönköpings kommun</b>	<b>Malung-Sälens kommun</b>	Salems kommun
Filipstads kommun	<b>Karlsborgs kommun</b>	Malå kommun	Sandvikens kommun

Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

Simrishamns kommun	Säffle kommun	Umeå kommun	<b>Växjö kommun</b>
Skurups kommun	Söderköpings kommun	Upplands Väsby kommun	<b>Ystad kommun</b>
Smedjebackens kommun	Södertälje kommun	Uppvidinge kommun	Åmål kommun
Sollentuna kommun	<b>Tanums kommun</b>	Vaggeryds kommun	<b>Åre kommun</b>
Solna kommun	Tidaholms kommun	Valdemarsviks kommun	<b>Älmhults kommun</b>
Stockholms stad	Tierps kommun	<b>Vallentuna kommun</b>	Älvkarleby kommun
Strängnäs kommun	Tingsryds kommun	Varbergs kommun	Älvsbyns kommun
Strömstads kommun	Tjörn kommun	Vimmerby kommun	<b>Örebro kommun</b>
Strömsunds kommun	Tomelilla kommun	Vindelns kommun	Örkelljunga kommun
<b>Sundbybergs kommun</b>	<b>Trelleborg kommun</b>	Vingåker kommun	Östersunds kommun
Sunne kommun	<b>Trosa kommun</b>	<b>Vännäs kommun</b>	Östra Göinge kommun
Surahammars kommun	Tyresö kommun	Västerviks kommun	Överkalix kommun
Svedala kommun	Töreboda kommun	<b>Västerås kommun</b>	

## **Bilaga IV: Geografisk utbredning på kommunerna som svarat på enkäten**



*Kommuner som besvarat enkäten är markerat i svart. Totalt är det 134 kommuner, vilket innebär en svarsfrekvens på 46 %. Fullständig förteckning av kommunerna visas i bilaga III.*

## Bilaga V: Mailutskicketets utformning, avtal

Hej!

Vi heter Martina Johansson och Clara Särnbratt och skriver examensarbete om medfinansieringsersättning vid Lunds universitet.

Ni har fått detta mail då ni i vår enkät om medfinansieringsersättning angav att ni kunde tänka er ha fortsatt kontakt med oss. Vår tanke är att vi under våren kommer skicka mail till er med frågor som vi skulle vilja ha svar på. Det inte kommer vara några långa utredande frågor, utan det ska gå snabbt för er att svara på dem. Vi kommer att sätta en deadline på när vi vill ha in svaren så att vi kan fortsätta med vårt arbete enligt vår tidsplan. Om vi någon gång skulle vilja diskutera ett ämne mer utförligt kommer vi skicka ett mail till er där ni, om det finns intresse, kan bestämma en tid då vi hörs av via telefon. I varje mail vi skickar ut kommer vi ange hur era svar kommer redovisas i examensarbetet.

Nedan följer de första frågorna vi skulle vilja att ni svarar på. Svaren kan komma att redovisas i examensarbetet: de är alltså inte anonyma. Inga svar kommer dock kopplas till enskilda tjänstpersoner om inte detta specifikt anges. Det är alltså enbart kommunens namn som kan komma att användas i examensarbetet. Deadline för dessa frågor är **9 mars**.

### Frågor

Reglerna om medfinansieringsersättning är ett relativt nytt tillskott till lagstiftningen, men möjligheterna att göra liknande frivilliga överenskommelser har funnits tidigare. Har ni, innan de nya lagreglernas införande, skrivit ett avtal som inneburit att en exploatör har bidragit ekonomiskt till någon typ av infrastruktur? Med andra ord: har ni skrivit något avtal som inneburit en ersättning som kan liknas vid medfinansieringsersättning?

- Skulle ni i så fall kunna beskriva i vilket/vilka sammanhang?
- Vad tjänade byggherren på att medfinansiera projektet? Fick denne till exempel utökad byggrätt, var det ett villkor för planläggning, eller rör det sig om något annat?
- Fungerade det bra med medfinansieringen?
- Vann kommunen på överenskommelsen?
- Skulle ni kunna skicka oss något sådant avtal? Har ni fler får ni gärna skicka oss mer än ett, helst avtal som ligger relativt nära i tiden.

Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning

---

Har ni inte skrivit några sådana avtal som anges ovan vill vi gärna att ni ändå svarar oss och meddelar detta.

Vi är mycket tacksamma för er medverkan!

Mvh Martina och Clara