

Medfinansieringsersättning

- kommunens respektive exploatörens perspektiv

Sabina Mehmedovic

Copyright © Sabina Mehmedovic, 2021

Fastighetsvetenskap, Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00

ISRN LUTVDG/TVLM 21/5488SE

Tryckort: Lund

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv

Co-financing compensation – the perspective of the municipality and the developer

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Sabina Mehmedovic, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Ingemar Bengtsson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Fredrik Olsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Martin Wallin, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Medfinansieringsersättning, markexploatering, exploateringsavtal, transportinfrastruktur

Keywords:

Co-financing compensation, property development, property development agreement, transport infrastructure

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv

Abstract

Investments in infrastructure normally lead to better accessibility, a better location, increased building rights and an increase in the value of the properties that are located near to the infrastructure. Increases in value that arise as a result of public investments should be returned to the public sector through value capture. A value capture method is co-financing compensation which according to Swedish law means that developers, whose properties can be assumed to increase in value as a result of an investment made by the state or an inter-municipality, can pay compensation to the municipality for the co-financing provided by the municipality to the state or the inter-municipality for the infrastructure. The only requirement for a municipality to be allowed to negotiate with a developer about co-financing compensation is that the property can be assumed to increase in value, otherwise there are no regulations on how large the compensation should be, what it should be based on, when it should be paid, which developers who must pay, how the benefit is to be demonstrated, etc. The method does not cover municipal investments, and therefore it's unclear how such projects should be funded.

The study aims to investigate and describe co-financing compensation, how municipalities apply it and which experiences and opinions a couple of real estate companies have about the method. The aim is to clarify the uncertainties that exist regarding the application and that municipalities should be able to be inspired in their work. In addition, the work examines how municipally run projects should be financed and whether it is possible to apply co-financing compensation to such projects.

The study is conducted through a qualitative method and in addition to a literature study, an empirical study is also conducted which is divided into two questionnaire studies, one among all Sweden's municipalities and one among a couple of real estate companies. The study is also conducted through semi-structured interviews with two Swedish municipalities and two real estate companies.

The conclusion of the study is that quite few municipalities use the method of co-financing compensation. Only half of the municipalities who co-finance state infrastructure, use co-financing compensation. In cases where this is done, the compensation is normally based on gross floor area and the benefit is usually obvious if the infrastructure enables development or is of direct benefit for a future development. It's important for developers that the infrastructure is beneficial to them if they are going to pay co-financing compensation. Negotiations usually take place in parallel with the planning work and in connection with the land development agreement. Developers think the negotiations work well, as long as the municipalities' ways of working are predictable. The geographical area that can be assumed to increase in value and which thus has to pay co-financing compensation is defined primarily on the basis of who benefits from the infrastructure. When determining the paying area, existing conditions should be taken into account, such as the environment, security, target group and the existing infrastructure. A few municipalities compensate the developer if the infrastructure, for which co-financing compensation has been

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv

provided, is not built. The companies, on the other hand, want such compensation or insurance regarding the implementation of the project.

According to law, co-financing compensation is only applicable to state or inter-municipality infrastructure projects and thus neither to municipal projects nor facilities other than transport infrastructure. Municipal projects should be financed with other customary fees. In some cases, there are difficulties in applying these fees and therefore there is a need for either a change in existing law or a new law that allows co-financing compensation for municipal projects.

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv

Sammanfattning

Investeringar i transportinfrastruktur medför normalt bättre tillgänglighet, bättre läge, eventuellt ökad byggrätt och en ökning av värdet på de fastigheter som är belägna i närheten av den infrastruktur som anläggs. Värdökningar som uppstår till följd av offentliga investeringar bör genom värdeåterföring ges tillbaka till det offentliga. En värdeåterföringsmetod är medfinansieringsersättning som, enligt 6 kap. 40 § 2 st Plan- och bygglagen (PBL), innebär att exploatörer, vars fastigheter kan antas öka i värde till följd av en statlig eller regional investering i transportinfrastruktur, betalar en ersättning till kommunen för den medfinansiering som kommunen lämnat till staten eller regionen för utbyggnad av infrastrukturen. Det enda kravet för att en kommun ska få ta ut medfinansieringsersättning av en exploatör är just att fastigheten kan antas öka i värde, i övrigt finns inga regleringar beträffande ersättningens storlek, vad den ska baseras på, när förhandlingen ska ske, vilka exploatörer som ska betala, hur nyttan ska påvisas m.m. Metoden omfattar inte kommunala investeringar, alltså investeringar som inte drivs av staten eller regionen, och därav uppstår en osäkerhet beträffande finansieringen av sådana projekt, främst större anläggningar som är kommunövergripande.

Arbetet syftar till att utreda och beskriva medfinansieringsersättning, hur kommuner tillämpar det i praktiken samt vad ett par fastighetsbolag har för erfarenheter och åsikter om metoden. Målet är att klargöra de osäkerheter som råder vad gäller tillämpningen och att kommuner ska kunna inspireras i sitt arbete. Dessutom undersöker arbetet hur större kommunaldrivna projekt bör finansieras och om det är möjligt att tillämpa medfinansieringsersättning även för sådana projekt.

Studien görs genom en rättsdogmatiskt, kvalitativ metod och förutom en litteraturstudie genomförs även en empirisk studie som delas upp i dels två enkätstudier, en bland alla Sveriges kommuner och en bland ett par fastighetsbolag, dels i semistrukturerade intervjuer med två kommuner och två fastighetsbolag.

Slutsatsen är att det är relativt få kommuner som tillämpar medfinansieringsersättning. Av de som medfinansierar statlig infrastruktur tar endast hälften ut medfinansieringsersättning. För de fall det görs baseras ersättningen normalt på bruttoarea (BTA). Det är av vikt för exploatörer att åtgärden är till nytta för dem om de ska betala medfinansieringsersättning. Nyttan är oftast uppenbar om infrastrukturen möjliggör exploatering eller är till direkt nytta för en kommande exploatering. Förhandling sker oftast parallellt med planarbetet och i samband med exploateringsavtalet, vilket exploatörer tycker fungerar bra. Däremot uppskattas förutsägbarhet beträffande de ersättningar som kan komma att tas ut och framförhållning med exploateringsavtalet. Det geografiska område som kan antas öka i värde och som således får betala medfinansieringsersättning kallas influensområde och avgränsas främst utifrån vilka som har nytta av anläggningen. Vid avgränsningen bör områdets förutsättningar beaktas så som miljö, trygghet, målgrupp och befintlig infrastruktur. Ett fåtal kommuner ersätter exploatören om åtgärden, för vilken

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv

medfinansieringsersättning lämnats för, inte genomförs. Bolagen önskar däremot en sådan ersättning eller en försäkring beträffande projektets genomförande.

Medfinansieringsersättning är enligt lag endast tillämpligt för statliga eller regionala infrastrukturprojekt och således varken för kommunala projekt eller andra anläggningar än transportinfrastruktur. Kommunala projekt bör finansieras med andra sedvanliga avgifter, dvs gatukostnader eller exploateringsbidrag. Det finns i vissa fall svårigheter med att tillämpa dessa avgifter och därmed behövs antingen en ändring i befintlig lag eller en ny lag som medger medfinansieringsersättning för kommunala projekt.

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploitörens perspektiv

Förord

I och med detta examensarbete kan jag efter 4,5 år avsluta mina studier vid Lunds Tekniska Högskola och äntligen titulera mig som civilingenjör i Lantmäteri. Arbetet omfattar 30 högskolepoäng och har skrivits vid institutionen för Fastighetsvetenskap. Studietiden har varit fantastisk men nu ser jag fram emot att komma ut i arbetslivet och anta nya utmaningar.

Arbetet skulle inte vara möjligt att genomföra utan den hjälp och stöd som jag har fått. Jag vill börja med att tacka de kommuner och fastighetsbolag som valt att medverka i min undersökning. Utan era givande och utförliga svar hade studien inte gått att genomföra.

Jag vill rikta ett tack till Mark- och exploateringsavdelningen i Borås Stad som inte bara väckte idén till arbetet, utan även erbjöd mig en mycket givande praktik och timanställning under min studietid. Utan er skulle jag inte besitta den kunskap och erfarenhet som jag besitter idag.

Jag vill också tacka mina nära och kära som stöttat mig längs examensarbetets gång men även under hela min utbildning.

Ett extra stort tack vill jag rikta till min handledare Malin Sjöstrand som varit till stor hjälp och inspiration under arbetets gång. Dina snabba svar, feedback och stöttning har varit mycket värdefullt, framför allt när jag känt mig osäker och vilsen i arbetet.

Trevlig läsning!

Lomma, den 10 december 2021.

Sabina Mehmedovic

Sabina Mehmedovic

Författningar

Byggnadslagen (1947:385)

KL - Kommunallag (2017:725)

Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform

Lag (2009:479) om vissa kommunala befogenheter

Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

LOU - Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

PBL - Plan- och bygglag (2010:900)

VägL – Väglagen (1971:942)

Förkortningar

BTA – Bruttoarea

DP - Detaljplan

GC-väg – Gång- och cykelväg

Prop. – Proposition

SKR - Sveriges Kommuner och Regioner

VA - Vatten & avlopp

ÖP - Översiktsplan

Begrepp

Exploatör – Används i arbetet som ett samlingsord för byggherre och fastighetsägare, dvs den som vill bebygga en fastighet.

Influensområde – Ett geografiskt avgränsat område som kan antas öka i värde till följd av ny transportinfrastruktur.

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploitörens perspektiv

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Problemdiskussion.....	2
1.3 Forskningsfråga.....	3
1.4 Syfte	3
1.5 Avgränsningar	3
1.6 Tidigare forskning	4
1.7 Disposition.....	4
2 Metod	6
2.1 Övergripande forskningsansats.....	6
2.2 Litteraturgenomgång	7
2.3 Empirisk studie	7
2.3.1 Enkäter.....	8
2.3.2 Intervjuer	8
2.3.3 Urval	9
2.3.4 Trovärdighet	9
3 Exploateringsprocessen	12
3.1 Detaljplan	12
3.1.1 Vad är en detaljplan?	13
3.1.2 Planbesked	15
4 Infrastruktur	16
4.1 Statens vägar	16
4.2 Kommunens vägar och gatukostnader	17
4.2.1 Egendomsskydd.....	18
4.3 Generalplanekostnader	18
5 Genomförandeavtal	19
5.1 Exploateringsavtal.....	19

5.1.1	Vad regleras i ett exploateringsavtal?	20
5.1.2	Riktlinjer för exploateringsavtal	21
5.2	Markanvisningsavtal	22
6	Kommunen som offentligrättslig juridisk person.....	23
6.1	Kommunen och dess medlemmar	23
6.2	Kommunens befogenheter.....	23
6.2.1	Proportionalitetsprincipen	24
6.2.2	Lokaliseringsprincipen	24
6.2.3	Likställighetsprincipen	24
6.2.4	Förbud mot retroaktiva beslut.....	25
6.2.5	Självkostnadsprincipen.....	26
6.2.6	Stöd till andra näringsverksamheter	26
7	Värdeökning och nytta för en fastighet	26
7.1	Vad påverkar värdet på en fastighet?.....	27
7.2	Vad innebär nytta för en fastighet?	28
8	Värdeåterföring	29
9	Medfinansiering av statlig infrastruktur.....	30
9.1	Historik.....	30
9.2	Medfinansieringsersättningens storlek.....	32
9.3	Riktlinjer för medfinansieringsersättning.....	32
10	Nytto- och vinstmaximering	33
10.1	Att ta ett beslut.....	33
10.2	Konkurrens	34
10.3	Maximera nyttan respektive vinsten	35
11	Resultat av den empiriska undersökningen	36
11.1	Enkätundersökning bland Sveriges kommuner.....	36
11.1.1	Utformning på enkäten som skickades ut till Sveriges kommuner	36
11.1.2	Riktlinjer för exploateringsavtal.....	37

11.1.3	Exploateringsbidrag.....	38
11.1.4	Riktlinjer för medfinansieringsersättning.....	40
11.1.5	Medfinansiering av statlig infrastruktur.....	42
11.1.6	Avstånd för bestämmande av influensområde.....	44
11.1.7	Vad medfinansieringsersättningen baseras på.....	46
11.1.8	Hur en värdeökning påvisas.....	48
11.1.9	När sker förhandling med exploatören.....	49
11.1.10	Ersätts exploatören om projektet inte blir av?.....	50
11.1.11	Används samma metod för kommunala investeringar?.....	51
11.2	<i>Enkätundersökning bland fastighetsbolag.....</i>	52
11.2.1	Utformning på enkäten som skickades ut till fastighetsbolagen ..	52
11.2.2	Erfarenhet av exploateringsavtal.....	54
11.2.3	Exploateringsbidrag.....	54
11.2.4	Erfarenhet av att betala medfinansieringsersättning.....	54
11.2.5	Erfarenhet av att betala en liknande ersättning för kommunala projekt.....	55
11.2.6	Kommunens tydlighet.....	55
11.2.7	Vad baserades ersättningen på?.....	55
11.2.8	Önskat avstånd till anläggningen.....	55
11.2.9	Genomförandet av det som finansierats.....	55
11.3	<i>Intervju med kommuner.....</i>	56
11.3.1	Intervju med Stockholms Stad.....	56
11.3.2	Intervju med Malmö Stad.....	56
11.4	<i>Intervju med fastighetsbolag.....</i>	58
11.4.1	Intervju med Bolag 1.....	58
11.4.2	Intervju med Bolag 2.....	60
12	Diskussion.....	62
12.1	<i>Exploateringsavtal.....</i>	62
12.2	<i>Uttag av medfinansieringsersättning.....</i>	62
12.3	<i>Nytta.....</i>	64
12.4	<i>Förhandlingstidpunkt.....</i>	65
12.5	<i>Vad ska ersättningen baseras på?.....</i>	66
12.6	<i>Influensområdet.....</i>	67
12.7	<i>Projektets färdigställande.....</i>	69
12.8	<i>Medfinansieringsersättning för kommunala projekt.....</i>	70

13 Slutsats	73
13.1 Hur arbetar Sveriges kommuner med medfinansieringsersättning och andra kommunala avgifter?	73
13.2 Kan kommunen använda medfinansiering även för kommunala projekt?	75
13.3 Vad har fastighetsbolagen för erfarenhet av att betala medfinansieringsersättning och andra kommunala avgifter?	76
14 Förslag till vidare studier	76
15 Referenslista	78
15.1 Litteratur	78
15.2 Elektroniska källor	78
15.3 Offentligt tryck	79
15.3.1 Rättsfall	79
15.3.2 Propositioner	80
15.3.3 Statens offentliga utredningar	80
15.3.4 Kommittédirektiv	80
15.3.5 Lagkommentarer	80
Bilaga 1: Utformning på enkäten som skickades ut till kommunerna	82
Bilaga 2: Utformning på enkäten som skickades ut till fastighetsbolagen	85
Bilaga 3: Intervjuguide för kommunintervjuerna	87
Bilaga 4: Intervjuguide för bolagsintervjuerna	88
Bilaga 5: Kommuner som svarade på enkäten	89
Bilaga 6: Bolag som bjöds in till att delta i studien	90

1 Inledning

I detta stycke presenteras en bakgrund till ämnet, den centrala forskningsfrågan samt en diskussion runt den. Syftet med arbetet presenteras följt av de avgränsningar som gjorts. Till sist görs en beskrivning av tidigare forskning.

1.1 Bakgrund

Samhället i Sverige utvecklas snabbt, folkmängden ökar och urbaniseringen är ett faktum. Höga krav ställs på stadsplaneringen och nya stadsdelar behöver ta form för att möta de växande städerna. För att tillgodose städernas behov behövs bebyggelse i form av bostäder, industrier, service och mycket mer. Bebyggelsen behöver i sin tur kompletteras med infrastruktur för att uppnå ett fungerande och lättillgängligt samhälle. Här spelar kommunen en central roll eftersom de med sitt kommunala självstyre och sitt planmonopol har det yttersta ansvaret över att rätt förutsättningar finns för att den bebyggelse och den infrastruktur som behövs kan komma på plats. Detta tillser kommunen främst genom att upprätta detaljplaner som styr mark- och vattenanvändningen inom ett visst område. Allt detta innebär åtgärder som kräver mycket pengar och det behövs således en väl genomarbetad finansieringsplan inför varje stadsbyggnadsprojekt.

Många detaljplaner initieras idag av privata exploatörer genom att de ansöker om så kallat planbesked. På grund av den mängd detaljplaner som initieras i varje kommun samt efterföljande bebyggelse krävs transportinfrastruktur vilken främst ligger under statens ansvar. För att infrastrukturen ska bli den bästa möjliga och för att den ska kunna anläggas effektivt kan kommuner, efter en lagändring år 2009, medfinansiera statens och regioners utbyggnad av denna. Trots att infrastruktur oftast täcker fler kommuner än den egna är det möjligt att medfinansiera sådan om det är till nytta för den egna kommunen. Eventuell nytta tillfaller inte endast kommunen, utan även de fastigheter som kan ta del av den infrastruktur som anläggs. Kommunikationerna blir bättre, trafikgenomströmningen större och således uppstår en fastighetsvärdeökning för de fastigheter som får nytta av anläggningen. En lagändring år 2017 gjorde det därför möjligt för kommuner att, i samband med nya detaljplaner, förhandla med exploatörer om att ersätta kommunen med en del av den medfinansiering som kommunen lämnat till staten eller regionen för utbyggnad av infrastruktur, så kallad medfinansieringsersättning. Det enda kravet för tillämpning av metoden är att anläggningen ska medföra en värdeökning på den fastighet vars fastighetsägare åläggs att betala medfinansieringsersättning. Metoden är en form av värdeåterföring till kommunen.

1.2 Problemdiskussion

Som nämnt i bakgrunden infördes år 2017 ett tillägg i 6 kap. 40 § Plan- och bygglagen (PBL) om att kommuner kan förhandla med exploatörer om att utge en ersättning för den medfinansiering som kommunen lämnat till staten eller regionen för utbyggnad av transportinfrastruktur. Lagrummet beskriver att det måste uppstå en värdeökning på exploatörens fastighet för att denna ersättning ska kunna tas ut men det står inget ytterligare om hur avgränsningen av de som kan betala ersättning ska göras, vad ersättningen ska baseras på eller när den bör fastställas. Det finns ingen gräns för hur mycket fastigheten ska öka i värde och inte heller på vilket sätt den ska göra det.¹ Tolkningsutrymmet i lagen gör det svårt för kommuner att på ett effektivt och konsekvent sätt ta fram och arbeta med influensområden, dvs de områden som antas öka i värde till följd av den nya infrastrukturen. Det gör det också svårt för exploatörer att veta vad de kan förvänta sig i samband med förhandlingarna.

Eftersom ett och samma infrastrukturprojekt kan beröra flera kommuner borde samtliga kommuner arbeta på relativt lika sätt för att främja likabehandling och förutsägbarhet gentemot exploatörer. En undersökning som kartlägger dels hur kommuner arbetar med medfinansieringsersättning i praktiken, dels vad fastighetsbolag har för erfarenheter och önskemål, kan få kommuner att reflektera över sitt arbetssätt och eventuellt få dem att inspireras till att revidera sina metoder för medfinansieringsersättning. Ett tidigare examensarbete har påvisat att Sveriges kommuner, vid tidpunkten för undersökningen, saknade erfarenhet av medfinansieringsersättning och att en osäkerhet fanns beträffande reglernas tillämpning.² Eftersom undersökningen gjordes drygt ett år efter lagens ikraftträdande var resultatet inte förvånande. En utveckling har troligen skett under de tre senaste åren men ingen praxis är ännu framtagen. Det saknas avgöranden i form av rättsfall rörande medfinansiering för statlig infrastruktur.

I lagen regleras endast medfinansieringsersättning för statliga och regionala transportinfrastrukturprojekt. Kommuner har givetvis övergripande projekt som berör endast den egna kommunen och som de själva således ansvarar för. Det kan handla om större parker, upprustningar, gator, rondeller m.m som inte kan hänföras till endast en detaljplan. Även dessa åtgärder kan leda till en värdeökning för de fastigheter som är belägna i närheten vilket enligt samma princip borde innebära att exploatörer på något sätt borde medfinansiera anläggningen eller på annat sätt återföra värdeökningen till kommunen. Möjligheten för kommuner att ta ut medfinansieringsersättning för sina egna projekt regleras däremot inte i lag och det råder därför en osäkerhet kring om kommunen har befogenhet att finansiera sina egna projekt med hjälp av just medfinansieringsersättning. Utredningen ska således även ge en bild av kommunens möjligheter att tillämpa liknande medfinansieringsmetod för kommunala projekt.

¹ Prop. 2016/17:45, s.15.

² Johansson & Särnbratt, 2018.

1.3 Forskningsfråga

Arbetet ska beskriva hur kommuner bör gå tillväga vid förhandling om medfinansieringsersättning, bland annat hur avgränsningen ska göras beträffande vilka fastigheter som ska ingå i influensområdet för medfinansieringsersättning. Forskningsfrågorna ska besvaras genom att dels studera vad som är rättsligt möjligt, dels hur olika kommuner går tillväga. Arbetet ska belysa faktorer som kommunen bör ta hänsyn till i denna process utifrån såväl olika kommuners erfarenheter som ett par fastighetsbolags erfarenheter och ställningstaganden. Dessutom ska arbetet beskriva om kommunen har möjlighet att ta ut en liknande ersättning för övergripande kommunala projekt som inte kan finansieras genom sedvanliga avgifter som gatukostnader och exploateringsbidrag.

Arbetets frågeställningar är således:

- Hur arbetar Sveriges kommuner med medfinansieringsersättning och andra sedvanliga kommunala avgifter?
- Kan kommunen använda medfinansiering även för övergripande kommunala projekt?
- Vad har fastighetsbolagen för erfarenhet av att betala medfinansieringsersättning och andra sedvanliga kommunala avgifter?

1.4 Syfte

Syftet med arbetet är att beskriva de praktiska och rättsliga förhållanden som råder för att kommuner ska få en ökad förståelse för hur de kan tillämpa medfinansieringsersättning, bl.a. på vilket sätt de kan avgränsa det influensområde som kan lämna ersättning till kommunen. Eftersom ämnet omfattar förhandling om medfinansieringsersättning i stort behandlas även andra viktiga aspekter som utgör del av förhandlingen.

1.5 Avgränsningar

Arbetet kommer att avgränsas utifrån ett antal olika aspekter. Medfinansiering av statliga och regionala infrastrukturprojekt kan lämnas av kommunen både för vägar och järnvägar. I detta arbete läggs fokus främst på vägar och därmed omfattar den teoretiska genomgången inte järnvägar. Arbetet fokuserar på aspekten att medfinansieringsersättning tillämpas men belyser ändå några anledningar till att en del kommuner inte tillämpar metoden. Detta eftersom fokus är att tydliggöra tillämpningen av medfinansieringsersättning för de kommuner som är intresserade av att göra det. I den empiriska undersökningen är fokus på statlig infrastruktur trots att medfinansieringsersättning även kan lämnas för regional infrastruktur. Arbetet fokuserar dessutom på kommunal nivå och inte på enskilda kommuninvånare och inte heller på större nivåer som staten.

1.6 Tidigare forskning

Tillägget i PBL som handlar om medfinansieringsersättning infördes år 2017 och därav har det inte bedrivits särskilt mycket forskning inom området. Det finns emellertid ett par intressanta examensarbeten från de senaste åren som har kommit fram till spännande slutsatser.

I ett tidigare examensarbete, *Medfinansieringsersättning - och dess tillämpning*³ undersökte författarna hur nio kommuner i Stockholm arbetar med medfinansieringsersättning. Majoriteten av kommunerna hade vid tidpunkten för undersökningen börjat eller hade för avsikt att börja med medfinansieringsersättning. Kommunerna tog fram influensområden där ersättningen betalades per kvadratmeter byggrätt för de fastigheter som låg inom en km från stationsläget. De flesta kommuner bestämde ersättningen utifrån det totala antalet byggrätter istället för att göra en värdering av den värdeökning som uppstår på respektive fastighet. Rapporten kom även fram till att den förhandling som lagförslaget skulle främja mellan kommun och exploatören tog skada av kommunens planmonopol och istället blev det i princip ett krav för exploatören att betala medfinansieringsersättning. Följande studie blir en uppföljning på beskrivet arbete men även en utökad undersökning då samtliga Sveriges kommuner undersöks samt ett par fastighetsbolags erfarenheter.

Examensarbetet *Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning*⁴ undersökte vad reglerna om medfinansieringsersättning innebär och hur de kan tillämpas. Författarna gjorde en enkätundersökning som skickades ut till samtliga Sveriges kommuner där syftet var att förstå hur kommuner tillämpar reglerna samt hur de ställer sig till frågan. Slutsatsen av arbetet var att kommunerna saknade erfarenhet och var osäkra vad gäller tillämpningen av medfinansieringsreglerna. Förtydliganden eller praxis skulle behövas för att göra tillämpningen tydligare för kommunerna. Författarna drog även slutsatsen att kommunerna behöver anta tydliga riktlinjer för uttag av medfinansieringsersättning samt att kommuner inte får utnyttja sitt planmonopol vid tillämpning av reglerna.

1.7 Disposition

1 Inledning

I detta stycke presenteras en bakgrund till ämnet, den centrala forskningsfrågan samt en diskussion om denna. Syftet med arbetet presenteras följt av de avgränsningar som gjorts. Till sist görs en beskrivning av tidigare forskning.

2 Metod

I följande kapitel presenteras den metod som används i arbetet, en förklaring av metodvalet samt en beskrivning av den teoristudie som görs. Därefter följer en genomgång av den empiriska studien samt en analys av arbetets trovärdighet.

³ Karlsson & Puskas, 2018., s.4.

⁴ Johansson & Särnbratt, 2018, s.v.

3 Exploateringsprocessen

Här får läsaren sätta sig in i exploateringsprocessen i stort, vad en detaljplan och planbesked innebär samt vilka olika användningsområden som kan finnas i en detaljplan.

4 Infrastruktur

Detta stycke beskriver hur infrastrukturen är planerad i landet och vilken aktör som ansvarar för vilken infrastruktur. En genomgång görs av även av hur allmänna platser kan finansieras.

5 Genomförandeavtal

Stycket ger läsaren en genomgång av de olika genomförandeavtal som finns samt när och hur de används.

6 Kommunen som offentligrättslig juridisk person

I följande stycke beskrivs det regelverk som kommuner har att förhålla sig till och som har betydelse för att förstå studiens sammanhang. En del avsnitt påverkar direkt kommunen i sitt arbete med medfinansieringsersättning och andra kommunala avgifter, medan andra avsnitt har relevans för att förstå ämnet i stort.

7 Värdeökning och nytta för en fastighet

Kapitlet presenterar vad som gör att en fastighet ökar i värde samt vad som kan avses med nytta för en fastighet.

8 Värdeåterföring

Följande avsnitt handlar om värdeåterföring som utgör bakgrunden till att medfinansieringsersättning instiftades. Olika metoder för värdeåterföring presenteras samt bakgrunden till att värdeåterföring infördes.

9 Medfinansiering av statlig transportinfrastruktur

Avsnittet beskriver bakgrunden till att medfinansiering och medfinansieringsersättning inrättades samt de regler som gäller för tillämpningen.

10 Nytt- och vinstmaximering

I följande stycke beskrivs ett par nationalekonomiska grunder om hur en konsument agerar. Stycket har betydelse för att förstå exploatörens eventuella resonemang om att betala eller inte betala medfinansieringsersättning till kommunen.

11 Resultat av den empiriska undersökningen

Kapitlet presenterar det resultat som erhöles genom den empiriska studien. Stycket delas in i resultat från respektive enkät och respektive intervju.

12 Diskussion

I detta stycke förs en diskussion om resultatet i föregående kapitel, där författarens hypoteser och påståenden presenteras.

13 Slutsats

Läsaren får här ta del av de slutsatser som dras för respektive frågeställning och således svar på dessa.

2 Metod

I följande kapitel presenteras den metod som används i arbetet, en förklaring av metodvalet samt en beskrivning av den teoristudie som görs. Därefter följer en genomgång av den empiriska studien samt en analys av arbetets trovärdighet.

2.1 Övergripande forskningsansats

Fokus för arbetet är förståelse och kontenta snarare än kvantitet och statistik, därav görs arbetet genom en kvalitativ studie. Syftet med en kvalitativ studie är att klargöra hur komplext och mångfasetterat ett fenomen kan vara.⁵ Kvantitet har däremot också viss betydelse i arbetet vilket beskrivs mer under avsnitt 2.3.1 *Enkäter*. Dessutom har tolkning en betydande roll i kvalitativa studier genom att det bidrar till att öka förståelsen hos andra som har ett intresse i ämnet som studeras.⁶

Idén för arbetet väcktes genom arbete på kommun där problemet definierades. Frågeställningarna för arbetet har utarbetats i samband med inläsning av ämnet genom diverse litteratur och rättskällor. Undersökningen görs utifrån en induktiv ansats vilket innebär att faktiska förhållanden inom exempelvis en organisation studeras vilket leder till en ökad förståelse av en viss företeelse.⁷ I detta fall är organisationen som undersöks kommuner och bolag och företeelsen är medfinansieringsersättning och andra kommunala avgifter. Arbetet utgår dessutom från en rättsdogmatisk metod vilket innebär att en analys av rättskällor görs.⁸ Syftet med en rättsdogmatisk metod är att undersöka och utreda befintliga rättsregler och dess innehåll samt att utreda om det eventuellt bör införas nya regler.⁹ Detta görs genom att rättsreglernas tillämpning i praktiken begrundas genom diverse undersökningar. Resultatet som åstadkommes genom en rättsdogmatisk undersökning utmynnar i rekommendationer om hur reglerna ska användas.¹⁰

⁵ Alvehus, 2013, s.21.

⁶ Ibid.

⁷ Söderbom & Ulvenblad, 2016, s.40.

⁸ Lehrberg, 2020, s.203.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid., s.204.

Arbetet består av ett antal teorikapitel för att öka förståelsen för den empiri som görs och de resultat som åstadkommes. Teorin behandlar exploateringsprocessen för att få en förståelse om denna och i vilket sammanhang som medfinansieringsersättning aktualiseras. Därefter behandlas infrastrukturens uppbyggnad i Sverige följt av de genomförandeavtal som finns. Sedan utreds de regler som gäller för kommunen som offentligrättslig juridisk person i syfte att ge läsaren en uppfattning om dels kommunens skyldigheter men också befogenheter. Efter det behandlas begreppen värde och nytta för en fastighet, grunder inom nationalekonomin som har betydelse för studien samt vad värdeåterföring innebär. Slutligen görs en genomgång av reglerna rörande medfinansiering av statlig och regional infrastruktur för att det har en högst betydande roll i detta arbete.

2.2 Litteraturgenomgång

Arbetsprocessen började med en grundlig litteraturgenomgång för att få en ökad förståelse för ämnet. En sammanställning av vilka frågor arbetet skulle beröra klargjorde vilken typ av litteratur som behövdes. Utöver de böcker som använts har lagtext med tillhörande lagkommentarer studerats i stor utsträckning för att få en förståelse för berörda lagars innebörd och tillämpning. De rättsfall som finns och som berör gatukostnader och egendomsskydd har lästs för att förstå hur egendomsskydd eventuellt kan påverka uttaget av medfinansieringsersättning, se avsnitt 4.2.1 *Egendomsskydd*. Propositioner som lades fram i samband med lagförslagen har också studerats för att få en uppfattning om lagarnas syfte och tillämpning samt hur tanken var, vid införande av medfinansieringsersättning, att förhandlingen skulle gå till.

2.3 Empirisk studie

Den teoriundersökning som gjorts beskriver hur verkligheten ska se ut, men teorin skiljer ofta från verkligheten¹¹, varför även en empirisk studie gjorts. Empiri handlar om insamling av data som sedan analyseras.¹²

Syftet med den empiriska undersökningen är att kartlägga hur kommuner i landet arbetar med medfinansieringsersättning för att kommuner ska kunna inspireras av varandra men också för att identifiera och klargöra om det finns något som saknas eller är otydligt i lagen. Den empiriska undersökning som görs bland stora fastighetsbolag syftar till att samla in exploatörers erfarenheter och ställningstaganden beträffande kommunernas uttag av medfinansieringsersättning och andra avgifter. Detta för att underlätta för kommuner när de ska förhandla med exploatörer om medfinansieringsersättning och för att försöka hitta lösningar som uppfyller båda parter intressen. Dessutom undersöks om kommuner tar ut liknande ersättning för sina egna projekt som inte kan finansieras genom sedvanliga avgifter som gatukostnader,

¹¹ Alvehus, 2013, s.24-25.

¹² Ibid., s.31.

samt vad exploatörer har för erfarenhet av detta. Den empiriska undersökningen har genomförts dels genom enkätundersökningar, dels genom intervjuer.

2.3.1 Enkäter

Enkäten bestod av såväl kvalitativa som kvantitativa frågor. De kvantitativa frågorna utgör en grund till att förstå bakgrunden till svaren på de kvalitativa, mer informationsrika frågorna. Undersökningen har delats upp på detta sätt för att fokus i arbetet är förståelse och mening framför statistik. Däremot är den kvantitativa aspekten intressant för att undersöka i vilken utsträckning olika begrepp och metoder används inom kommunerna samt för att kunna koppla ihop de praktiska metoderna med vad som regleras i lag. En avsaknad av ett visst svar eller en låg svarsfrekvens kan kräva tolkning och kan således vara en anledning till att undersöka något vidare om det kan anses ha betydelse för studien.¹³ De kvalitativa frågorna syftar till att öka den generella förståelsen för medfinansieringsersättning.

Två enkäter utformades varav en skickades ut till Sveriges samtliga 290 kommuner och en till 25 större fastighetsbolag i Sverige. Enkäterna utformades i Google Forms och empirin analyserades manuellt. Kommunerna och bolagen fick totalt tre arbetsveckor på sig att besvara enkäten. En påminnelse skickades ut en vecka innan sista svarsdag till de kommuner och de bolag som ännu inte hade besvarat enkäten. På den enkät som skickades ut till kommunerna svarade totalt 68/290 kommuner och på den som skickades ut till fastighetsbolagen svarade totalt 3/25.

För utformning och beskrivning av enkäterna se avsnitt *11.1.1 Utformning på enkäten som skickades ut till Sveriges kommuner* och *11.2.1 Utformning på enkäten som skickades ut till fastighetsbolagen* samt Bilaga 1 och 2.

2.3.2 Intervjuer

I kvalitativa studier är intervjuer en flitigt använd metod eftersom de tar fram personliga erfarenheter och synpunkter hos den intervjuade.¹⁴ Intervjuer kan vara av olika karaktär där det ofta diskuteras om strukturerade, semistrukturerade eller ostrukturerade intervjuer.¹⁵

Strukturerade intervjuer innebär att frågorna har bestämts i förväg och ibland även dess svarsalternativ. Metoden ger inte så mycket utrymme för diskussion, utan intervjun blir effektivare vilket gör att metoden med fördel kan användas vid ett större urval av intervjuade.¹⁶ En semistrukturerad intervju innebär att intervjuaren ställer ett antal bredare frågor som kan skapa diskussion. Intervjun har en viss struktur kring vilka frågor som ska behandlas men den intervjuade får ändå utrymme till att föra diskussion

¹³ Alvehus, 2013, s.21-22.

¹⁴ Ibid., s. 80-81.

¹⁵ Ibid., s. 82-83.

¹⁶ Ibid., s.83.

kring sina svar. I en ostrukturerad intervju är det generella ämnet bestämt men inga specifika frågor förberedda. Istället förs en diskussion om ämnet i stort.¹⁷

Intervjuerna som görs i denna studie är av semistrukturerad karaktär där frågorna följer samma mönster som enkäterna. Anledningen till att semistrukturerade intervjuer valdes var för att ämnet är brett och kunde anses leda till informativa och intressanta svar där unika svar skulle kunna erhållas från de intervjuade. Dessutom öppnas möjligheten upp för att ställa följdfrågor. Under intervjuerna följdes intervjuguider för kommunerna respektive bolagen som återfinns i Bilaga 3 och Bilaga 4.

2.3.3 Urval

En del av arbetets syfte är att kartlägga hur olika kommuner arbetar med de frågor som ska utredas. Eftersom reglerna om medfinansieringsersättning fortfarande är relativt nya råder viss osäkerhet bland kommuner om hur reglerna ska tillämpas¹⁸ och det finns därmed en stor risk att det endast är ett fåtal kommuner som tillämpar reglerna. Därav skickades enkäten ut till samtliga Sveriges kommuner för att fånga upp alla de kommuner som arbetar med medfinansieringsersättning. Se Bilaga 5 för de kommuner som medverkade i studien.

Den enkät som riktades till fastighetsbolagen skickades ut till några av de bolag som utifrån omsättning är störst i Sverige.¹⁹ Ett urval gjordes utifrån vilka som arbetar med byggnation och inte anläggning av t.ex. vägar och järnvägar. Istället lades ett par andra bolag till utifrån vilka, för författaren, är kända. Se Bilaga 6 för de bolag som bjöds in till att medverka i studien.

För intervjuerna bjöds Stockholms Stad och Malmö Stad in till intervju eftersom de inte besvarade enkäten, samt fyra fastighetsbolag som inte heller besvarade enkäten men som är stora fastighetsägare. Ur effektivitetssynpunkt begränsades urvalet på detta sätt och eftersom kvalitativa frågor är i fokus för studien är kvantiteten av intervjuade av underordnad betydelse. Båda kommunerna ställde upp på intervju och två bolag valde att ställa upp.

2.3.4 Trovärdighet

För att avgöra om de slutsatser som kan dras utifrån studiens empiri är trovärdiga behöver en analys av trovärdigheten göras genom att undersöka studiens validitet, reliabilitet samt generaliserbarhet.

Reliabilitet

Reliabilitet handlar om möjligheten att återupprepa undersökningen och komma fram till samma resultat.²⁰ Om undersökningen görs om med samma frågor och med samma

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Johansson & Särnbratt, 2018.

¹⁹ Byggföretagen, 2020.

²⁰ Alvehus, 2013, s.122.

metod och resultatet blir detsamma har studien uppnått en hög reliabilitet. Reliabiliteten för studien kan delas upp i två delar, en för den studie som gjordes bland kommunerna och en för den som gjordes bland fastighetsbolagen.

Den empiriska undersökning som gjordes bland kommunerna anses enligt författaren ha hög reliabilitet eftersom kommuners arbete grundas i utarbetade metoder och principer varför de med största sannolikhet hade svarat på samma sätt vid en likadan undersökning. Detta gäller förutsatt att undersökningen görs inom en snar framtid, innan kommunerna möjligtvis har hunnit revidera sina eventuella riktlinjer och metoder.

Den undersökning som gjordes bland fastighetsbolagen anses enligt författaren ha en ganska hög reliabilitet. Detta eftersom att undersökningen bygger på erfarenheter hos fastighetsbolagen och beroende på vem inom bolaget som svarar kan resultatet bli olika. Den svarande personen kan svara utifrån egna erfarenheter framför bolagets erfarenheter, vilket kan innebära att en person har mer erfarenhet än en annan och således kan en likadan undersökning ge ett annat resultat om inte samma person svarar på enkäten respektive intervjun.

Intervjuaren, dvs författaren till arbetet, spelar också en central roll i reliabiliteten eftersom en kvalitativ studie kräver att tolkning görs av den insamlade datan.²¹ Tolkning är något som skiljer från person till person och därav kan resultatet ändå bli olika även om samma metod används och kommunerna respektive bolagen svarar på samma sätt.

Validitet

Validitet handlar om huruvida arbetet faktiskt undersöker det som eftersträvas att undersökas²² och hur uppsatsens olika delar sammanlänkar.²³ För att besvara arbetets frågeställningar benades ämnet ut genom att identifiera i vilka sammanhang som dessa uppenbaras. Ämnet för arbetet är främst medfinansieringsersättning, därav utreds vad det innebär, när det realiserar och vilka det berör. Kommuners förhandling med exploatörer om medfinansieringsersättning sker via exploateringsavtal som tecknas under detaljplanearbete och som regleras genom riktlinjer. Reglerna kring medfinansieringsersättning regleras i paragraferna om exploateringsavtal, således utreds i arbetet även för detaljplaneprocessen, reglerna kring exploateringsavtal, vilka exploatörer som får omfattas av förhandlingen om medfinansieringsersättning samt vad kommunen som offentligt organ måste förhålla sig till. Utöver det utreds ytterligare ämnen som har betydelse för studien.

De frågor som ställs dels i enkäten, dels i intervjuerna, syftar till att finna mönster i svaren för att kunna dra slutsatser om kommunernas tillvägagångssätt vad gäller medfinansieringsersättning, i förhållande till bolagens erfarenheter och åsikter. Hur

²¹ Ibid., s.122-123.

²² Ibid., s.122.

²³ Söderbom & Ulvenblad, 2016, s.96.

enkätfrågorna sammanlänkar med varandra beskrivs mer i avsnitt *11.1.1 Utformning på enkäten som skickades ut till Sveriges kommuner* och *11.2.1 Utformning på enkäten som skickades ut till fastighetsbolagen*. Resultatet analyseras med syfte att finna samband mellan olika svar. Dels samband inom de enskilda kommunernas svar men också samband kommunerna emellan. Resultatet från intervjuerna analyserades genom att finna mönster mellan intervjuerna och enkätsvaren samt genom att återkoppla till teorin.

Arbetet kan följaktligen enligt författaren anses ha hög validitet men för att styrka den ännu mer skulle ytterligare ett par frågor lämpa sig. Enkätfrågorna syftar till att få en uppfattning om huruvida kommunerna tillämpar medfinansieringsersättning samt hur de går tillväga i ett par olika frågor gällande metoden, bl.a. hur de avgränsar influensområdet. En fråga ställdes om kommunerna använder avstånd för att bestämma vilka fastigheter som ska ingå i influensområdet för medfinansieringsersättning varav en stor andel av kommunerna svarade att de främst utgår från vilka fastigheter som får nytta av anläggningen. Om svaret hade kunnat förutses skulle det vara lämpligt med ytterligare en fråga där kommunerna ombeds svara hur de avgör vilka som har nytta alternativt hur de definierar nytta.

Generaliserbarhet

Generaliserbarhet handlar om möjligheten att dra en allmän slutsats utifrån resultatet, som även går att applicera på andra situationer.²⁴ I detta fall innebär en god generaliserbarhet att resultatet gäller för samtliga kommuner och fastighetsbolag i Sverige. För en god generaliserbarhet ska alltså resultatet bland det urval som gjorts kunna generaliseras för alla som urvalet representerar.²⁵

Även generaliserbarheten kan delas upp dels för den undersökning som gjordes bland kommunerna, dels den som gjordes bland fastighetsbolagen. Alla kommuner har samma lagar att förhålla sig till och därav borde de ha liknande arbetssätt. Det som kan skilja kommunerna åt är storleken och följaktligen deras incitament att tillämpa olika metoder. Kommunerna kan äga olika mycket mark och ha olika högt bebyggelsetryck vilket kan påverka det sätt som kommuner arbetar med medfinansieringsersättning och andra kommunala avgifter. Oavsett generaliserbarheten kan kommuner se över sitt arbetssätt och eventuellt inspireras av resultatet i arbetet.

Fastighetsbolag, så länge de ingår i den privata sektorn, har relativt stora rättigheter att arbeta hur de vill. Vid förhandling med kommuner begränsas bolagen däremot av att kommunerna måste arbeta på ett visst sätt enligt Kommunallagen (2017:725), förkortad KL. Det innebär att bolagen behandlas på liknande sätt av kommunerna och att förhandlingsprocessen med kommunerna går till på ungefär samma sätt för varje bolag. Bolagen har emellertid olika stora incitament till att påverka kommunerna i förhandlingen och dessutom att betala de ersättningar som kommunen efterfrågar. Mindre bolag har i de flesta fall en mindre omsättning och därmed inte lika stora

²⁴ Ibid., s.96.

²⁵ Skoog, 2020, s.182.

möjligheter att betala frivilliga ersättningar. Större bolag har förmodligen dels större omsättning men också en större marknad vilket gör att de kan etablera sig i flera kommuner. Det är därför svårare att generalisera resultatet för fastighetsbolag eftersom inte alla fastighetsbolag har möjlighet att delta i förhandlingar om diverse avgifter. Men för de fall som de deltar i förhandlingar är resultatet generaliserbart eftersom att kommunens begränsade sätt att arbeta gör att de flesta förhandlingar går till på samma sätt.

Etiska överväganden

Eftersom att arbetet omfattar enkäter och intervjuer i vilka personer ombeds svara tas hänsyn till etiska förhållanden. I enkäten behövde de svarande inte ange sina namn utan endast kommunnamn respektive bolagsnamn och vilken tjänst de innehar på kommunen eller bolaget. De informerades dessutom om att deltagandet är frivilligt och att de inte kommer benämnas efter namn i arbetet.

Inför intervjuerna blev deltagarna tillfrågade om de godkände inspelning av intervjun. Dessutom blev de informerade om att deras namn inte kommer att nämnas och att de även kommer att få godkänna transkriptionen innan arbetet färdigställs.

3 Exploateringsprocessen

Här får läsaren sätta sig in i exploateringsprocessen i stort, vad en detaljplan och planbesked innebär samt vilka olika användningsområden som kan finnas i en detaljplan.

För att en fastighet ska gå från att vara en obebyggd bit mark till att bli ett bebyggt område krävs en exploatering av marken. Detta innebär en lång process av planering, förhandling och byggnation. De regler som gäller för markexploatering regleras främst i Plan- och bygglagen (SFS 2010:900), även kallad PBL.

3.1 Detaljplan

Kommunen har en viktig roll i exploateringsprocessen eftersom kommunen enligt 1 kap. 2 § PBL har planmonopol. Det innebär att det är kommunen och endast kommunen som, med hjälp av främst detaljplaner, styr över mark- och vattenanvändningen i kommunen.

1 kap. 2 § PBL

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag.

3.1.1 Vad är en detaljplan?

Detaljplanen är det främsta instrumentet för att styra markanvändningen inom ett område²⁶ och därmed är en detaljplan rättsligt bindande. Detaljplanen styr dels utvecklingen av mark men reglerar också befintlig bebyggelse²⁷ genom att den klargör vilka rättigheter och skyldigheter som dels kommunen, men också fastighetsägare inom planområdet har att förhålla sig till.²⁸ Detaljplanen medför oftast en eller flera byggrätter, dvs rätt att bygga i överensstämmelse med de bestämmelser som finns i planen. Byggrätten gäller under planens genomförandetid som enligt 4 kap. 21 § PBL är 5-15 år. Under denna tid får planen endast ändras om särskilda skäl föreligger och i sådana fall ersätts fastighetsägaren om byggrätten skulle bli lidande.²⁹ Bygg-, rivnings- och marklov måste också stämma överens med planen för att bli beviljade enligt 9 kap. 30 § PBL.

Det finns begränsningar i vad en detaljplan får reglera. Regleringar får endast införas i den mån det krävs för att uppnå syftet med planen. Alla bestämmelser ska alltså vara nödvändiga för att ändamålet med planen ska uppfyllas enligt 4 kap. 32 § PBL.

Planprocessen

Planprocessen är en byråkratisk process som består av flera steg. Innan planen antas ska planförslaget ha genomgått samråd samt granskning enligt 5 kap. 6 § PBL. Det finns olika förfaranden för antagande av planer och dessa är standardförfarande, utökat förfarande, samordnat förfarande och begränsat förfarande.³⁰ I vilka situationer utökat respektive samordnat förfarande ska användas regleras i 5 kap. 7-7a §§ PBL. Planen antas av kommunfullmäktige enligt 5 kap. 27 § PBL. Planprocessen vid ett standardförfarande illustreras nedan, se figur 1.



Figur 1. Egen figur med inspiration från Boverket över standardförfarande. (2021b).

²⁶ Kalbro & Lindgren, 2018, s.34.

²⁷ Adolfsson & Boberg, 2019, s.29.

²⁸ Kalbro & Lindgren, 2018, s.34.

²⁹ Ibid., s.38-39.

³⁰ Adolfsson & Boberg, 2019, s.39.

Typfall av exploateringar

Exploatören, som efter planens antagande ska bygga i enlighet med planen, kan antingen vara aktiv i processen eller inte aktiv. Det finns enligt Kalbro & Lindgren³¹ fyra typfall av hur en planprocess kan gå till. Den grundar sig i vem som äger marken i början av processen samt vilken roll exploatören har. Typfallen kategoriseras enligt figur 2 nedan.

	Exploatören är inte aktiv i planarbetet	Exploatören är aktiv i planarbetet och samarbetar med kommunen
Exploatörsägd mark	Typfall 1	Typfall 2
Kommunalägd mark	Typfall 3	Typfall 4

Figur 2. Egen figur med inspiration från Kalbro & Lindgren över olika typfall för exploateringsprocessen. (2018, s.18)

De vanligaste typfallen är 2 och 4, dvs att exploatören är aktiv i planprocessen oavsett exploatörs- eller kommunalägd mark.³²

Allmän plats

I en detaljplan avgränsas enligt 4 kap. 5 § PBL tre huvudtyper av markanvändning, dessa är allmän plats, kvartersmark och vattenområden.³³ Dessa kan i sin tur delas in i ytterligare användningsområden som bostäder, industri, lokalgata, park m.m. Allmän plats är mark som ska vara tillgänglig för det allmännas behov vilket kan röra sig om gator, torg, parker, natur m.m.³⁴ Det vanligaste är att kommunen ansvarar för allmän plats, genom så kallat kommunalt huvudmannaskap. Kommunen ska då enligt 6 kap. 18 § PBL anlägga den allmänna platsmarken på det sätt som detaljplanen anger. Enskilt

³¹ 2018, s.18.

³² Ibid., s.23.

³³ Ibid., s.36.

³⁴ Ibid., s.37.

huvudmannaskap är också möjligt för allmän plats, vilket innebär att fastighetsägarna för den mark som är utlagd som allmän platsmark ansvarar för byggande, drift osv genom inrättande av en gemensamhetsanläggning.³⁵ Enskilt huvudmannaskap får däremot endast tillämpas om särskilda skäl föreligger och måste i så fall anges i planen enligt 4 kap. 7 § PBL. Om en fastighetsägare, till följd av detaljplanen, tvingas upplåta mark för allmän plats har denna rätt till ersättning.³⁶

Kvartersmark

Kvartersmark är den mark som inom en detaljplan omfattas av byggrätt och där exploatörerna således får bygga.³⁷ Ändamålet för kvartersmarken samt för vattenområden måste anges i planen enligt 4 kap. 5 § 3 p. PBL. För iordningställande av kvartersmark ansvarar respektive fastighetsägare.

Byggrätten anger hur mycket som får byggas på fastigheten och den kan anges i olika enheter. För större exploateringar som flerbostadshus, industri och handel anges vanligtvis byggrätten i bruttoarea (BTA).³⁸ Bruttoarean är den totala arean av alla våningsplan som omsluts av byggnadens ytterväggar. Här ingår även källare och vind.³⁹ Byggnadsarea (BYA) är arean av den mark som byggnaden tar i anspråk. Balkonger som har ett avstånd på mindre än tre meter från undersida till marken räknas också in i byggnadsarean.⁴⁰ Bruksarea (BRA) är arean av alla utrymmen som hör samman, t.ex. alla delar av en lokal. Bruksarean begränsas av ytterväggarnas insida.⁴¹

3.1.2 Planbesked

I enlighet med det kommunala planmonopolet som regleras i 1 kap. 2 § PBL är det som tidigare nämnt kommunen som beslutar om, när och var en detaljplan ska upprättas. För en exploatör som har intresse av att uppföra en viss bebyggelse typ eller för en fastighetsägare som vill vidta åtgärder på sin fastighet som kräver detaljplan finns möjlighet att begära planbesked hos kommunen.⁴² Det ger ett svar på om kommunen planerar att planlägga ett visst område för ett visst ändamål eller inte enligt 5 kap. 2 § PBL. Ett villkor för planbesked är att den som ansöker om det avser att exploatera marken i enlighet med ansökan.⁴³ I ansökan ska den sökande ange den önskade exploateringen ändamål och bifoga en karta på vilket område som avses.⁴⁴ Om planbeskedet innefattar byggnation ska även en ungefärlig omfattning på denna anges.⁴⁵

³⁵ Kalbro & Lindgren, 2018, s.38.

³⁶ Adolfsson & Boberg, 2019, s.219.

³⁷ Kalbro & Lindgren, 2018, s.38.

³⁸ Adolfsson & Boberg, 2019, s.180.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid., s.181.

⁴² Kalbro & Lindgren, 2018, s.44.

⁴³ Adolfsson & Boberg, 2019, s.45.

⁴⁴ Boverket, 2021a.

⁴⁵ Ibid.

Svar på planbeskedet ska lämnas av kommunen inom fyra månader från ansökan enligt 5 kap. 4 § PBL och ska innehålla antingen en tidpunkt för när kommunen beräknas kunna anta planen eller en motivering till varför planläggning inte planeras, enligt 5 kap. 5 § PBL.

4 Infrastruktur

Detta stycke beskriver hur infrastrukturen är planerad i landet och vilken aktör som ansvarar för vilken infrastruktur. En genomgång görs även av hur allmänna platser kan finansieras.

Vid all bebyggelse har infrastruktur en central roll.⁴⁶ Infrastruktur behövs för att kunna ta sig till och från fastigheter och för att kunna förse områden med tekniska nödvändigheter som elektricitet och vatten. I detta arbete läggs fokus på transportinfrastruktur.

4.1 Statens vägar

Staten genom Trafikverket är väghållare och ansvarar således för allmänna vägar dvs anläggande samt drift och underhåll av dem.⁴⁷ Allmänna vägar regleras i Väglagen (1971:948), även kallad VägL. Inom tätbebyggelse är det möjligt för kommunen att sköta underhållet av allmänna vägar.⁴⁸

För att en väg ska kunna anläggas krävs mark. Hur den tas i anspråk beror på om området för vägen är planlagt eller inte. Om det inte finns en detaljplan där vägen ska anläggas tar Trafikverket fram en vägplan som utmynnar i en vägrätt.⁴⁹ Det innebär enligt 30-32 §§ VägL att Trafikverket får förfoga över vägen och underliggande mark under den tid som vägen brukas. Om området däremot är planlagt läggs vägen ut som allmän plats med kommunalt eller enskilt huvudmannaskap i planen.⁵⁰ I det fall vägen omfattas av kommunalt huvudmannaskap löser kommunen enligt 33 § VägL in marken och upplåter till Trafikverket. Staten blir då enligt 6 kap. 19 § PBL ansvarig för anläggande av vägen i stället för kommunen. Om vägen istället omfattas av enskilt huvudmannaskap tas marken även här i anspråk med vägrätt.⁵¹

När en allmän väg byggs ut finansieras detta av staten med hjälp av skattepengar, däremot finns en möjlighet för kommunen att enligt 6 kap. 40 § PBL medfinansiera den statliga infrastrukturen. Sedan år 2017 har det dessutom varit möjligt för

⁴⁶ Kalbro & Lindgren, 2018, s.73.

⁴⁷ Ibid., s.80.

⁴⁸ Ibid., s.80.

⁴⁹ Adolfsson & Boberg, 2019, s.257.

⁵⁰ Kalbro & Lindgren, 2018, s.81.

⁵¹ Kalbro & Lindgren, 2018, s.81.

kommunen att i sin tur förhandla med exploatörer, i samband med exploateringsavtal, att ersätta kommunen för denna medfinansiering, så kallad medfinansieringsersättning om deras fastighet ökar i värde till följd av infrastrukturen.⁵² Mer om detta under avsnitt 9 *Medfinansiering av statlig infrastruktur*.

4.2 Kommunens vägar och gatukostnader

Kommunen kan också vara väghållare för vägar inom kommunen. Dessa vägar kan enligt Kalbro & Lindgren⁵³ kategoriseras i tre grupper: gator som är utlagda som allmän plats i detaljplan, gång- och cykelvägar inom kvartersmark i detaljplan samt vägar som inte omfattas av detaljplan. Vid kommunalt huvudmannaskap är kommunen som tidigare nämnt skyldig att bygga ut allmän plats. Kostnaderna för detta kan enligt 6 kap. 24-27 §§, i form av avgifter, tas ut av fastighetsägare inom detaljplaneområdet som berörs av den allmänna platsen.⁵⁴ Avgiften kallas för gatukostnad och används alltså för att finansiera allmänna platser med hjälp av de fastighetsägare som äger marken inom en detaljplan.⁵⁵ För att kommunen ska kunna ta ut gatukostnader krävs en gatukostnadsutredning som med fördel görs samtidigt som detaljplanen. Utredningen ska genomgå samråd och granskning enligt 6 kap. 28-32 §§ PBL. De fastigheter som omfattas av gatukostnaden utgör ett så kallat fördelningsområde och ska ha nytta av den allmänna platsen. Kostnaderna ska således fördelas mellan fastigheterna i fördelningsområdet vilket enligt 6 kap. 24 § PBL ska göras på ett "skäligt och rättvist sätt".

Inom exempelvis förtättningsområden är det viktigt att ta hänsyn till dels fastigheternas nytta av anläggningen men också om fastigheterna i området kan avstyckas. Fastigheter som kan avstyckas kan således bebyggas ytterligare och bör därför åläggas en större andel av gatukostnaden.⁵⁶

Kommunen har en del krav att förhålla sig till vid uttag av gatukostnader. Avgifter får inte tas ut för underhåll av den allmänna platsen utan det ska bekostas med hjälp av skattepengar enligt 6 kap. 21 § PBL. Gatukostnaden ska alltså endast täcka anläggande, förbättring av kvalitén, eventuellt markköp, administrativa kostnader samt räntor.⁵⁷ Utöver detta får endast allmän plats i det aktuella området ingå, dvs inga kommun- eller regionsövergripande anordningar som inte är till direkt nytta för fastighetsägarna i området.⁵⁸ Om kostnaderna blir väldigt höga kan de jämkas enligt 6 kap. 33 § PBL. Det finns enligt 6 kap. 27 § PBL två metoder för bestämmande av den kostnad som åläggs fastighetsägarna. Antingen delar kommunen upp den verkliga kostnaden för anläggningen i fråga, vilket i så fall görs när anläggningen är färdigställd. Det andra

⁵² Prop. 2016/17:45, s.10.

⁵³ 2018, s.82.

⁵⁴ Kalbro & Lindgren, 2018, s.83.

⁵⁵ Boverket, 2014.

⁵⁶ Gunnarsson (a), u.å.

⁵⁷ Kalbro & Lindgren, 2018, s.84.

⁵⁸ Ibid.

alternativet är att kommunen, innan anläggningen är färdigbyggd, uppskattar en ungefärlig kostnad för anläggningen genom tidigare erfarenhet av liknande anläggningar.⁵⁹

I de fall en detaljplan endast berör en fastighetsägare, dvs att en och samma fastighetsägare äger all mark inom planområdet, tillämpas inte gatukostnader. Istället regleras anläggande och finansiering med hjälp av ett genomförandeavtal som beskrivs i avsnitt 5 *Genomförandeavtal*.⁶⁰

4.2.1 Egendomsskydd

Vid uttag av gatukostnader är det viktigt att beakta fastighetsägarnas egendomsskydd som regleras i 2 kap. 15 § Regeringsformen (1974:152), förkortad RF. En nyligen avgjord dom från Hovrätten för Västra Sverige med målnummer T 3552-20 behandlade detta. I samband med att en kommun antog en ny detaljplan tilldelades en fastighetsägare inom detaljplanen, på kommunens initiativ, ytterligare tre byggrätter till sin befintliga fastighet. Kommunen ansåg att fastigheten i fråga ökade i värde pga de nya byggrätterna och att de därför kunde ta ut en gatukostnad utifrån det ökade värdet för fastigheten. Fastighetsägaren ansåg att gatukostnaden var oskälig i och med att det var kommunens beslut att tilldela honom ytterligare byggrätt. Hovrätten resonerade kring att fastighetens värdeökning endast blir påtaglig i det fall fastigheten eller del av den säljs. De nämner att kommunen har haft andra alternativ genom att de borde ha gjort en avvägning kring möjligheterna att avvakta med gatukostnaden tills dess att fastighetsägaren väljer att realisera byggrätterna. Hovrätten kommer fram till att den skada som åsamkar fastighetsägaren inte är proportionerlig mot kommunens nytta och att de avgifter som togs ut för de byggrätter som ännu inte utnyttjats innebär en överträdelse av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § RF.

4.3 Generalplanekostnader

År 1947 infördes en ny byggnadslag i vilken översiktliga planer infördes, bl.a. generalplaner för kommuner.⁶¹ På 1960-talet fanns dessa så kallade generalplaner, som motsvarar dagens översiktsplaner.⁶² Planerna skulle användas som en vägledning inför kommande planläggning enligt andra avdelningen 9 § Byggnadslagen (1947:385). I dessa planer fanns anläggningar som kunde sträcka sig över flera kommande detaljplaner och som således var kommunövergripande. Dessa anläggningar finns än idag och kan benämnas, precis som förr, generalplaneanläggningar. Sådana anläggningar, t.ex. rondeller eller andra trafikordningar, kunde enligt Carlbring & Gustafsson⁶³ finansieras genom så kallade generalplanekostnader vilket i vissa fall kan erhållas genom exploateringsbidrag om anläggningen innebär en nytta för exploatören

⁵⁹ Ibid., s.85.

⁶⁰ Ibid. s.96.

⁶¹ Nationalencyklopedin, u.å..

⁶² Carlbring & Gustafsson, 2018, s.91.

⁶³ Ibid.

och om åtgärden behövs för planens genomförande. I annat fall sker finansieringen genom skattemedel.⁶⁴

5 Genomförandeavtal

Stycket ger läsaren en genomgång av de olika genomförandeavtal som finns samt när och hur de används.

För att säkra att genomförandet av en detaljplan uppfyller dess syfte skrivs ett genomförandeavtal mellan kommun och exploatör. Det finns olika typer av genomförandeavtal beroende på vem som äger marken.⁶⁵ De vanligaste genomförandeavtalen är exploateringsavtal respektive markanvisningsavtal vilka efter en lagändring år 2015 definierades i PBL och därmed får avtal endast benämnas exploaterings- respektive markanvisningsavtal om de uppfyller dessa legaldefinitioner i PBL.⁶⁶

I avtalen ska kommunens respektive exploatörens ansvarsområden definieras, samt parternas rättigheter och skyldigheter.⁶⁷ Antagandet av en detaljplan resulterar oftast i byggrätter på de fastigheter som omfattas av planen. Detta medför en värdeökning på marken som tillfaller kommunen i de fall kommunen är markägare.⁶⁸

5.1 Exploateringsavtal

Exploateringsavtal definieras i 1 kap. 4 § PBL och tecknas i de fall någon annan än kommunen, vanligtvis en exploatör, äger marken som ska planläggas. För de fall då kommunen äger delar av marken och exploatören äger andra delar tecknas ändå exploateringsavtal.⁶⁹ Exploateringsavtal kan även användas när staten äger marken med undantag från avtal som omfattar statlig transportinfrastruktur.⁷⁰ Avtalet tecknas med fördel innan detaljplanen antas med förbehåll om att avtalets giltighet beror på lagakraftvunnen plan.⁷¹ I avtalet regleras det som krävs för att planen ska kunna genomföras vilket enligt Kalbro & Lindgren⁷² kan handla om hur allmänna platser ska ordnas och vad exploatören har för ansvar dels för anläggningar, dels för avgifter till kommunen.

⁶⁴ Ibid., s.92.

⁶⁵ Kalbro & Lindgren, 2018, s.138.

⁶⁶ Carlbring & Gustafsson, 2018, s.30.

⁶⁷ Kalbro & Lindgren, 2018, s.138.

⁶⁸ Carlbring & Gustafsson, 2018, s.17.

⁶⁹ Carlbring & Gustafsson, 2018, s.30.

⁷⁰ Ibid., s.31.

⁷¹ Kalbro & Lindgren, 2018, s.139.

⁷² Ibid., s.139-140.

1 kap. 4 § PBL

I denna lag avses med

[...]

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.

[...]

5.1.1 Vad regleras i ett exploateringsavtal?

Reglerna kring exploateringsavtal återfinns i 6 kap. 39-42 §§ PBL, där det tydliggörs vad som får respektive inte får regleras i ett exploateringsavtal. De åtaganden för exploatören som är tillåtna att regleras i exploateringsavtalet anges i 6 kap. 40 § PBL och har som krav att de ska vara nödvändiga för att uppnå ett ändamålsenligt genomförande av planen.⁷³

Åtgärderna behöver inte nödvändigtvis vara belägna inom planområdet utan kan ändå vara nödvändiga för planens genomförande och kan således regleras i exploateringsavtalet. Det kan röra sig om exempelvis satsningar i infrastruktur.⁷⁴ Exploatörens nytta av detaljplanen utgörs främst av marknadsvärdet på den byggrätt som detaljplanen möjliggör. Detta värde ska väga upp de åtaganden som belastar exploatören.⁷⁵ Enligt Carlbring & Gustafsson⁷⁶ ska uttrycket "får avse" inte tolkas som att exploateringsavtalet inte får avse annat än det som nämns i lagrummet. I ett exploateringsavtal kan alla ekonomiska frågor som ska göras upp mellan exploatör och kommun behandlas, vilket kan röra sig om exploateringsbidrag för t.ex. anläggande av allmän plats så länge det är en nödvändig åtgärd för detaljplanen och den är till nytta för exploatören.⁷⁷ Det är däremot viktigt att de avgifter som tas ut av exploatören är noga preciserade eftersom en kommun inte får ta ut opreciserade sådana.⁷⁸

I paragrafen regleras även kommunens möjlighet att förhandla med exploatörer om medfinansieringsersättning för den medfinansiering som kommunen lämnat för statlig eller regional transportinfrastruktur. Den bestämmelsen är undantagen från kravet på att åtgärden ska vara nödvändig för detaljplanen. Kravet är istället att den fastighet som omfattas av planen och för vilken exploatören åläggs att betala

⁷³ Prop. 2013/14:126, s.156 f.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Carlbring & Gustafsson, 2018, s.32.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Gunnarsson (c), u.å.

⁷⁸ Carlbring & Gustafsson, 2018, s.33.

medfinansieringsersättning, ökar i värde.⁷⁹ Enligt 6 kap. 41 § PBL får kommunen inte i exploateringsavtalet ge en exploatör i uppdrag att finansiera vård-, utbildnings- eller omsorgsbyggnader eftersom det är en kommunal angelägenhet att förse samhället med dessa. Kommuner har skyldighet att ordna även andra typer av byggnadsverk, t.ex. bibliotek, men dessa nämns inte i paragrafen och omfattas således inte av bestämmelsen.⁸⁰

Om flera exploatörer har nytta av en anläggning kan betalningsansvaret fördelas mellan dessa.⁸¹ Eftersom det kan vara komplicerat att dela upp kostnaderna behöver kommunen genomföra en noggrann nyttoutredning.⁸² Förutsatt att exploatören som omfattas av exploateringsavtalet har nytta av att detsamma upprättas är villkoren i lagen fullgjorda.⁸³

Det är som sagt viktigt att tänka på att avtalet måste följa legalitetsprincipen, dvs att villkoren i avtalet har stöd i lag, eftersom kommunen är en offentligrättslig juridisk person⁸⁴, se avsnitt 6.2 *Kommunens befogenheter*.

5.1.2 Riktlinjer för exploateringsavtal

År 2015 infördes en regel, 6 kap. 39 § PBL, om att kommuner som avser att ingå exploateringsavtal behöver anta riktlinjer för det. Anledningen till att regeln infördes var för att det ansågs svårt för exploatörer att på förhand veta vilka utgifter och åtaganden de kunde förvänta sig i samband med en ny detaljplan.⁸⁵ Riktlinjer för exploateringsavtal skulle genom ökad transparens göra det tydligt för exploatörer vad som väntade dem vid kommande förhandlingar med kommunen.⁸⁶

Riktlinjer för exploateringsavtal är inte bindande vare sig gentemot kommunen eller exploatören och hindrar inte heller en kommun från att ingå exploateringsavtal om de inte har antagit riktlinjer.⁸⁷ Ett avtals giltighet är alltså inte beroende av att riktlinjer för exploateringsavtal har antagits av kommunen.⁸⁸ Riktlinjerna antas i enlighet med 5 kap. 1 § KL av kommunfullmäktige och kan reglera bl.a. kommunens principer för uttag av gatukostnader⁸⁹ och för uttag av medfinansieringsersättning.⁹⁰ Riktlinjerna kan även

⁷⁹ Gunnarsson (c), u.å.

⁸⁰ Blomberg & Svensson (c), 2021.

⁸¹ SKR, 2019.

⁸² Ibid.

⁸³ Carlbring & Gustafsson, 2018, s.32.

⁸⁴ Lindquist et al., 2017, s.15.

⁸⁵ Carlbring & Gustafsson, 2018, s.34.

⁸⁶ Blomberg & Svensson (a), 2021.

⁸⁷ Carlbring & Gustafsson, 2018, s.35.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Blomberg & Svensson (a), 2021.

⁹⁰ Gunnarsson (b), u.å.

innehålla andra villkor som kommunen bedömer som relevanta för exploatörer att känna till vid en eventuell planläggning.⁹¹

5.2 Markanvisningsavtal

Den andra typen av genomförandeavtal är markanvisningsavtal som används när kommunen äger marken som ska exploateras. Ett sådant avtal tecknas vid markanvisningar, vilket innebär att kommunen överlåter kommunalägd mark till en exploatör som ska bygga.⁹² Definitionen av en markanvisning finns i 1 § Lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

1 § Lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar

[...]

Med markanvisning avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande.

På samma sätt som för exploateringsavtal måste kommunen anta riktlinjer för markanvisningar enligt 2 § Lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Markanvisningen kan ske antingen innan planprocessen startar vilket innebär att markanvisningsavtalet först tecknas och att marken sedan överläts från kommun till exploatör när planen har antagits, eller så sker markanvisningen efter att detaljplanen antagits.

Exploatören för markanvisningen väljs antingen genom en markanvisningstävling där flera exploatörer deltar likt en offentlig upphandling eller så sker en direktanvisning där kommunen vänder sig till en exploatör direkt utan föregående tävling.⁹³ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) omfattar inte markanvisningar och utgör således inget hinder för direktanvisningar eftersom fastighetsfrågor utgör ett undantag från LOU enligt 3 kap. 19 § LOU.

⁹¹ Adolfsson & Boberg, 2019, s.228.

⁹² Kalbro & Lindgren, 2018, s.142.

⁹³ Ibid., s.144-145.

6 Kommunen som offentligrättslig juridisk person

I följande stycke beskrivs det regelverk som kommuner har att förhålla sig till och som har betydelse för att förstå studiens sammanhang. En del avsnitt påverkar direkt kommunen i sitt arbete med medfinansieringsersättning och andra kommunala avgifter, medan andra avsnitt har relevans för att förstå ämnet i stort.

6.1 Kommunen och dess medlemmar

Enligt 1 kap. 1 § Regeringsformen (RF) har Sverige kommunalt självstyre vilket innebär att kommuner har stor och relativt fri rätt att bestämma.⁹⁴ Som kapitelrubriken lyder är kommunen en offentligrättslig juridisk person vars befogenheter regleras i KL. Kommunen fungerar som en länk mellan stat och medborgare och har således en viktig roll i samhället.⁹⁵

En medlem i kommunen definieras i 1 kap. 5 § KL, se nedan.

1 kap. 5 § KL

Medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller ska betala kommunalskatt där.

[...]

Att äga fast egendom innebär att man är fastighetsägare vilket både fysiska och juridiska personer kan vara.⁹⁶ Det innebär att även bolag i form av exploatörer kan vara medlemmar i en kommun. En kommunmedlem medges rätt att överklaga kommunala beslut genom att begära laglighetsprövning av dem enligt 13 kap. 1 § KL.⁹⁷

6.2 Kommunens befogenheter

Kommunens allmänna befogenheter regleras i 2 kap. 1 § KL som innebär att kommunen får ha hand om sådant som är av allmänt intresse för kommunmedlemmarna. För att avgöra vad som är angeläget för det allmänna intresset ska lämplighet, skälighet samt ändamål beaktas.⁹⁸

⁹⁴ Lindquist et al., 2017, s.15.

⁹⁵ Ibid., s.17.

⁹⁶ Björkman & Lundin, 2020, s.94-95.

⁹⁷ Ibid., s.94.

⁹⁸ Ibid., s.45-46.

2 kap. 1 § KL

Kommuner och regioner får själva ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller deras medlemmar.

Kommunens befogenheter styrs av ett antal principer som stödjer det allmänna intresset. Dessa principer är lokaliseringsprincipen, proportionalitetsprincipen, likställighetsprincipen, självkostnadsprincipen, förbud mot stöd till enskilda och förbud mot retroaktiva beslut. Dessutom måste kommunen följa legalitetsprincipen som återfinns i 1 kap. 1 § 3 st. RF och som innebär att den offentliga makten, dvs även kommuner, måste arbeta utifrån de lagar som finns och att de beslut som tas måste ha stöd i lag.

6.2.1 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen grundar sig i 2 kap. 1 § KL om kommunens allmänna befogenheter och innebär att de åtaganden som kommunen åtar sig måste vara till nytta för kommunen.

6.2.2 Lokaliseringsprincipen

Lokaliseringsprincipen framgår av proportionalitetsprincipen som beskrivits ovan och som återfinns i 2 kap. 1 § KL. Detta innebär enligt lagkommentarer att kommunen ska ägna sig åt allmänna intressen som har en koppling till kommunen.⁹⁹ Det finns däremot inget krav att åtagandet ska ske inom kommunens gränser.¹⁰⁰ Kommunen får ägna sig åt sådant som faller utanför den egna kommunen, t.ex markägande och anläggningar i andra kommuner om det är till nytta för den egna kommunen.¹⁰¹

Det finns regleringar som ger kommunen rätt att inom vissa frågor frånga lokaliseringsprincipen¹⁰², t.ex. när det kommer till medfinansiering. Mer om detta under avsnitt 9 *Medfinansiering av statlig infrastruktur*.

6.2.3 Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen regleras i 2 kap. 3 § KL och definieras enligt nedan.

2 kap. 3 § KL

Kommuner och regioner ska behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat.

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Björkman & Lundin, 2020, s.47-48.

¹⁰² Ibid., s.48.

Paragrafen handlar om att kommunen ska behandla alla kommunmedlemmar rättvist och utan särbehandling.¹⁰³ Alla kommunmedlemmar ska ha möjlighet att nyttja de kommungemensamma tillgångarna eftersom medlemmarna är de som förser kommunen med skattepengar. Därför behöver inte kommunen, inom de verksamheter som omfattas av KL, behandla ickemedlemmar på samma sätt som medlemmar.¹⁰⁴

För att behandla medlemmar olika krävs det relevanta anledningar och kommunen måste kunna motivera särbehandlingen på ett opartiskt sätt.¹⁰⁵ Paragrafen innebär i och för sig att hänsyn måste tas till olika situationer eftersom varje enskilt fall bör hanteras på sitt sätt.¹⁰⁶ Kärnan i paragrafen är att alla kommunmedlemmar som befinner sig i *samma* sits ska behandlas på samma sätt.¹⁰⁷

Ett undantag från likställighetsprincipen är när kommunen handlar med fastigheter eftersom kommunen då, genom att förhandla marknadsmässigt, ska sikta mot att åstadkomma största ekonomiska vinning.¹⁰⁸

6.2.4 Förbud mot retroaktiva beslut

Kommunen måste förhålla sig till förbudet mot retroaktiva beslut som regleras i 2 kap. 4 § KL. Paragrafen definieras enligt nedan.

2 kap. 4 § KL

Kommuner och regioner får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft till nackdel för medlemmarna. Sådana beslut får dock fattas om det finns synnerliga skäl för det.

Paragrafen innebär att kommunen inte får dra tillbaka beslut om förmåner för medlemmarna och att kommunen inte heller får ta ut ytterligare avgifter för tid som passerat.¹⁰⁹ Beslut om avgifter får därför verkan först när beslutet om avgiften tagits.¹¹⁰

¹⁰³ Ibid., s.56-57.

¹⁰⁴ Lindquist et al., 2017, s.32.

¹⁰⁵ Björkman & Lundin, 2020, s.57.

¹⁰⁶ Lindquist et al., 2017, s.31.

¹⁰⁷ Höök (b), u.å.

¹⁰⁸ Björkman & Lundin, 2020, s.59.

¹⁰⁹ Höök (c), u.å.

¹¹⁰ Björkman & Lundin, 2020, s.61.

6.2.5 Självkostnadsprincipen

Självkostnadsprincipen återfinns i 2 kap. 6 § KL och lyder enligt nedan.

2 kap. 6 § KL

Kommuner och regioner får inte ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller.

Kommuner får alltså inte ta ut högre avgifter än vad som är nödvändigt och de får inte heller överstiga de utgifter som kommunen själv haft.¹¹¹

6.2.6 Stöd till andra näringsverksamheter

Enligt 2 kap. 8 § får kommunen inte gynna enskilda näringsverksamheter eftersom det går emot det allmänna intresset. Ett undantag är däremot om det är nödvändigt för kommunen om det t.ex. råder brist på matbutiker eller liknande¹¹². Paragrafen lyder enligt nedan.

2 kap. 8 § KL

[...]

Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.

7 Värdeökning och nytta för en fastighet

Kapitlet presenterar vad som gör att en fastighet ökar i värde samt vad som kan avses med nytta för en fastighet.

För att en kommun, i enlighet med 6 kap. 40 § PBL ska kunna ålägga en exploatör att anlägga eller bekosta åtgärder inom en detaljplan krävs det dels att åtgärderna är nödvändiga för planen, dels att exploatörens nytta av planen överväger den last som åtagandena innebär för exploatören. För att kommunen därtill ska få ta ut medfinansieringsersättning av en exploatör i samband med tecknandet av ett exploateringsavtal krävs det att det uppstår en värdeökning på den fastighet som omfattas av detaljplanen till följd av den transportinfrastruktur som kommunen medfinansierat.

¹¹¹ SKR, 2021.

¹¹² Höök (d), u.å.

7.1 Vad påverkar värdet på en fastighet?

Marknadsvärdet på en fastighet är värdet av det som en fastighet alstrar och definieras enligt Bengtsson¹¹³ på följande sätt:

“Marknadsvärdet är det mest sannolika priset vid en normal marknadstransaktion.”

Innebörden av definitionen är alltså att marknadsvärdet motsvarar det mest sannolika priset vid en transaktion som sker under normala omständigheter där parterna inte har någon relation till varandra och inte heller genomför affären under påtryckning.¹¹⁴

Värdet av oexploaterad mark motsvarar värdet på det som maximalt kan produceras på fastigheten.¹¹⁵ Vad som maximalt kan produceras på fastigheten beror på fastighetens läge. Att fastigheter varierar i värde beror till stor del just på deras läge och det blir således en avgörande faktor för fastighetens användning.¹¹⁶ Förutom läge har även byggnationen på fastigheten, tomten samt de rättigheter och skyldigheter som är knutna till fastigheten en stor inverkan på fastighetsvärdet. När det kommer till läge handlar det främst om hur lättillgänglig fastigheten är både att nå men också att ta sig ifrån.¹¹⁷ En fastighet som exempelvis ansluts till allmän väg i samband med ny detaljplan ökar i värde eftersom att tillgängligheten till fastigheten blir bättre.¹¹⁸ Fastighetens läge bör vara anpassat till den verksamhet som ska bedrivas på fastigheten. Ju bättre anpassat desto högre fastighetsvärde.¹¹⁹

Tomten har också en inverkan på fastighetsvärdet genom den byggrätt som föreligger på fastigheten. Möjligheten att bygga ytterligare på fastigheten eller att ändra befintliga byggnader ökar fastighetsvärdet.¹²⁰ En byggrätt som inte realiserats innebär ett högre fastighetsvärde och ju bättre läge på fastigheten desto högre värde.¹²¹

Enligt Sverigeförhandlingens utredning kan en fastighet öka i värde till följd av ett par olika faktorer.¹²² Dessa är:

- Rätt till att bygga genom byggrätt i en detaljplan eller beviljat bygglov.
- Investeringar som görs av offentliga exempelvis gator eller kollektivtrafik.
- Investeringar som görs av fastighetsägaren själv, exempelvis byggnader.

¹¹³ 2018, s.99.

¹¹⁴ Ibid., s. 56.

¹¹⁵ Ibid., s.106.

¹¹⁶ Ibid., s.125.

¹¹⁷ Ibid., s.126.

¹¹⁸ Prop. 2009/10:170 s.251.

¹¹⁹ Bengtsson, 2018, s.140.

¹²⁰ Ibid., s.141.

¹²¹ Ibid., s.142.

¹²² SOU 2015:60, s.30.

- Makroekonomiska faktorer, exempelvis inflation, ränta och befolkningsstillväxt.

När det genom en ny detaljplan tillåts en ny användning på en fastighet sker en värdeökning på denna och ju närmre processen kommer antagande av planen desto högre blir markvärdet.¹²³ Anledningen till att en detaljplan leder till högre markvärden är alltså ör att detaljplanen oftast medför rätt att bygga och för att det är möjligt att göra ekonomisk vinst vid försäljning av fastigheter inom planområdet.¹²⁴

Offentliga investeringar i exempelvis transportinfrastruktur innebär att tillgängligheten till fastigheter blir bättre vilket gör att marknaden bland de som besöker fastigheten vidgas.¹²⁵ Utbyggnad av t.ex. en tunnelbana möjliggör inte bara bostadsbyggande i ett område utan ökar även värdet på de bostäder som ligger i närheten av tunnelbanestationen. Vid uthyrning eller försäljning blir värdeökningen direkt påtaglig för exploatören, detta till följd av att tillgängligheten till området ökat. Från att den nya investeringen planeras till att den är färdigställd ökar fastighetsvärdet och slutligen kan värdeökningen realiseras.¹²⁶ Mer om detta under avsnitt 8 *Värdeåterföring*.

7.2 Vad innebär nytta för en fastighet?

Vad som egentligen omfattas av nytta är inte helt självklart. I propositionen¹²⁷ som lämnades med syfte att åstadkomma en enklare plan- och bygglag föreslogs att länsstyrelsen, i samband med ny detaljplan, kan ålägga fastighetsägare att avstå mark för allmän plats utan ersättning, om det är skäligt i förhållande till fastighetsägarens nytta av planen. Diskussion fördes om att en detaljplan i de allra flesta fall innebär en fastighetsvärdeökning, som beskrivet i avsnitt 7.1 *Vad påverkar värdet på en fastighet* ovan och att detta motsvarar den nytta som fastighetsägaren får av planen. Nyttan som en exploatör får till följd av en ny detaljplan utgörs alltså av den byggrätt som erhålls tack vare planen.¹²⁸ Lagen som propositionen behandlade är idag upphävd.

¹²³ Carlbring & Gustafsson, 2018, s. 23-25.

¹²⁴ Prop. 2009/10:170 s.251.

¹²⁵ SOU 2015:60, s.61, 80, 111.

¹²⁶ Ibid., s.34.

¹²⁷ 2009/10:170.

¹²⁸ Carlbring & Gustafsson, 2018, s. 88.

8 Värdeåterföring

Följande avsnitt handlar om värdeåterföring som utgör bakgrunden till att medfinansieringsersättning instiftades. Olika metoder för värdeåterföring presenteras samt bakgrunden till att värdeåterföring infördes.

Mellan år 2014 och 2017 hade Sverigeförhandlingen, som var en kommitté utsedd av regeringen, i uppdrag att i samband med planeringen av höghastighetsjärnvägen mellan Stockholm och Göteborg/Malmö utreda och ta fram lagförslag om så kallad värdeåterföring.¹²⁹ Bakgrunden till utredningen var att investeringar av det offentliga i transportinfrastruktur ofta medför en fastighetsvärdeökning för de som har nytta av infrastrukturen. Det ansågs därför finnas skäl till att återföra denna värdeökning från privata aktörer tillbaka till det offentliga vilket skulle innebära att fler investeringar i infrastruktur möjliggörs.¹³⁰

Enligt avsnitt 7 *Värdeökning och nytta för en fastighet* ovan uppstår oftast värdeökningar till följd av investeringar i transportinfrastruktur. Värdeökningar delas enligt Sverigeförhandlingen in i förtjänt och oförtjänt värdeökning.¹³¹ Det finns två tolkningar av oförtjänt värdeökning varav den ena innebär att värdeökningen är oförtjänt om den uppkommit utan att fastighetsägaren själv gjort några investeringar. Det innebär att det offentliga har rätt att tillgodogöra sig värdeökningen om den varken uppstått på grund av det offentliga eller fastighetsägaren. Den andra tolkningen innebär att värdeökningen är oförtjänt om den uppstått till följd av investeringar gjorda av det offentliga, vilket i sin tur innebär att fastighetsägaren har rätt att tillgodogöra sig värdeökningen om den varken beror på fastighetsägaren eller det offentliga. Begreppet värdeåterföring symboliserar alltså den fastighetsvärdeökning som det offentliga har möjlighet att återföra till sig själva till följd av investeringar som gjorts i transportinfrastruktur.¹³²

Värdeåterföring kan traditionellt sett göras på olika sätt. För kommunal infrastruktur i detaljplaner kan värdeåterföringen göras genom uttag av gatukostnader medan det för statlig infrastruktur, trots att det i princip aldrig sker, kan göras genom värdestegringsexpropriation.¹³³ Det innebär att om staten i samband med utbyggnad av ny infrastruktur behöver expropriera en fastighet, kan de även expropriera fastigheter i närheten som ökar i värde till följd av infrastruktursatsningen.¹³⁴ Värdestegringsexpropriation tillämpas inte där fastighetsägare lämnar bidrag i form av exempelvis gatukostnadsersättning.¹³⁵ Expropriationsrätten börjar gälla redan innan infrastruktursatsningarna påbörjats men för att expropriationen ska få genomföras

¹²⁹ SOU 2015:60 s.9.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid., s.35.

¹³² Ibid., s.36.

¹³³ Ibid., s.42-43.

¹³⁴ Dir 2016:59.

¹³⁵ SOU 2015:60, s.51.

krävs att åtgärderna säkert kommer att bli av. Statliga och kommunala skatter fungerar också som värdeåterföring, dvs fastighetsskatt, realisationsvinstskatt och stämpelskatt.¹³⁶

Förslaget om värdeåterföring genom medfinansieringsersättning hade som syfte att resultera i större infrastrukturprojekt, där samtliga aktörer delar på ansvaret och har möjlighet att påverka projektets utformning och tid för färdigställande. Förslaget förväntades leda till snabbare och bättre byggnation av såväl infrastruktur som bostäder och annan bebyggelse.¹³⁷

9 Medfinansiering av statlig infrastruktur

Avsnittet beskriver bakgrunden till att medfinansiering och medfinansieringsersättning inrättades samt de regler som gäller för tillämpningen.

9.1 Historik

År 2009 stiftades, efter en proposition från regeringen¹³⁸, en ny lag vid namn Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. Propositionen syftade bland annat till att kommuner skulle ges möjlighet att lämna bidrag till utbyggnad av statlig och regional infrastruktur, dvs vägar och järnvägar. Det skulle inte vara en skyldighet att lämna bidrag utan endast en möjlighet och omfatta ett belopp som kommunen själv fick bestämma. Förslaget skulle innebära ett avsteg från den kommunala lokaliseringsprincipen som beskrevs ovan under avsnitt 6.2.2 *Lokaliseringsprincipen*. Begränsningar skulle dock ändå finnas i form av att projektet som kommunen bidrar till inte kan vara beläget var som helst i landet utan ändå måste ha en regional nytta.¹³⁹ Lagen antogs och kommunens medfinansiering regleras idag i 2 kap. 1 § Lag om vissa kommunala befogenheter. Enligt lagkommentaren till paragrafen ska kommunen endast lämna ett bidrag, i form av pengar eller mark, dvs kommunen ska inte helt finansiera projektet.¹⁴⁰

¹³⁶ Ibid., s.43.

¹³⁷ Ibid., s.106.

¹³⁸ Prop. 2008/09:21.

¹³⁹ Ibid., s.37-38.

¹⁴⁰ Höök (e), u.å.

2 kap. 1 § Lag om vissa kommunala befogenheter

Kommuner och regioner får lämna bidrag till byggande av väg och järnväg som staten ansvarar för. Bidrag får även lämnas till anläggande av allmän farled som staten ansvarar för. Kommuner får även lämna bidrag till byggande av järnväg som en region ansvarar för.

[...]

År 2013 lämnade regeringen ytterligare en proposition¹⁴¹ som innebar förändringar i PBL vilka skulle förenkla plan- och bygglovsprocessen, bland annat föreslogs nya regler kring vad som får regleras i exploateringsavtal samt skyldighet för kommunen att upprätta riktlinjer för dessa. Ändringarna trädde i kraft år 2015. Några av de paragrafer som tillkom var 6 kap. 39 § PBL som reglerar kommunens skyldighet att anta riktlinjer för exploateringsavtal samt 6 kap. 40 § 1 st PBL som möjliggör för kommunen att förhandla med byggherrar om att anlägga allmänna platser som är nödvändiga för detaljplaner. Andra stycket i 6 kap. 40 § PBL fanns ännu inte.

År 2016 lämnade regeringen en proposition¹⁴² om fler ändringar i PBL. Bland annat en möjlighet för kommunen att förhandla med exploatörer om värdeåterföring för den värdeökning som uppstår till följd av en infrastruktursatsning som kommunen varit med och medfinansierat enligt de tidigare propositionerna och lagändringarna. Detta kallas för medfinansieringsersättning och syftar alltså till att ersätta kommunen för det bidrag de lämnat till staten eller regionen för utbyggnad av infrastruktur. Den här regleringen trädde i kraft år 2017 och återfinns i 6 kap. 40 § 2 st PBL, se nedan. Mer om värdeåterföring finns under avsnitt 8 *Värdeåterföring*.

1 kap. 4 § PBL

[...]

medfinansieringsersättning: 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 en region ansvarar för,

[...]

6 kap. 40 § PBL

[...]

Ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning, under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

[...]

¹⁴¹ Prop. 2013/14:126.

¹⁴² Prop. 2016/17:45.

9.2 Medfinansieringsersättningens storlek

I propositionen framgår vad lagen innebär. En del remissinstanser uttryckte i propositionen en orolighet för att medfinansieringsersättningen skulle avskräcka exploatörer från att exploatera och att det därav skulle sätta stopp för nyexploateringar. Regeringen ansåg däremot att kommuner saknar tillräckliga incitament till att lämna så anseliga medfinansieringar att denna risk därför inte kommer att uppstå.¹⁴³ Istället ansåg regeringen att infrastrukturen som medfinansieringen ger upphov till kommer att möjliggöra ytterligare exploateringar eftersom att exempelvis en förbättrad trafiklösning kan förenkla en exploatering.¹⁴⁴

Av propositionen framgår att en ren byggrättsavgift inte får tas ut av kommunen men att ersättningen ändå ska baseras på byggrätten eftersom byggherrar kan få flera byggrätter till följd av detaljplanen, som leder till en värdeökning av fastigheten.¹⁴⁵ Det är således ett krav att fastigheten antas öka i värde till följd av den medfinansierade infrastrukturen om en medfinansieringsersättning ska kunna tas ut av exploatören.¹⁴⁶ Däremot finns ingen lagreglering kring hur stor värdeökningen behöver vara eller hur den kommer till och därför är medfinansieringsersättningen inget tvång utan en förhandlingsfråga mellan kommun och exploatör.¹⁴⁷ Anledningen till att ersättningen ska ske genom förhandling och inte ett förvaltningsrättsligt beslut är för att ett rättsligt beslut skulle förlänga planprocessen, kräva en noggrann uträkning av varje fastighets värdeökning och för att det skulle kräva att en domstolsprövning kan göras av beslutet.¹⁴⁸ Förhandling är därför mest lämpligt och ska grunda sig i hur stor medfinansiering som kommunen har lämnat. Det är alltså inte marknadsvärdeökningen på fastigheten som ska ges tillbaka till kommunen, vilket underlättar processen eftersom parterna på så sätt kan undvika komplexa fastighetsvärderingar.¹⁴⁹

9.3 Riktlinjer för medfinansieringsersättning

De kommuner som avser tillämpa bestämmelserna om medfinansieringsersättning ska upprätta riktlinjer för detta eller inkludera det i riktlinjerna för exploateringsavtal.¹⁵⁰ I dessa bör kommunen redovisa influensområdet, när och hur kommunen avser att ingå avtal om medfinansieringsersättning samt vilken infrastruktur det rör sig om. Det blir då tydligt för exploatörer att de kan förvänta sig att betala en medfinansieringsersättning i samband med exploateringsavtalet. Anledningen till att riktlinjerna bör innehålla omfattningen av influensområdet är enligt lagkommentarerna till 6 kap. 40 § PBL för att förhandlingen inte ska strida mot likställighetsprincipen som

¹⁴³ Ibid., s.13.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid., s.15

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid., s.16.

¹⁴⁹ Ibid., s.26.

¹⁵⁰ Ibid., s.20.

regleras i 2 kap. 2 § KL och som behandlades ovan i avsnitt 6.2.3 *Likställighetsprincipen*.¹⁵¹ Storleken på ersättningen bör förhandlas först när planarbetet sätter igång.¹⁵²

Propositionen framhåller att kommunen ska vara tydlig med i vilka fall de avser att förhandla om medfinansieringsersättning för att göra det tydligt för exploatörer som avser att köpa och bebygga en fastighet att de kan komma att betala en medfinansieringsersättning.¹⁵³ Det är enligt propositionen möjligt att förhandla så fort kommunen har antagit riktlinjer för medfinansieringsersättning.¹⁵⁴

Riktlinjerna bör också tydliggöra vad som händer om den medfinansierade infrastrukturen inte kommer till stånd eftersom en lagreglering kring frågan inte lämpar sig med tanke på att ett exploateringsavtal är ett civilrättsligt avtal.¹⁵⁵

9.4 Vilken infrastruktur omfattas?

Propositionen framhåller att medfinansieringsersättningen endast ska omfatta medfinansiering av statlig och regionalkommunal infrastruktur eftersom det vid finansiering av kommunens egna eller andra kommuners infrastruktur kan uppstå förvirring i förhållande till övriga finansieringsprinciper som finns i PBL.¹⁵⁶

10 Nytt- och vinstmaximering

I följande stycke beskrivs ett par nationalekonomiska grunder om hur en konsument agerar. Stycket har betydelse för att förstå exploatörens eventuella resonemang om att betala eller inte betala medfinansieringsersättning till kommunen.

10.1 Att ta ett beslut

För att individer i samhället ska uppnå bästa möjliga resultat i olika situationer behöver diverse val göras. När en individ står inför ett val är oftast resurserna begränsade, t.ex. individens tid och pengar, vilket påverkar valet. Det innebär att avvägningar måste göras vilket är en viktig aspekt av nationalekonomin.¹⁵⁷ När en avvägning görs mellan olika alternativ görs en bedömning av alternativkostnaden, dvs den kostnad som uppkommer till följd av att inte välja det näst bästa alternativet.¹⁵⁸ Det är en kostnad som uppkommer varje gång ett val görs eftersom endast ett val kan tas.¹⁵⁹

¹⁵¹ Blomberg & Svensson (b), 2021.

¹⁵² Prop. 2016/17:45, s.19.

¹⁵³ Ibid., s.19.

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid., s.20.

¹⁵⁷ Holm & Salas, 2017, s.11.

¹⁵⁸ Ibid., s.15.

¹⁵⁹ Ibid., s.16.

När ett val ska göras är strävan att uppnå mest nytta till lägst kostnad. Vid ett sådant val bör hänsyn endast tas till rådande förutsättningar och inte till sådant som redan passerat i tiden, dvs kostnader från det förflutna så kallade sunk costs, eftersom det riskerar att leda till fel beslut där nyttan inte blir den största möjliga.¹⁶⁰ Dessutom bör avvägningen mellan kostnad och nytta endast göras för de nyttor och kostnader som uppkommer till följd av det aktuella beslutet, dvs marginalkostnaden och marginalnyttan.¹⁶¹ Marginalkostnad är kostnaden som uppkommer till följd av ett visst beslut och marginalnytta är den nytta som uppkommer till följd av ett visst beslut.

10.2 Konkurrens

För att en marknad ska fungera är det viktigt med konkurrens och att det utbud av varor och tjänster som finns är konkurrensutsatt eftersom det främjar en effektiv användning av samhällets tillgångar.¹⁶² Det finns olika typer av marknader och det råder inte konkurrens på alla. Ibland råder det fullständig konkurrens medan det ibland råder monopol vilket innebär att det endast finns en aktör som tillhandahåller en viss vara eller tjänst på marknaden.¹⁶³

När användningen av samhällets resurser inte sker på det mest effektiva viset sägs det att marknaden har misslyckats. Ett marknadsmisslyckande kan exempelvis vara att alla varor och tjänster inte kan säljas och köpas på marknaden, t.ex. för att det inte går att sätta ett pris på varan eller tjänsten eller för att priset är så högt att det blir svårt för enskilda aktörer att investera i varan eller tjänsten.¹⁶⁴ Det finns ett par situationer då ett marknadsmisslyckande kan uppstå och dessa är vid ofullständig konkurrens, kollektiva varor, externa effekter och ofullständig information.¹⁶⁵

Ofullständig konkurrens innebär att ett företag får så stor tillväxt att övriga företag som tillhandahåller samma vara eller tjänst inte längre konkurrerar med företaget och således uppstår det en situation som liknar den vid monopol.¹⁶⁶ Kollektiva varor är sådana varor som inte har en marknad t.ex. för att de inte genererar någon vinst. Ofta går staten då in och förser samhället med sådana varor och tjänster genom skattemedel, det kan exempelvis röra sig om gatubelysning.¹⁶⁷ Externa effekter innebär att en tredje part påverkas av en handling som en annan part gör utan att någon form av ersättning utgår för den tredje parten.¹⁶⁸ Ofullständig information innebär att den beslutsfattande parten saknar någon typ av information vilket ökar risken för att fel beslut tas.¹⁶⁹

¹⁶⁰ Ibid., s.16-17.

¹⁶¹ Ibid., s.18.

¹⁶² Ibid., s.32.

¹⁶³ Ibid., s.33.

¹⁶⁴ Ibid., s.39-40.

¹⁶⁵ Ibid., s.41.

¹⁶⁶ Ibid.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Ibid., s.41-42.

¹⁶⁹ Ibid., s.43.

10.3 Maximera nyttan respektive vinsten

När en konsument ska fatta ett beslut står den som tidigare nämnt inför en avvägning mellan olika val och således alternativkostnader. Förutom de begränsningar som konsumenten måste ta hänsyn till har konsumenten även preferenser, dvs vad den gillar och föredrar.¹⁷⁰ Enligt den nationalekonomiska teorin följer en konsument alltid följande principer¹⁷¹ :

- En större kvantitet är alltid bättre än en mindre kvantitet.
- Konsumenten besitter tillräckligt med information för att kunna fatta rätt beslut.
- Konsumenten vill nyttomaximera och väljer således det alternativ som genererar störst nytta.
- Konsumenten gör konsekventa val.

Eftersom en större kvantitet är bättre än en lägre kvantitet tas hänsyn till marginalnyttan, dvs nyttan av att konsumera ytterligare en enhet. I regel är marginalnyttan alltid avtagande efter ett visst antal enheter, vilket innebär att konsumentens nytta endast ökar i takt med ett visst antal enheter, därefter avtar den.¹⁷²

Medan konsumenten styrs av det val som genererar mest nytta så styrs företagen av de val som ger högst vinst.¹⁷³ Vinsten är det som återstår när företagets kostnader har dragits av från dess intäkter. Intäkterna utgörs av det som företaget genom sin produktion säljer och kostnaderna utgörs av det som behövs för produktionen.¹⁷⁴ Den intäkt som företaget får när ytterligare en vara säljs kallas för marginalintäkt och kostnaden för att producera denna extra vara kallas för marginalkostnad. Så länge som marginalintäkten överstiger marginalkostnader fortsätter företaget med sin produktion vilket innebär att företaget vinstmaximerar.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Ibid., s.45.

¹⁷¹ Ibid., s.46:

¹⁷² Ibid., s.51-53.

¹⁷³ Ibid., s.53.

¹⁷⁴ Ibid., s.55.

¹⁷⁵ Ibid., s.57, 59.

11 Resultat av den empiriska undersökningen

Kapitlet presenterar det resultat som erhöles genom den empiriska studien. Stycket delas in i resultat från respektive enkät och respektive intervju.

11.1 Enkätundersökning bland Sveriges kommuner

Den enkät som skickades ut till Sveriges 290 kommuner resulterade i 68 svar vilket motsvarar en svarsfrekvens på drygt 23 %. Med hänsyn till att studien är kvalitativ kan svarsfrekvensen anses vara god för att uppnå ett givande material att arbeta utifrån. Svarsfrekvensen ger starka indikationer på att ämnet är relevant att utreda och att genomföra en analys på.

11.1.1 Utformning på enkäten som skickades ut till Sveriges kommuner

Den enkät som sändes ut till kommunerna består av 19 frågor med blandade svarsformer. Första frågorna handlar om vilken kommun som besvarar samt vilken tjänst den besvarande innehar på kommunen. Sista frågan handlar om den besvarande kan tänkas ha fortsatt kontakt med författaren även efter svarstiden. Utöver de tre frågorna är 11 frågor av kvantitativ karaktär med flervalssvar och fem frågor av kvalitativ karaktär där den svarande ombeds att svara i en textruta.

Enkäten lyfter först frågor om exploateringsavtal, huruvida kommunen tillämpar dessa, om de har riktlinjer för dem samt om de tar ut någon form av exploateringsbidrag i samband med avtalen. Syftet med dessa frågor är att få en uppfattning om kommunerna har påträffat reglerna om medfinansieringsersättning eftersom dessa till viss del regleras i samma paragraf som exploateringsavtal, dvs 6 kap 40 § PBL. Frågan om exploateringsbidrag syftar till att ge en bild av om kommunerna tar ut någon form av ersättning från exploatörer i samband med exploateringsavtal och om denna ersättning kan motsvara medfinansieringsersättning eller gatukostnadsersättning.

Därefter följer en fråga om kommunen tillämpar generalplanekostnader, något som användes mycket förr i tiden men inte lika mycket längre. Den frågan syftar, precis som frågan om exploateringsbidrag, till att få en uppfattning om huruvida kommunen tar ut någon ersättning av exploatörer och om det kan utgöra finansieringen av kommunala projekt.

Nästkommande frågor handlar om medfinansiering av statlig infrastruktur, dels om kommunerna har eller inom en snar framtid kommer att medfinansiera statlig infrastruktur, dels om de tar ut medfinansieringsersättning av exploatörer för detta. De som inte tar ut medfinansieringsersättning ombeds svara på en följdfråga om varför de inte gör det. Nästkommande fråga handlar om huruvida kommunen har riktlinjer för uttag av medfinansieringsersättning samt om de i så fall utgörs av enskilda riktlinjer eller om de ingår i riktlinjerna för exploateringsavtal. Frågan syftar till att få en uppfattning om hur och var medfinansieringsersättning kan regleras samt huruvida

kommunerna följer kravet på riktlinjer vid uttag av medfinansieringsersättning. Följdfrågan är vad kommunen reglerar angående medfinansieringsersättning i riktlinjerna, där alternativen är *influensområdet, tidpunkt för ersättningens erläggande, storlek på ersättningen, alla alternativ* eller *annat* där kommunerna själva får fylla i vad de reglerar. Frågan ger en uppfattning om vad kommunerna har utrett och inte när det kommer till medfinansieringsersättning.

I nästa fråga får kommunerna svara på om de finansierar kommunala projekt på liknande sätt, dvs om de finansierar sina egna projekt genom att ta ut medfinansiering av exploatörer vars fastigheter ökar i värde till följd av kommunens åtgärder. Eftersom en av frågeställningarna i arbetet är om medfinansieringsersättning kan användas för övergripande kommunala projekt ger denna fråga en bra bild av om så är fallet i praktiken. Nästkommande frågor syftar till såväl medfinansieringsersättning som den eventuella medfinansiering som kommunen tar ut för sina egna, övergripande projekt.

För att få en uppfattning om hur influensområdet kan bestämmas för uttag av medfinansieringsersättning ställs en fråga om kommunerna utgår från avståndet till anläggningen när de bestämmer vilka som ska ingå i förhandling om medfinansieringsersättning eller ersättning för kommunala projekt. Följdfrågan handlar om vilket avstånd som anses rimligt för att ingå i influensområdet där alternativen är *0-200 m, 200-400 m, 400-1000 m* eller *annat*.

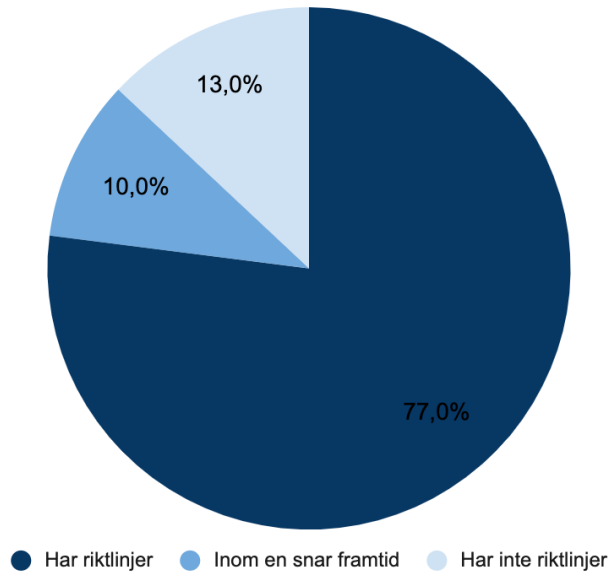
Därefter följer några kvalitativa frågor. I en av frågorna ombeds kommunerna att beskriva hur de bestämmer den medfinansieringsersättning som tas ut av exploatörer samt vad den baseras på. Därefter följer en fråga om hur kommunerna påvisar en värdeökning på fastigheten för vilken exploatören åläggs att betala ersättning. Den sista kvalitativa frågan handlar om i vilket stadie kommunerna förhandlar med exploatören om medfinansieringsersättning. Dessa frågor syftar till att utöka förståelsen för hur kommuner går till väga när de tar ut ersättningen.

Den sista frågan är en flervalsfråga där kommunerna får svara på om de ersätter exploatören som betalat medfinansieringsersättning i det fall projektet inte skulle bli av.

Enkätens exakta utformning finns i Bilaga 1.

11.1.2 Riktlinjer för exploateringsavtal

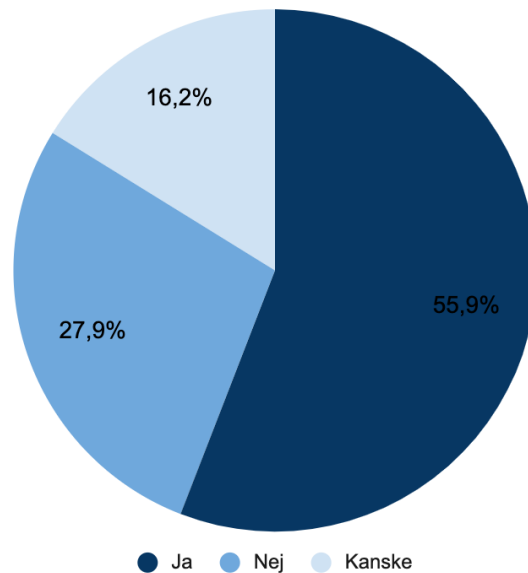
Av de svarande kommunerna angav 52 kommuner, dvs knappt 77 % att de har upprättat riktlinjer för exploateringsavtal. Sju kommuner, dvs drygt 10 % angav att de inte ännu har riktlinjer men att de ska upprätta sådana inom en snar framtid. Resterande nio kommuner, dvs drygt 13 % angav att de inte har riktlinjer för exploateringsavtal.



Figur 3. Hur många kommuner som har riktlinjer för exploateringsavtal.

11.1.3 Exploateringsbidrag

Av de svarande kommunerna angav 38 kommuner, dvs knappt 56 % att de någon gång har eller inom en snar framtid kommer att ta ut exploateringsbidrag i samband med exploateringsavtal. 19 kommuner svarade att de inte har gjort detta och 11 kommuner svarade kanske på frågan.



Figur 4. Hur många kommuner som tar eller ska ta ut exploateringsbidrag.

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv

I nästkommande fråga ombads kommunerna att besvara vad exploateringsbidraget används till där svaren varierade väldigt mycket, men det mest förekommande svaret var att det används till finansiering av allmän plats. Se några av dessa svar nedan.

“Faktiska kostnaderna för iordningställande av allmän plats mm i samband med planläggning.”

“Iordningsställande av allmän platsmark som påverkats av exploateringen.”

“Utbyggnad av allmän platsmark - anläggningar som enligt plan- och bygglagen en kommun kan ålägga byggherrar betalningsansvar för - åtgärder som är nödvändiga för detaljplanens genomförande. Både lokala anläggningar och andel i primära anläggningar. Primära anläggningar omfattar resecentrum, bussterminal, servicefunktioner, pendeltågsstation, omstigningsfunktioner, broar över järnvägen och biljetthallar till järnvägsstationen.”

“Bygga gata och annan allmän plats som föranleds av exploateringen i fråga.”

I några svar framkommer det att vissa kommuner tar ut exploateringsbidrag i vilka gatukostnader ingår. En kommun svarar att exploateringsbidraget täcker den medfinansiering som kommunen lämnat till staten eller regionen för utbyggnad av transportinfrastruktur. Se svar nedan.

“Baserar sig på en kostnadsberäkning, ett uppskattat kalkylerat belopp, för utförande av gata eller övriga allmänna anläggningar (allmän plats) med tillbehör. I beloppet ingår även, utöver gatukostnader, förvärvskostnad för den mark som i detaljplanen ska utgöra allmän plats samt kommunens projektkostnader avseende genomförandet av de allmänna anläggningarna. Projektkostnader = förstudie, projektering, upphandling, tekniska utredningar samt administrationstid (projektledning), byggledning, utförande m.m. kopplade till utbyggnaden.”

“Gatukostnadsersättning (Vet inte om det kan klassas som exploatörsbidrag)”.

“Bidrag till kommunens medfinansiering till utbyggnad av tunnelbana.”

En del svar handlar om att exploateringsbidraget används till att ordna infrastrukturen, se några av svaren nedan.

“Utbyggnation infrastruktur.”

“Finansiering av allmän infrastruktur.”

“Finansiering av ny trafiklösning mellan kommunal och statlig väg.”

“Infrastruktur utanför detaljplanen.”

Slutligen svarar ett par kommuner att exploateringsbidraget används till kapacitetshöjande åtgärder och delfinansiering. Se dessa svar nedan.

“Om en exploatörs projekt påverkar allmän mark så att större ombyggnader krävs.”

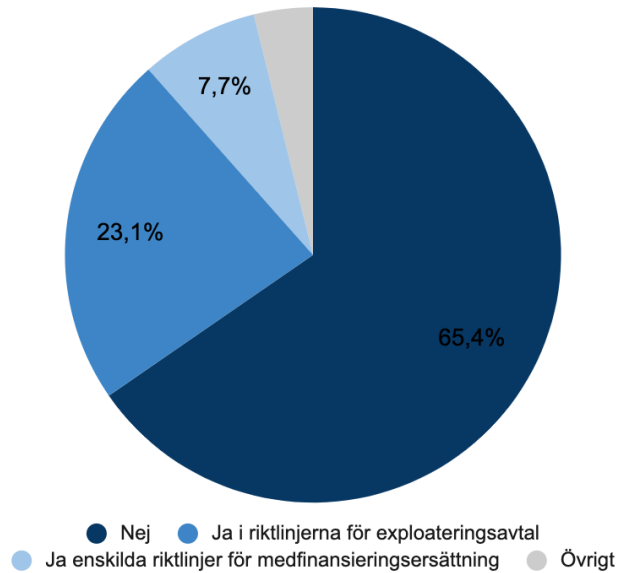
“Kapacitetshöjande trafikåtgärder.”

“Iordningsställande av allmän platsmark som påverkats av exploateringen.”

“Delfinansiering av nya gator, gc-vägar, parker, kajer m.m..”

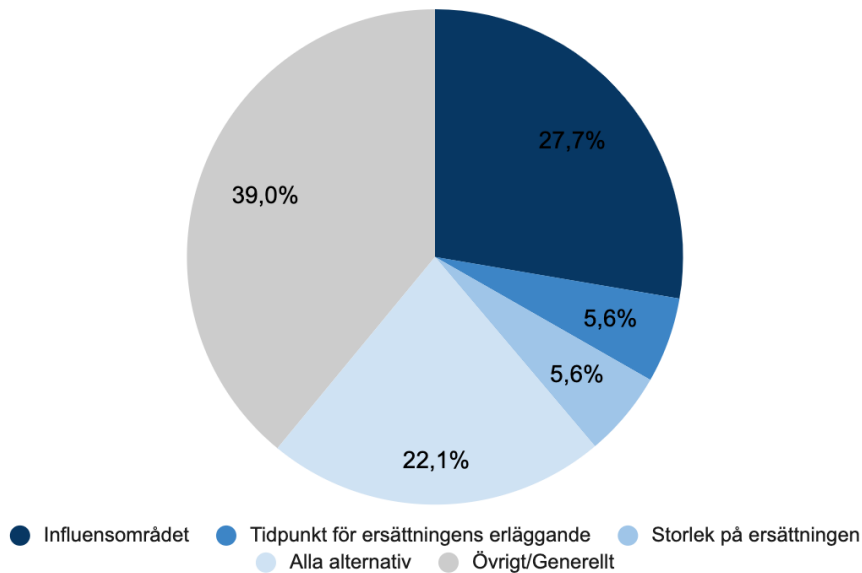
11.1.4 Riktlinjer för medfinansieringsersättning

Av de 52 kommuner som angett att de har riktlinjer för exploateringsavtal har 12 kommuner, dvs ca 23% av de kommuner med riktlinjer, angett att de reglerar medfinansieringsersättning i dessa. Fyra kommuner av de som har riktlinjer för exploateringsavtal har angett att de har enskilda riktlinjer för medfinansieringsersättning. Två kommuner skrev in egna svar, benämnda *Övrigt* i diagrammet nedan. En av dessa angav att de håller på att utarbeta riktlinjer för medfinansieringsersättning i riktlinjerna för exploateringsavtal och den andra angav att de endast har en skrivelse i riktlinjerna för exploateringsavtal att åtgärderna måste vara nödvändiga. Resterande 73% angav att de inte har riktlinjer för medfinansieringsersättning. Fem av de kommuner som angett att de tar ut medfinansieringsersättning har inga riktlinjer för det.



Figur 5. Hur många kommuner som har riktlinjer för medfinansieringsersättning.

Vad som regleras i riktlinjerna varierar mycket. Alternativen var som tidigare nämnt *influensområdet, tidpunkt för ersättningens erläggande, storlek på ersättningen och alla alternativ*. Fem kommuner, dvs ca 28 % av de som svarade på frågan reglerar endast influensområdet. En kommun som svarade på frågan reglerar endast tidpunkten för ersättningens erläggande och en kommun reglerar endast storlek på ersättningen. Fyra kommuner, dvs 22,1 % av de som svarade på frågan reglerar samtliga alternativ. Resterande, dvs sju kommuner svarade genom att skriva i rutan för *Övrigt* att de endast reglerar medfinansieringsersättning generellt, alltså endast att de har möjlighet att ta ut medfinansieringsersättning i samband med exploateringsavtal.

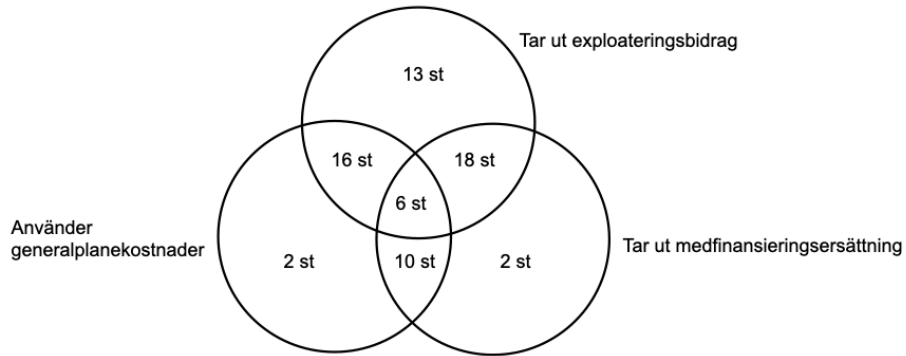


Figur 6. Vad kommunerna reglerar i riktlinjerna för medfinansieringsersättning.

11.1.5 Medfinansiering av statlig infrastruktur

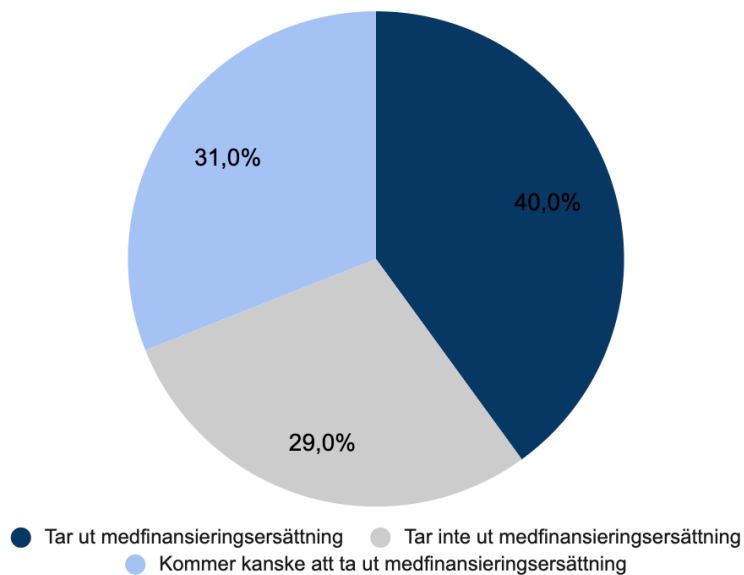
Av de svarande kommunerna angav 40, dvs ca 59 % att de har eller inom en snar framtid kommer att medfinansiera statlig transportinfrastruktur. 20 kommuner svarade att de inte medfinansierar statlig transportinfrastruktur och åtta kommuner svarade att de inte vet om de någon gång har eller kommer att medfinansiera statlig transportinfrastruktur. 13 av de svarande kommunerna tar endast ut exploateringsbidrag, medan två kommuner endast tar ut medfinansieringsersättning och två tar endast ut generalplanekostnader. 16 kommuner tar ut både generalplanekostnader och exploateringsbidrag, 18 kommuner tar ut både exploateringsbidrag och medfinansieringsersättning och 10 kommuner tar ut medfinansieringsersättning och generalplanekostnader. Sex kommuner tar ut samtliga poster, dvs exploateringsbidrag, medfinansieringsersättning och generalplanekostnader. Se fördelningen i figur 7 nedan.

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv



Figur 7. Hur många kommuner som tar ut exploateringsbidrag, medfinansieringsersättning respektive generalplanekostnader.

Antalet kommuner som anger att de tar ut eller kommer att ta ut medfinansieringsersättning av exploatörer är 21, dvs ca 40 % av de som besvarade frågan. 15 kommuner anger att de inte tar ut medfinansieringsersättning och 16 kommuner svarar att de kanske kommer att göra det.



Figur 8. Hur många kommuner som tar ut medfinansieringsersättning.

De som svarade att de inte tar ut medfinansieringsersättning ombads att motivera varför de inte gör det. Tre kommuner svarade med liknande resonemang där anledningen är främst för att det kan vara svårt att motivera byggherrar att bygga om de behöver betala ytterligare en ersättning för kommunens medfinansiering till staten. I Torsby kommun exempelvis har intresset att bygga varit lågt hos exploatörer och därmed för lågt för att kunna försvara ett uttag av medfinansieringsersättning. Linköpings kommun arbetar med att utreda frågan och svarar i enkäten att det som talar emot att ta ut medfinansieringsersättning är just att exploatören eventuellt kommer att tycka att ersättningen är för hög och att de därmed inte vill bygga vilket skulle motverka bostadsbyggandet i kommunen.

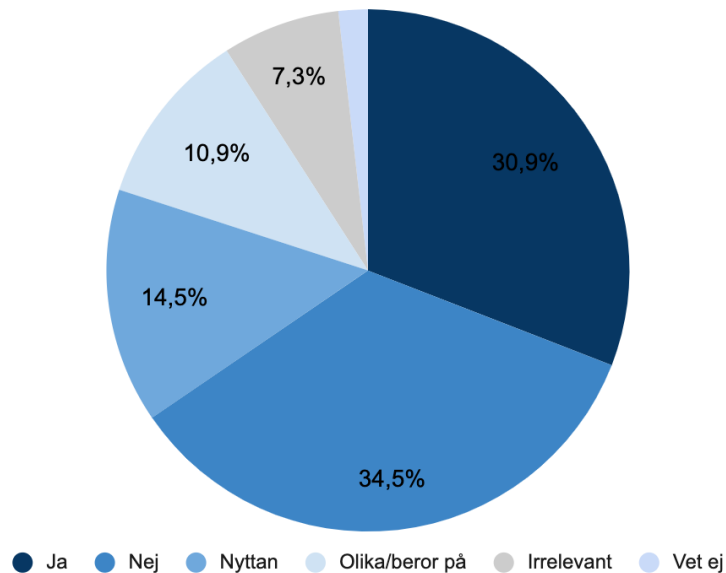
Två kommuner svarar att det inte har varit en aktuell fråga respektive att de inte har någon rutin på att ta ut medfinansieringsersättning ännu. Hos andra kommuner har det handlat endast om enstaka projekt bland annat gång- och cykelvägar eller ringleder runt staden. Det har då inte lönat sig att ta ut en medfinansieringsersättning eftersom det har varit svårt att koppla nyttan av åtgärden direkt till en exploatör. I vissa fall handlar det även om att det endast är kommunal mark eller kommunala exploateringar som berörs av infrastrukturen och att det därav inte har tagits ut medfinansieringsersättning.

En kommun svarade enligt nedan:

“Medfinansiering av vadå? Kommunala projekt finansieras genom kommunala medel, Vi kommer inte medfinansiera statliga objekt då det är ett statligt ansvar och snedvrider utvecklingen i landet!”

11.1.6 Avstånd för bestämmande av influensområde

I frågan om kommunerna utgår från avstånd när de avgör vilka som ska ingå i influensområdet för medfinansieringsersättning var svaret splittrat. 19 av de svarande kommunerna, dvs ca 35 % svarade att de inte utgår från avstånd medan 17 kommuner dvs ca 31 % svarade att de gör det. Många kommuner valde alternativet *Övrigt* där de kunde skriva in egna svar. Det resulterade i att åtta kommuner svarade att de snarare utgår från vilka som har nytta av anläggningen. Fem kommuner svarade att det är olika beroende på anläggning och att det således beror på. Fyra kommuner, dvs ca 7% svarade att det är en irrelevant fråga för dem och en kommun svarade att de inte vet ännu men att de troligtvis kommer att utgå från avstånd i framtiden.



Figur 9. Hur många kommuner som utgår från avstånd vid bestämmande av ersättningen.

Som följdfråga fick kommunerna svara vilket avstånd från anläggningen till fastigheten som de ansåg rimligt för att ingå i influensområdet för medfinansieringsersättning. Tre av de svarande ansåg att 0-200 m är rimligt, medan tre andra ansåg att 200-400 m är rimligt och ytterligare tre andra att 400-1000 m är rimligt. Två kommuner ansåg att 1000-2000 m är rimligt. Övriga kommuner skrev in egna svar vilket resulterade i att 21 kommuner anser att det beror på från fall till fall. Några av svaren löd:

“Bedömning från fall till fall. Det är nyttan av åtgärden som avgör om ett exploateringsprojekt ska belastas med kostnader.”

“Beror helt på åtgärden och vilken typ av exploatering det är. En väg kan vara central för exploatering av ett område trots att en del av exploateringen ligger över en kilometer bort. I innerstaden är det betydligt kortare avstånd i normala fall.”

“Beror helt på trafiksituationen mm. Kan en åtgärd härledas till en ny detaljplan ännu längre bort kan dom vara med och betala.”

“Geografisk avgränsning av specifika orten och dess ÖP-förutsättningar, tillsammans med trafikanalys om vilka som anses använda trafiklösningen.”

10 kommuner angav att de inte vet eller att frågan inte är relevant för deras kommun. Tre kommuner angav att influensområdet oftast omfattas av de inom samma detaljplan eller exploateringsområde, enligt svar nedan:

“Alla inom exploateringsområdet.”

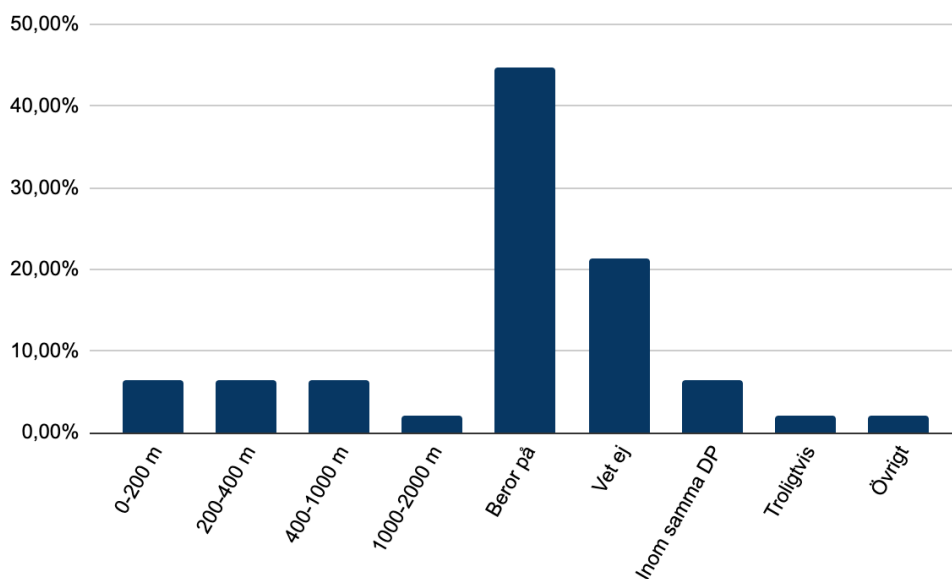
“Hela det område som i detaljplanen är utpekat som ortens samhällsområde.”

“Inom samma detaljplan.”

En kommun svarade att de ännu inte har gjort en bedömning men att det är rimligt att ta hänsyn till avstånd enligt stapeln “Troligtvis” i figur 10 nedan.

En kommun svarade att de utgår från zoner enligt svar nedan och stapeln benämnd Övrigt nedan.

“0-600 meter zon 1 och 600-1200 meter zon 2.”



Figur 10. Avstånd från anläggningen som kommunerna anser rimligt för att ingå i influensområdet.

11.1.7 Vad medfinansieringsersättningen baseras på

Därefter följer ett par kvalitativa frågor där den första frågan är vad kommunen baserar ersättningen på. Frågan var öppen där kommunerna på egen hand fick skriva in sina svar.

18 kommuner nämnde i deras svar att de baserar medfinansieringsersättningen på BTA. Några av svaren löd:

“Kr/kvm BTA. Kostnad fördelas mellan skattekollektivet och byggaktörerna.”

“Baseras på tillkommande byggrätt i detaljplaner som möjliggörs tack vare de kommunala investeringarna, uttryckt i kvm BTA.”

“Finns inget klart alternativ som det måste baseras på men BTA är en bra nyckel eftersom det har en tydlig koppling till nytta.”

“Ersättningen grundar sig på vinsten av en ny detaljplan. Oftast BTA.”

“Antal BTA x X (värdenivå per kvm BTA) x 5-10 % = ersättningen.”

Åtta kommuner svarade att de inte vet eller att de inte tagit något beslut i frågan. Medan sex andra menar att det beror på, t.ex. verksamhetens art. Exempel på sådana svar är:

“I samband med en vägutbyggnad så är det mängden transporter. Skulle de vara en cykelväg så kanske det är mängden kunder, storlek på tomten om avtalets tecknas "tidigt". Vanligt är antalet tomter.”

“Det är olika beroende på projekt. Vi gör en bedömning vilken nytta man har av åtgärden och fördelar kostnaden därefter.”

“Bedömning från fall till fall. Man behöver bedöma vilken allmän nytta åtgärden bidrar med för att avgöra hur stor del av åtgärden som är rimligt att finansieras av kommunen. Man behöver också bedöma hur stor nytta åtgärden har för exploateringsprojektet, ta hänsyn till exploateringsprojektets storlek (ekonomi) och utifrån det besluta om/förhandla fram ersättningens storlek.”

Resterande svar skiljer sig åt. Bland annat finns svar som att en avgift tas ut för BTA per ny bostad, längd på gatan eller VA-anläggningen, den faktiska självkostnaden för anläggningen, som tas ut enligt löpande räkning:

“Ofta direkt självkostnad löpande, tak kan sättas per BTA.”

Tanums kommun skrev ett svar enligt nedan:

“Till investeringsbanken förs de investeringar som kommunen finansierar till maximalt det belopp kommunen lagt ned, eller avser lägga ned, till en investeringspost. Den del av investeringen som inte läggs till investeringsbanken betalas av ”skattekollektivet”. Utgångspunkten är att hälften av de investerade medel som kommunen lagt ned eller planerar att lägga ned finansieras av skattekollektivet, resterande del utgör underlag

för beräkningen av exploateringsbidrag. I det fall investeringsunderlaget blir orimligt stort i förhållande till den nytta exploateringarna på orten har av investeringarna kan en större andel av investeringarna finansieras av skattekollektivet. Har en enskild exploatör en tydligt större nytta av investeringarna än vad det beräknade exploateringsbidraget ger uttryck för kan skattekollektivets andel av kostnaderna minskas till en skälig nivå. Innan respektive post läggs till i investeringsbanken räknas exploateringsbidrag som inbetalts från specifika projekt bort. Har exempelvis ett exploateringsprojekt bidragit med 3/4 av kostnaderna för en ny korsning läggs högst 1/4 av kostnaderna in i investeringsbanken. Den totala summan av investeringsposterna i investeringsbanken fördelas ut på de pågående detaljplaneprojekten som är pågående inom respektive samhällsområde enligt ett jämförelsetal som baseras på en ekonomiskt viktad uppskattning av de byggrätter som förväntas genereras i pågående detaljplaner.”

Svaret tolkas som att kommunen har en investeringsbank från vilken de finansierar projekt. En investering som kommunen gjort finansieras till hälften av kommunen genom skattekollektivet och till hälften av exploateringar genom exploateringsbidrag. Om exploateringsbidraget blir oskäligt stort kan skattekollektivet stå för en större del. På samma sätt kan exploatören stå för en större del om denna får en större nytta av investeringen, som går utöver exploateringsbidraget. De pengar som finns i investeringsbanken används för att finansiera åtgärder inom pågående detaljplaner, där fördelningen sker med hänsyn till de byggrätter som genereras i respektive detaljplan.

11.1.8 Hur en värdeökning påvisas

Nästa kvalitativa fråga handlar om hur kommunerna påvisar en värdeökning på den fastighet för vilken ersättning tas ut. De flesta av de svarande angav att de tar in en värderingsperson som värderar fastighetens värdeökning till följd av anläggningen. Många kommuner pekar även på att värdeökningen blir uppenbar till följd av anläggningen eftersom den ofta möjliggör att detaljplanen genomförs, se några av dessa svar nedan.

“Vi beslutade att hålla oss till att ta ut exploateringsersättning av projekt i direkt anslutning till de trafikaneläggningar som byggs om, där är det tydligt att de nya detaljplanerna är möjliga att ta fram just tack vare ombyggnationen, det hade varit omöjligt annars. Så nyttan är svår att förneka.”

“Ofta är det nya exploateringsområden som blir belastade av en kostnad och då handlar det om att åtgärden, och då också kostnaden, är nödvändig för att kunna exploatera.”

“Vi behöver finna stöd i någon form av utredning/ställningstagande att åtgärden är nödvändig för att exploateringen ska kunna anses lämplig.

Utifrån det kan vi påvisa att fastighetens värde ökar genom att den annars inte anses lämplig att exploatera enligt fastighetsägarens önskemål.”

“Trafikverket medger inte att dessa dp byggs ut förutsatt att trafiklösningen (påfarten) inte byggs om. Så därmed värdeökning på det sätt.”

En del kommuner anger att det beror på från fall till fall och att de därmed gör en rimlighetsbedömning i varje enskilda fall.

En kommun menar att ersättningen ska motsvara den kostnad som det skulle innebära för fastighetsägaren att anlägga på egen fastighet. Vinsten kommer därmed från att fastighetsägaren slipper göra detta och istället kan bygga mer på egen fastighet, se svar nedan.

“Slipper att göra åtgärder på egen mark och kan då utöka byggnationen/parkering etc. Kostnaden regleras beroende på vad som behöver finansieras. Ska vara nödvändigt och motsvara kostnaden att behöva anlägga det själv inom den egna marken.”

11.1.9 När sker förhandling med exploatören

I nästa fråga fick kommunerna svara på i vilket stadie de förhandlar med exploatören om ersättning. Svaren skiljer sig åt en del i frågan. De flesta av de svarande kommunerna svarade att de gör det under planprocessen, dvs parallellt med detaljplanen, se några av svaren nedan:

“Tas upp i föravtal och sedan förhandling under planprocessen.”

“Parallellt med planarbetet.”

“Exploateringsbidraget fastställs under detaljplaneprocessen och är först helt klart och överenskommet vid antagande av exploateringsavtal / markanvisningsavtal.”

Många andra kommuner svarade att de förhandlar med exploatören i samband med planbeskedet, enligt några svar nedan:

“I den mån det är möjligt försöker vi tydliggöra detta redan i planbeskedet, även om belopp sällan är framkalkylerade. Senast inför granskning är det färdigförhandlat.”

“Vi påbörjar diskussionen så tidigt som möjligt gärna i samband med planbesked.”

“Preliminär förhandling i samband med planbesked i ett föravtal. Slutlig reglering i exploateringsavtal i samband med ny detaljplans antagande.”

Många kommuner förhandlar i samband med exploateringsavtalet vilket oftast tecknas efter att detaljplanen granskats och innan den ska antas. Se några svar nedan.

“Börjar ta fram kalkyler först efter samråd när man har ett utkast på plankarta och ser ungefär vilka åtgärder som kommer att krävas. Gällande plan och administrationskostnader hanteras detta tidigare, tror i samband med att detaljplanen startar upp. Exploateringsersättning låses fast inför tecknande av exploateringsavtal när detaljplanen är granskad och skall lyftas för antagande. Exploateringsavtalet antas innan detaljplanen antas.”

“I exploateringsavtalet, dvs. just innan antagande.”

“Vid kräver exploateringsavtal innan nya detaljplaner får antas inom omvandlingsområdet, där skrivs ersättningens storlek och villkor fast.”

En kommun nämner att de förhandlar med exploatören i samband med samrådet och några kommuner anger att det beror på från fall till fall.

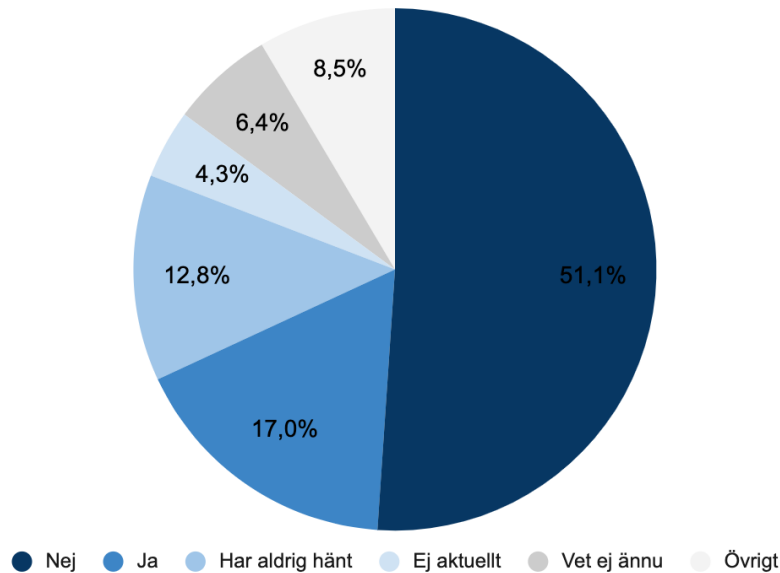
11.1.10 Ersätts exploatören om projektet inte blir av?

Nästa fråga handlar om kommunen avser ersätta exploatören om det projekt de betalat medfinansieringsersättning för inte blir av. Majoriteten av de som svarade på frågan svarade att de inte ersätter exploatören. Åtta kommuner, dvs 17 %, svarade att de ersätter exploatören medan sex kommuner angav att detta aldrig hänt och att de således inte har tagit ställning till frågan. Två av kommunerna anser att det inte är en aktuell fråga i deras kommun och tre kommuner vet inte vad som gäller. 4 kommuner angav egna svar, se några av dessa nedan:

“Medfinansieringen erläggs i samband med antagen detaljplan eller vid bygglov.”

“Vad skulle man ersätta? Om en ombyggnad av statlig infrastruktur är en förutsättning för att en detaljplan ska bli lämplig så kommer ju inte detaljplanen att antas om det inte genom avtal är säkerställt att staten kommer att bygga om sin infrastruktur. Vill påstå att kommunen (eller en byggherre) aldrig skulle ta den risken med att bekosta och anta en detaljplan som sen kanske inte går att genomföra pga av att staten gör andra prioriteringar. En DP har en genomförandetid på 5-15 år och att få in ett projekt i statens nationella plan inom den tiden med mindre än att genom medfinansiering få dem att tidigarelägga åtgärden ter sig orimligt. Och som sagt, innan DP:n antas har man sett till att ha ett undertecknat

medfinansieringsavtal. Den part som skulle bryta detta avtal får ersätta den andra parten den skada denne drabbas av (vill jag påstå).”



Figur 11. Hur många kommuner som ersätter exploatören om projektet inte genomförs.

11.1.11 Används samma metod för kommunala investeringar?

En fråga i enkäten syftar till att ge ett svar på om kommuner tillämpar medfinansieringsersättning eller liknande även för kommunens egna projekt, dvs projekt som inte drivs av staten. Alltså att kommunen låter de fastighetsägare, vars fastigheter ökar i värde till följd av det kommunala projektet, vara med och finansiera projektet. Detta kan handla om t.ex. parker, upprustningar, rondeller m.m. 32 av de svarande kommunerna, dvs 47,1% svarar att de inte gör detta. 24 kommuner svarar att däremot att de gör på det sättet. Sju av de svarande kommunerna svarar att de finansierar kommunala projekt genom exploateringsbidrag/gatukostnadsersättning, se några av svaren nedan:

“Exploateringsersättning tas ut och förhållandet bedöms utifrån vem som har nytta av åtgärden.”

“Kommunen tar ut gatukostnadsersättning av byggherrar vid utbyggnad av nya allmänna platser i relation till en ny detaljplan.”

Två kommuner svarade att det i princip beror på, enligt svar nedan:

“Normalt nej, om vi avser åtgärder utanför planområdet, Ja om inom planområdet.”

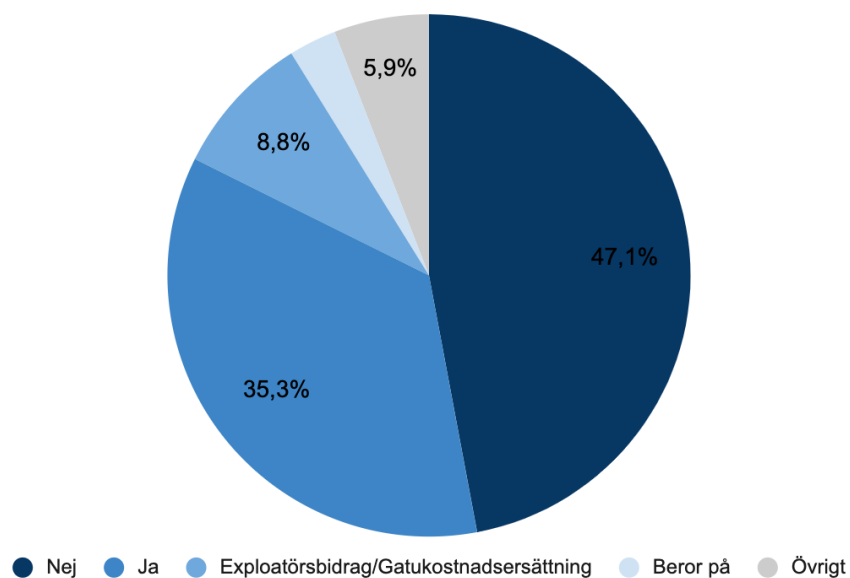
“Beror på om åtgärden är påkallad av en exploatering.”

Resterande svar kategoriseras enligt Övrigt och några av dessa lyder enligt nedan:

“I försäljning av mark vid nyexploatering ingår sådana kostnader i tomtpriset. Kommunen tar kostnaden i exploateringsprojektet. Ingen annan medfinansiering sker.”

“Har aldrig hänt men kommer antagligen göra det i framtiden.”

“Vi har enskilt huvudmannaskap i alla tätorter i kommunen.”



Figur 12. Hur många kommuner som använder medfinansieringsersättning för finansiering av kommunala projekt.

11.2 Enkätundersökning bland fastighetsbolag

Den enkät som skickades ut till 25 stora fastighetsbolag i Sverige fick tre svar vilket motsvarar en svarsfrekvens på drygt 12 %. Svarsfrekvensen är relativt bra för att få en bild av bolagens inställning till frågan. För att få ytterligare inblick i deras erfarenheter och åsikter kompletterades studien med intervjuer med två bolag som inte svarade på enkäten, se avsnitt 11.4 *Intervju med fastighetsbolag*.

11.2.1 Utformning på enkäten som skickades ut till fastighetsbolagen

Enkäten som sändes ut till fastighetsbolagen består av 16 frågor där 10 av dem utgörs av kvantitativa flervalsfrågor och tre av dem utgörs av kvalitativa frågor där den

svarande får skriva ett kortare svar. Precis som för kommunenkäterna utgörs de första frågorna av vilket bolag det är som besvarar enkäten samt vad den svarande har för tjänst i bolaget. Den sista frågan är om den svarande kan tänkas ha fortsatt kontakt med författaren även efter enkäten.

Den första kvantitativa frågan handlar om bolaget någon gång tecknat exploateringsavtal med en kommun följt av en följdfråga om kommunen i så fall hänvisat till sina riktlinjer i samband med detta. Anledningen till att frågorna ställs är för att medfinansieringsersättning förhandlas om i samband med exploateringsavtal samt för att få en bild av kommunens tydlighet och förutsägbarhet.

Därefter ställs frågor om bolagen någon gång har fått betala exploateringsbidrag, medfinansieringsersättning och ersättning för kommunala projekt för att kartlägga bolagens erfarenheter av detta.

För att få en förståelse för i vilket stadie kommunen bör informera exploatören om medfinansieringsersättning ställs frågor om kommunerna varit tydliga med att medfinansieringsersättning kommer att utgå och när exploatören i så fall fick reda på det.

Nästa fråga är en kvalitativ fråga som handlar om vad ersättningen i de flesta fall baserats på. Där får den svarande skriva ett kortare svar med syfte att se fler infallsvinklar på hur ersättningen kan bestämmas. Nästkommande frågor syftar till såväl medfinansieringsersättning som den eventuella medfinansiering som kommunen tar ut för sina egna, övergripande projekt.

Frågan därefter är kvantitativ där den svarande får kryssa i vad som är eller skulle vara den främsta anledningen till att bolaget skulle betala medfinansieringsersättning eller ersättning för kommunala projekt. Alternativen är *nödvändigt för att detaljplanen/exploateringen ska bli av, värdeökning för vår/våra fastigheter, få direkt nytta av anläggningen, och alla alternativ*. Denna fråga följs av en flervalsfråga där den svarande får besvara hur nära bolagets fastighet/fastigheter ska vara den nya transportinfrastrukturen eller anläggningen för att de ska vara villiga att betala ersättning. Alternativen är *0-200 m, 200-400 m, 400-1000 m, 1000-2000 m* eller *annat*. Anledningen till att dessa frågor ställs är för att få en uppfattning om bolagens inställning till att betala medfinansieringsersättning eller ersättning för kommunala projekt och vad som krävs för att de ska vilja betala.

Därefter följer en fråga där bolaget får svara på om de vet att det är frivilligt både att ingå exploateringsavtal och avtal om medfinansieringsersättning. Syftet är att klargöra i vilken grad kommuner har bjudit in till förhandling eller om det mer har varit ett krav för att få bygga.

Nästa fråga är en kvalitativ fråga där den svarande får ange inom vilken tidsfrist det projekt de medfinansierat bör påbörjas följt av en kvantitativ fråga där den svarande får

svara om de önskar en försäkring om projektet inte skulle bli av där alternativen är *ja* och *behövs inte, pengarna kommer till nytta på annat sätt*. Syftet med dessa frågor är att få en bild av bolagens inställning som kommunerna kan ta med i sina framtida arbetssätt för medfinansieringsersättning.

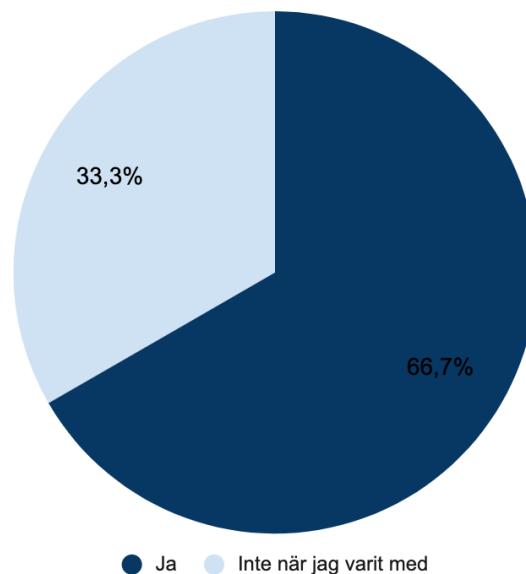
Enkätens exakta utformning finns i Bilaga 2.

11.2.2 Erfarenhet av exploateringsavtal

Samtliga fastighetsbolag som svarade på enkäten angav att de någon gång har tecknat exploateringsavtal med en kommun i samband med en ny detaljplan eller exploatering. Alla angav även att kommunerna i de fallen har hänvisat till sina riktlinjer för exploateringsavtal.

11.2.3 Exploateringsbidrag

Två av fastighetsbolagen svarade att de någon gång, i samband med tecknande av exploateringsavtal har fått betala någon form av exploateringsbidrag. Ett bolag svarade att det inte har hänt i de fall hen själv varit involverad.



Figur 13. Hur många bolag som någon gång har betalat exploateringsbidrag.

11.2.4 Erfarenhet av att betala medfinansieringsersättning

Två av de svarande fastighetsbolagen angav att de aldrig har fått betala medfinansieringsersättning till en kommun för statlig transportinfrastruktur. Ett bolag har erfarenhet av medfinansieringsersättning.

På frågan om vad som har varit eller vad som skulle vara den främsta anledningen till att bolaget går med på att betala medfinansieringsersättning till kommunen valde samtliga bolag alternativet *“Nödvändigt för att detaljplanen/exploateringen ska bli av”*.

11.2.5 Erfarenhet av att betala en liknande ersättning för kommunala projekt

I enkäten som skickades ut till kommunerna ställdes en fråga om kommunerna tillämpar medfinansiering även för kommunala projekt, dvs som inte är på statens initiativ. Därav ställdes även frågan till fastighetsbolagen för att se vilken erfarenhet de har av detta. Två av dem svarade att de har betalat en ersättning, liknande den för statlig infrastruktur, för kommunala projekt. Ett bolag svarade att de inte har gjort detta.

11.2.6 Kommunens tydlighet

Samtliga fastighetsbolag som svarade på enkäten angav att det vid kontakt med kommunen har varit tydligt att medfinansieringsersättning eller annan ersättning kommer att utgå.

Ett bolag angav att de fick reda på detta i samband med detaljplanens godkännande och ett annat bolag svarade att de fick reda på det i samband med tecknandet av markanvisnings- eller exploateringsavtalet under planarbetet.

Samtliga bolag svarade även att de visste att det är frivilligt både att ingå exploateringsavtal som att förhandla om medfinansieringsersättning.

11.2.7 Vad baserades ersättningen på?

Två av bolagen svarade att ersättningen, i de fall de betalat medfinansieringsersättning eller ersättning för kommunala projekt, har baserats på *“Tänkt kostnad”* respektive *“Ljus BTA”*.

11.2.8 Önskat avstånd till anläggningen

På frågan om hur nära bolaget önskar att anläggningen är deras fastighet för att de ska betala medfinansieringsersättning eller annan ersättning svarar de tre bolagen olika. Ett bolag svarade *0-200 m*, ett bolag svarade *200-400 m* och ett bolag skrev *“Går ej att säga”*.

11.2.9 Genomförandet av det som finansierats

Bolagen får därefter svara på en fråga inom vilken tidsfrist de önskar att det de medfinansierat eller betalat ersättning för påbörjas. Svaren skrevs in manuellt och lyder enligt nedan:

“Vid genomförande.”

“Omgående, före vår egen start.”

“Inom spannet 0-1 år efter att detaljplanen vunnit laga kraft.”

Samtliga bolag svarar även att de önskar någon form av försäkring att det de medfinansierat blir av.

11.3 Intervju med kommuner

Två kommuner som inte besvarade enkäten valdes ut för intervju, Malmö Stad och Stockholms Stad. Intervjun med Malmö Stad hölls via Teams med en person som arbetar som trafikplanerare och intervjun med Stockholms Stad hölls via ett telefonsamtal med en person som arbetar som infrastrukturstrateg.

11.3.1 Intervju med Stockholms Stad

Stockholms Stad har antagit riktlinjer för exploateringsavtal i vilka det står att medfinansieringsersättning inte tillämpas av staden. De medfinansieringsfrågor som uppstår i staden idag främst rör sig om regional infrastruktur.

Däremot tar staden ut exploateringsbidrag i samband med tecknandet av exploateringsavtal vid nya detaljplaner. Exploateringsbidraget används till att bekosta sådana åtaganden som krävs till följd av exploateringen, vilket kan handla om byggnation, nybyggnation eller justering av anläggningar utanför exploateringsområdet.¹⁷⁶

Dessutom ansvarar en exploatör som har nytta av detaljplanen för att åtgärder som behövs för planens genomförande vidtas och finansieras. Det kan vara åtaganden både inom som utom detaljplaneområdet.

Den intervjuade kunde inte besvara vad som gäller om detaljplanen berör flera exploatörer. Men efter granskning av riktlinjerna framgår att kostnaderna fördelas mellan exploatörerna och att exploatörerna förväntas ta fram ett gemensamt förslag för dels utbyggnad, dels hur kostnaderna dem emellan ska fördelas.¹⁷⁷

11.3.2 Intervju med Malmö Stad

Exploateringsavtal

Malmö Stad har också antagit riktlinjer för exploateringsavtal eftersom de i samband med ny detaljplan måste teckna exploateringsavtal. För att kommunen, dvs politikerna, ska kunna besluta om en investering måste exploateringsavtalet vara klart. Inför exploateringsavtalet måste kommunen definiera det allmännas behov och genom

¹⁷⁶ Stockholms Stad, 2018, s.3.

¹⁷⁷ Ibid., s.4.

förhandling med exploatören komma fram till respektive parts åtaganden för ordnande av allmän plats.

Kommunen arbetar mycket med gatukostnadsersättning, dvs att de tar ut ersättning av exploatören för att kunna bygga ut allmän plats.

Medfinansieringsersättning

Den intervjuade är osäker kring huruvida kommunen tillämpar medfinansieringsersättning men fastställer att de nästan varje år medfinansierar regional transportinfrastruktur med stöd i Sverigeförhandlingens ramavtal 8 "Storstadspaket Malmö".¹⁷⁸ Däremot tillämpas ofta delfinansiering när nya detaljplaner antas, vilket innebär att en exploatör vars exploatering förväntas ha konsekvenser på en intilliggande anläggning, t.ex. en trafikerad väg, kan åläggas att delfinansiera den kapacitetshöjning som krävs på den intilliggande anläggningen. Det handlar alltså om en delfinansiering och inte att hela kostnaden för kapacitetshöjningen åläggs exploatören.

Vid större anläggningar kan det vara svårt att identifiera en enskild exploaterings trafikallsträng. Malmö Stad menar att det finns en gränsdragning där man inte alls involverar exploatörer. Den svarande ger ett exempel från Hyllie där exploateringsavtal träffas angående finansiering av de närmsta gatorna, eventuella parker och andra anläggningar. Men de effekter som exploateringen ger på t.ex. en motorväg bortses ifrån och istället hanteras frågan separat mellan kommunen och staten genom Trafikverket.

Vad ersättningen baseras på

För att bestämma den delfinansieringsersättning som exploatören åläggs att betala gör kommunen en systemstudie av förväntade effekter till följd av den nya bebyggelsen. Om det exempelvis handlar om en trafikplats vars kapacitet måste förbättras till följd av den nya bebyggelsen görs en prognos över hur mycket trafik den nya bebyggelsen förväntas generera. Detta görs genom Trafikverkets trafikallsträngsverktyg där kommunen lägger in parametrar för den nya bebyggelsen, samt kommunens egna lokala mål och prognoser för framtiden vilket till slut resulterar i vilken mängd trafik den nya bebyggelsen kommer att alstra. Lokala mål och prognoser innebär mer exakt de mål som Malmö Stad har för bl.a. färdmedelsfördelningen år 2030 för både Malmöbor och inpendlande. Det är viktigt att alla stadens åtaganden arbetar mot dessa mål, därav att dessa mål tas i hänsyn vid de prognoser som görs av trafikallsträngen till följd av exploatering.

¹⁷⁸ Sverigeförhandlingen, u.å.

Delfinansiering till följd av fastighetsvärdeökning

Den svarande är osäker kring om delfinansiering kan krävas endast på grund av en fastighetsvärdeökning till följd av något som kommunen anlägger. Metoden används snarare vid behov av kapacitetshöjning till följd av en exploatering.

Om den kapacitetshöjande åtgärden inte blir av

Det är osäkert om Malmö Stad har hamnat i en situation där ett exploateringsbidrag tas ut av en exploatör i form av delfinansiering för en kapacitetshöjande åtgärd och där åtgärden sedan inte genomförs. Hur en sådan situation hanteras borde dock framgå av exploateringsavtalet i form av en egen underrubrik som reglerar vad som händer vid större förändringar eller om parternas respektive åtaganden inte genomförs.

11.4 Intervju med fastighetsbolag

Två bolag som inte besvarade enkäten valdes ut för intervju. Båda intervjuer hölls via Zoom. Den ena arbetar som chef för fastighetsutveckling och den andra arbetar som projektchef.

11.4.1 Intervju med Bolag 1

Exploateringsavtal

Bolaget har stor erfarenhet av att teckna exploateringsavtal kommuner. Oftast har det gått till på så sätt att kommunen ger bolaget ett färdigt avtal som har utformats utifrån kommunens riktlinjer, därav har bolaget inte reflekterat kring om kommunerna brukar hänvisa till sina riktlinjer eller inte i samband med avtalets tecknande.

I samband med exploateringsavtal åläggs bolaget alltid att betala en ersättning. Ersättningen har gått till olika saker, ofta har det handlat om direkta kostnader som är nödvändiga för planens genomförande t.ex. gatukostnader. Ibland har de fått betala t.ex. tunnelbanebidrag då det har varit en standard i exempelvis Solna kommun. Eftersom att tunnelbanebidraget är en inbäddad princip hos kommunen är det tydligt och förutsägbart för bolaget att kostnaden kommer att belasta dem.

Medfinansieringsersättning

Bolaget har stor erfarenhet av att betala medfinansieringsersättning. Bolagets erfarenhet är att det inte är så mycket till förhandling vad gäller medfinansieringsersättning, trots att det ska vara en förhandlingsfråga. I Solna t.ex. är det en princip och ett vedertaget system att tunnelbanebidrag betalas av exploatörer, men det gör det samtidigt tydligt för exploatörer vad de kan förvänta sig vid förhandling med kommunen. Andra kommuner tenderar att kräva värdeåterföring i efterhand för redan bebyggda fastigheter trots att bolaget inte längre bedriver någon utveckling där. I sådana fall kan det enligt bolaget upplevas som ett krav från kommunens sida att betala medfinansieringsersättning och således uppstår ingen inbjudan till förhandling.

En annan kommun har också fastställt principer för värdeåterföring för nya tunnelbanans utbyggnad vilket bolaget berörs av. Bolaget upplever däremot ett

problem i att tunnelbanan är belägen så pass långt bort från deras exploateringsområde. De kan genom utredningar påvisa att tunnelbanan inte på något sätt bidrar med nytta till deras exploateringsområde.

Avstånd

Avstånd är alltså en betydande faktor för bolaget. När det kommer till kommersiell verksamhet är avståndet till närmsta station för tunnelbana, pendeltåg eller busshållplats mycket avgörande genom att det har en direkt konsekvens på den hyra som kan tas ut från de blivande kunderna. Ibland är det mycket angeläget för bolaget att ha t.ex. en tunnelbaneuppgång vid sitt nya exploateringsområde, de vet vilka summor pengar det handlar om och de har råd att betala för det. Deras handlingsutrymme är alltså väldigt stort när de vet vilken effekt en station exempelvis har.

Vad som är ett rimligt avstånd är svårt för bolaget att svara på. Det beror mycket på delmarknaden och även hur förutsättningarna är i staden. I exempelvis Stockholm där tunnelbananätet är mycket välutvecklat är 700 m till närmsta station väldigt långt medan det i exempelvis Uppsala eller i Malmö är ett fullt acceptabelt avstånd till närmsta station.

Även miljön runt exploateringen är viktig när det kommer till avstånd, t.ex. hur stadsmiljön är, om det är ett tryggt område, om det är upplyst m.m.

Hur nyttan påvisas

Nyttan av en statlig, regional eller kommunal investering är uppenbar enligt bolaget. De vet vilken skillnad närheten till exempelvis en tunnelbanestation gör för en exploatering och de är därmed gärna med och finansierar i sådana fall.

Liknande ersättning för kommunala projekt

Bolaget har betalat en ersättning, lik den medfinansieringsersättning som betalas för statlig transportinfrastruktur, även för kommunala anläggningar. Senast gångerna har det handlat om parker. Bolaget ställer sig positiva till att betala sådana typer av ersättningar om de ser att det bidrar till utvecklingen av ett specifikt område och att det i sin tur resulterar i ett attraktivt område. De strävar även efter att den målbild som återfinns under detaljplaneskedet ska återspeglas i område när det är färdigbyggt och då bidrar de gärna med pengar.

Oftast bestäms denna ersättning på liknande sätt som medfinansieringsersättning. För vissa projekt är ersättningen tydligt kopplad till BTA medan det för andra projekt mer är målbilden för området som är i fokus.

För de projekt där flera exploitörer berörs och alla således får betala, fördelas ersättningen oftast genom en viss procent på den BTA-yta som respektive exploitör avser att bygga, givet att de ska bygga samma typ av verksamhet. Den exakta fördelningen exploitörerna emellan är inte lika viktig som att projektet fortlöper så fort en princip för fördelning fastställts.

Förhandling

De erfarenheter som bolaget har av förhandling med kommunen är att förslag till exploateringsavtal ofta kommer mycket tätt inpå antagande av detaljplanen vilket innebär att eventuella diskussioner skulle medföra att antagandet skjuts upp. Förhandlingsfrågan upplevs enligt bolaget som allmänt svår eftersom förhandlingen sker med ett monopol som motpart. Men det viktigaste för bolaget är tiden och att de får komma igång med sitt projekt.

Förhandlingen ska enligt bolaget ske så tidigt som möjligt, men förståelse finns för att det inom många kommuner råder resursbrist och att det således blir en prioriteringsfråga.

Tidsfrist för projektet

För bolaget är det viktigt att det projekt de lämnat bidrag till är färdigställt den dag som de kommit överens med kommunen om. Om bolaget är direkt part till kommunen är det viktigt att det finns ett samspel så att det inte uppstår en situation där bolaget är klar med sin del och att det sedan dröjer flera år innan kommunens anläggande är klart, eller tvärtom - om kommunen blir klara tidigare än bolaget riskerar bolaget vid sitt bygge att köra sönder kommunens anläggning. Samspelet kring färdigställandet brukar dock fungera bra.

Om det däremot handlar om exempelvis en statlig väg som bolaget betalat medfinansieringsersättning för vill de helst inte betala förrän anläggningen är färdigbyggd.

Om projektet inte blir av

Att ett kommunalt projekt inte blir av har inte varit ett problem för bolaget. De har stora incitament att diskutera med den politiska ledningen och dessutom har bolaget upplevt att kommunen alltid vill göra rätt. Om det skulle hända att ett projekt inte blir av skulle det med största sannolikhet lösa sig.

11.4.2 Intervju med Bolag 2

Exploateringsavtal

Bolaget har flera gånger tecknat exploateringsavtal med diverse kommuner. Kommunerna har i dessa fall alltid hänvisat till sina riktlinjer för exploateringsavtal.

I samband med exploateringsavtalet har bolaget alltid fått betala exploateringsbidrag men det har gått till på olika sätt i olika kommuner. I vissa fall har ersättningen varit tydlig och baserats på kr/kvm BTA för att bygga ut allmän plats, medan det i vissa fall har varit mindre tydligt då bolaget har fått betala en fast ersättning utan att det specificerats vad ersättningen använts till.

Medfinansieringsersättning

Den intervjuade på bolaget har aldrig varit med om att bolaget har fått betala medfinansieringsersättning till en kommun. Det beror inte på att bolaget inte vill göra det utan snarare att diskussionen aldrig har tagits upp vid förhandling med kommuner. Däremot kan bolaget tänka sig att betala medfinansieringsersättning om en föregående diskussion hålls kring fördelningen mellan exploateringsbidrag och medfinansieringsersättning. Bolaget framför att det finns ett värde för dem att vara med och finansiera sådant som är till nytta för bolagets projekt.

Liknande ersättning för kommunala projekt

Bolaget har flertalet gånger fått betala en ersättning, som liknar den för medfinansiering, för kommunala projekt. Oftast har detta tagits ut genom exploateringsbidraget där beloppet ibland har varit fast, ibland har det grundats i de faktiska kostnaderna för projektet och ibland har det bara varit ett bidrag.

Förhandling

Den upplevelse som bolaget har är att ersättningar alltid är en förhandlingsfråga mellan dem och kommunen. Diskussionerna blir alltid långa kring vilken nytta åtgärden innebär för bolaget och således i vilken omfattning bolaget ska vara med och finansiera åtgärden.

Avstånd

Avståndet från bolagets projekt till kommunens anläggning har en stor betydelse. Ofta relateras nyttan till avståndet och ju längre ifrån desto fler exploatörer kan ha nytta av samma åtgärd och således måste kostnaderna fördelas.

Avståndet måste vara rimligt i förhållande till projektets storlek men det bör inte vara längre än en kilometer, snarare ca 400 m.

Hur nyttan påvisas

För bolaget innebär nytta av en åtgärd att det uppstår en fastighetsvärdeökning på deras fastighet eller att de har direkt användning av åtgärden, t.ex. om det handlar om en busshållplats precis utanför deras bostadsområde som de boende kan använda. Fastighetsvärdeökningen är oftast svår att kvantifiera men den blir uppenbar om åtgärden har ett värde för bolagets projekt.

Tidsfrist för projektet

Bolaget önskar att kommunen begränsas av en tidsfrist för de projekt som bolaget betalar ersättning för. Dessutom skulle bolaget önska att kommuner gör det tydligt vad pengarna används till. Att kommunens projekt inte blir av brukar inte vara ett problem för bolaget eftersom att de ofta får betala för den faktiska åtgärden vilket görs när anläggningen är utbyggd och klar. Detta ger även kommunen incitament till att skynda på åtgärden eftersom de inte får betalt förrän de är klara.

Vissa ersättningar är mer problematiska eftersom bolaget inte vet vad de används till. Då vet de inte heller om kommunen utfört projektet som bolaget lämnat ersättning för.

Men för de åtgärder som specificerats i exploateringsavtal har det aldrig hänt att de inte blivit av.

12 Diskussion

I detta stycke förs en diskussion om resultatet i föregående kapitel, där författarens hypoteser och påståenden presenteras.

12.1 Exploateringsavtal

Exploateringsavtal är ett genomförandeavtal som tecknas mellan kommun och exploatör i samband med en ny detaljplan och när exploatören äger marken som planläggs, med syfte att reglera respektive parts åtaganden och ansvarsområden samt finansiering. Medfinansieringsersättning är en värdeåterföringsmetod som kommuner kan använda i enlighet med 6 kap. 40 § 2 st PBL. Bestämmelsen innebär att kommuner i samband med tecknandet av exploateringsavtal kan förhandla med exploatörer om värdeåterföring i form av medfinansieringsersättning om exploatörens fastighet ökar i värde tack vare den statliga eller regionala transportinfrastruktur som kommunen medfinansierat. För att tillämpa medfinansieringsersättning krävs alltså att en kommun och en exploatör förhandlar om ett exploateringsavtal. Medfinansieringsersättning borde därför inte vara tillämpligt i andra sammanhang än i samband med exploateringsavtal och en kommun kan därför inte förhandla med ägare till redan exploaterade fastigheter om de inte avses planläggas på nytt.

En klar majoritet av de kommuner som deltog i undersökningen har riktlinjer för exploateringsavtal vilket innebär att de även arbetar med exploateringsavtal. Att somliga kommuner inte har antagit riktlinjer för exploateringsavtal kan bero på att kommunen är liten och inte arbetar frekvent med exploateringar eller för att kommunen äger mestadelen av marken i kommunen, åtminstone all mark som planläggs. En kommun som ägnar sig åt exploateringsavtal ska ha riktlinjer för detta. Samtliga kommuner som angett att de har riktlinjer för exploateringsavtal borde därför ha stött på begreppet medfinansieringsersättning - ändå tar endast hälften av dessa ut medfinansieringsersättning. Vad detta kan bero på behandlas senare.

12.2 Uttag av medfinansieringsersättning

Kommuner kan sedan år 2009 lämna bidrag, så kallas medfinansiering, till staten eller regionen för utbyggnad av transportinfrastruktur. Bidraget är undantaget från lokaliseringsprincipen och kan därför lämnas även för anläggningar utanför den egna kommunen. Sedan år 2017 har kommuner haft möjlighet att i samband med exploateringsavtal förhandla med exploatörer om att ersätta kommunen för denna medfinansiering om exploatörens fastighet förväntas öka i värde till följd av infrastrukturen, så kallad värdeåterföring genom medfinansieringsersättning. Tidigare forskning har visat att Sveriges kommuner ett år efter lagändringen, som möjliggjorde

medfinansieringsersättning, fortfarande saknade erfarenhet av metoden och således var osäkra beträffande tillämpningen.

Drygt hälften av de svarande kommunerna angav i denna undersökning att de har eller inom en snar framtid kommer att medfinansiera statlig infrastruktur. Eftersom det är frivilligt för kommunen att medfinansiera statlig infrastruktur och även upp till kommunen att avgöra bidragets storlek är anledningen till att fler kommuner inte har medfinansierat troligtvis att de inte har velat eller kunnat på grund av budgetbegränsningar eller för att kommunerna aldrig har berörts av statens eller regionens infrastrukturåtgärder. En kommun nämnde att de inte har något intresse i att finansiera statliga projekt eftersom att de anser att det är statens ansvar och inte kommunens, vilket också kan vara en anledning till att vissa kommuner inte medfinansierar statlig infrastruktur. En del kommuner anser säkerligen att en eventuell medfinansiering inte är till nytta för kommunen och att det således skulle gå emot den proportionalitetsprincip som kommunen måste förhålla sig till.

Hälften av de som svarade att de medfinansierar statlig infrastruktur svarade att de inte tar ut medfinansieringsersättning av exploitörer. Det finns flera anledningar till att kommuner inte tar ut medfinansieringsersättning. I ett par kommuner är all mark i anslutning till de statliga infrastrukturinvesteringarna kommunalägd vilket gör att det inte finns exploitörsägda fastigheter i influensområdet för medfinansieringsersättning. Något som kan diskuteras är om kommunerna kan låta medfinansieringsersättningen ingå i försäljningspriset om fastigheten skulle säljas till en privat exploitör. Andra anledningar till att vissa kommuner valt att inte arbeta med medfinansieringsersättning är att exploitörernas intresse att bygga ibland har visat sig vara lågt och därav skulle ett uttag av medfinansieringsersättning göra det ännu svårare att motivera exploitörer till att bygga i dessa kommuner. Det är ett resonemang som enligt propositionen för medfinansieringsersättning som lämnades år 2016 inte håller eftersom kommuner, enligt regeringen, oftast inte har tillräckliga incitament till att lämna så betydande bidrag till staten att det omöjliggör för exploitörer att betala medfinansieringsersättning. Om de kommuner som angav att det blir svårt att motivera exploitörer att bygga på grund av medfinansieringsersättningen, utan framgång har provat att ta ut ersättningen, visar det sig att regeringen resonerade felaktigt i sin proposition och att det därmed krävs förtydliganden, ändringar eller ytterligare utredningar om bestämmelserna ska uppfylla sitt syfte, exempelvis en begränsning i hur stor del av den medfinansiering som kommunen lämnat som de får återföra till sig själva genom medfinansieringsersättning.

Andra rimliga orsaker till att vissa kommuner inte tar ut medfinansieringsersättning kan vara att det är svårt för parterna att mötas i den frivilliga förhandlingen, dels att de inte kommer överens om villkoren eller för att exploitörerna helt enkelt inte vill betala. Däremot svarade båda de bolag som intervjuades att de gärna betalar medfinansieringsersättning i de fall som infrastrukturinvesteringen är till nytta för bolagets fastighet och om det bidrar till att utveckla området i stort. Det krävs alltså att kommunen är tydlig med vad medfinansieringsersättningen innebär och att exploitören

lyckas bilda sig en uppfattning om vilken påverkan infrastrukturen kan ha på deras fastighet.

En kommun svarade i enkäten att de täcker sina kostnader för medfinansiering genom exploateringsbidrag. Begreppet medfinansieringsersättning är fortfarande nytt för många kommuner och således finns det säkerligen fler kommuner som genom exploateringsbidraget täcker sina kostnader för den medfinansiering de lämnat till staten, dvs att de tar ut medfinansieringsersättning men benämner det exploateringsbidrag. Ett av bolagen som intervjuades vittnade dessutom om att ett par kommuner ofta tar ut ospecificerade exploateringsbidrag samtidigt som bolaget aldrig har fått betala medfinansieringsersättning, vilket stödjer resonemanget om att flera kommuner eventuellt använder del av exploateringsbidraget som medfinansieringsersättning.

En kommun som tar ut medfinansieringsersättning måste ha riktlinjer för det. Många kommuner reglerar det i riktlinjerna för exploateringsavtal medan andra kommuner har enskilda riktlinjer för medfinansieringsersättning. Ett par kommuner har inga riktlinjer alls vilket strider mot 6 kap. 39 § 2 p. PBL som säger att kommuner i sina riktlinjer för exploateringsavtal ska inkludera hur kommunen avser att arbeta med medfinansieringsersättning. Det kan vara ytterligare en anledning till att vissa kommuner väljer att inte ta ut medfinansieringsersättning eftersom det krävs att riktlinjerna revideras. Med tanke på att bolagen föredrar förutsägbarhet och tydlighet från kommunernas sida bör alla kommuner upprätta tydliga riktlinjer som behandlar medfinansieringsersättning.

12.3 Nytt

När en kommun väljer att ta ut gatukostnader, exploateringsbidrag eller medfinansieringsersättning av en exploatör krävs att denne får nytta av anläggningen eller detaljplanen. Ett av de intervjuade bolagen räknar nytta som värdeökning på fastigheten vilket är en rimlig slutsats eftersom en fastighetsvärdeökning enligt teorin är detsamma som nyttan av detaljplanen. Nyttan av planen motsvarar i sin tur den byggrätt som erhålles genom den och ytterligare byggrätt medför en fastighetsvärdeökning. En kommun nämnde att nyttan avspeglas i att exploatören inte själv behöver genomföra åtgärden vilket kan jämföras med alternativkostnaden för medfinansieringsersättning enligt avsnitt 10 *Nytto- och vinstmaximering*. Om en exploatör inte betalar medfinansieringsersättning kan det innebära att exploateringen inte går att genomföra vilket blir alternativkostnaden till att betala medfinansieringsersättning. Så länge ersättningen inte överstiger den vinst som erhålls genom exploateringen bör den betalas dels eftersom att alternativkostnaden är högre, dvs att exploateringen inte genomförs, dels för att exploatören då uppnår störst nytta till lägst kostnad. Exploatörer bör i sådana här fall tänka på att endast ta hänsyn till rådande förutsättningar och inte sina tidigare kostnader som uppkommit i verksamheten, samt att endast väga förutsättningar som uppkommer till följd av det aktuella beslutet, dvs att betala eller inte betala medfinansieringsersättning.

Ett av bolagen framförde att investeringar i infrastruktur som är belägen i närheten av deras fastighet genast avspeglas i fastighetens värde genom att den verksamhet som bedrivs på fastigheten oftast får direkt användning av infrastrukturen och således kan högre priser eller hyror tas ut. Enligt dem är nyttan uppenbar på samma sätt som många kommuner beskriver att nyttan i samband med uttag av medfinansieringsersättning är uppenbar eftersom åtgärden ofta bidrar till att en exploatering blir möjlig. Även i enkäten som skickades ut till bolagen framförde dessa att den främsta anledningen till att de betalar medfinansieringsersättning är för att det är ett måste för att detaljplanen ska gå att genomföra. Om anläggningen således är till användning för en viss fastighet eller möjliggör en exploatering som annars inte hade varit möjlig så är nyttan uppenbar och medfinansieringsersättning kan tas ut.

De flesta kommuner angav däremot i den empiriska undersökningen att de tar in en värderingsperson för värdering av den förväntade värdeökningen vid anläggande av ny infrastruktur. För såväl gatukostnader som medfinansieringsersättning ska kommunens kostnader ersättas och inte den värdeökning som uppstår, således behöver inte en värdering göras av värdeökningen för att bestämma ersättningen. Om värdeökningen är uppenbar räcker det att konstatera det och sedan gå vidare med förhandling om exakt ersättning. Men om parterna inte är överens om att det uppstår en värdeökning kan en värdering lämpa sig.

12.4 Förhandlingstidpunkt

Såväl förhandling om exploateringsavtal som förhandling om medfinansieringsersättning är frivilliga förhandlingar. En exploatör kan därför inte tvingas att ingå exploateringsavtal eller att betala medfinansieringsersättning. Däremot är, som Malmö Stad nämnde i intervjun, ett tecknat exploateringsavtal ofta ett krav för att en detaljplan ska kunna antas vilket ligger i exploatörens intresse samtidigt som medfinansieringsersättning, vid de fall det tillämpas, är en del av exploateringsavtalet. Trots att dessa frågor alltså ska vara förhandlingsfrågor upplevs det ofta från bolagens sida att det är ett krav från kommunen att betala medfinansieringsersättning för att en detaljplan ska vinna laga kraft. I den enkät som skickades ut till bolagen fanns olika svarsalternativ till varför bolagen betalar eller kan tänka sig att betala medfinansieringsersättning men ändå svarade samtliga bolag att de gör det när det krävs för planens antagande. Bolag 1 nämnde i sin intervju att exploateringsavtalet ofta skickas till bolaget mycket tätt inpå antagande av planen och eventuella invändningar från bolaget skulle därför försena processen, något som bolaget inte önskar. Det kan vara ett taktiskt drag från vissa kommuner för att få igenom sina önskemål med avtalet.

De flesta kommuner nämnde i enkäten att förhandling om medfinansieringsersättning sker parallellt med planen och många kommuner svarade att de förhandlar i samband med planbesked. Bolagen nämner i enkäten att det varit tydligt att ersättningen kommer att utgå och att de fått reda på det i samband med tecknandet av exploateringsavtal. Den

statliga infrastrukturen möjliggör ofta för exploateringar att bli av vilket försvarar den medfinansieringsersättning som kommunen vill ta ut, men kommunen bör inte ta ett rättsligt beslut på att medfinansieringsersättning ska betalas eftersom det isåfall måste kunna överklagas vilket kan dra ut ytterligare på processerna. Slutsatsen är således att exploatörer föredrar så tidig förhandling som möjligt och att förhandling om medfinansieringsersättning kan göras i samband med exploateringsavtalet men att det ska vara tydligt från kommunens sida i ett tidigt skede att exploateringsavtal avses tecknas och vad det kommer att behandla, exempelvis medfinansieringsersättning. Förutsägbarhet och tydlighet väger tungt hos bolagen.

12.5 Vad ska ersättningen baseras på?

Medfinansieringsersättning ska enligt teorin inte baseras på värdeökningen på fastigheten utan snarare på storleken på kommunens medfinansiering till staten. Vad ersättningen i sin tur grundas på varierar mellan kommunerna men vanligast är att kommunerna utgår ifrån den nytta som planen innebär för exploatören, dvs främst byggrätten uttryckt i BTA. Ersättningen tas därför ofta ut i form av kronor per kvadratmeter BTA vilket är i linje med den proposition som lämnades angående medfinansieringsersättning. I den nämns att ersättningen ska baseras på byggrätten eftersom den byggrätt som möjliggörs genom detaljplanen leder till en fastighetsvärdeökning.

Bolag 1 beskrev i sin intervju hur vissa kommuner tar ut ersättning av bolaget för anläggningar som ligger så långt bort att de inte bidrar med någon nytta för bolagets fastighet vilket inte föredras av bolaget. Bolag 2 beskrev å andra sidan hur vissa kommuner tar ut ersättningar i samband med exploateringsavtalet som är opreciserade vilket gör att bolaget ersätter kommunen för något som de eventuellt inte har nytta av. För ett sådant fall som bolag 1 beskrev, dvs att de inte anser sig få en fastighetsvärdeökning, kan det lämpa sig att ta in en värderingsperson som beskrivet i avsnitt 12.3 *Nytta* för att undvika missförstånd och tvister. Det som kommuner i övrigt bör tänka på vad gäller ersättningens storlek är att den ska preciseras noga, dvs vad den används till samt att exploatören faktiskt får nytta av anläggningen i form av en fastighetsvärdeökning.

En annan viktig aspekt, som varit aktuell i samband med uttag av gatukostnader och som blivit praxis att ta hänsyn till, är egendomsskyddet som beskrevs i avsnitt 4.2.1 *Egendomsskydd*. Det är en faktor som med fördel kan beaktas även vid uttag av medfinansieringsersättning. Kommunen bör vara försiktig med att ta ut ersättning för byggrätter som inte avses realiseras utan som kommit till på kommunens initiativ, dessutom bör ersättningen vara rimlig i förhållande till vilken nytta kommunen får av att ta ut medfinansieringsersättningen. Det kan relateras till den ersättning som bolag 1 ålagt att betala trots att deras fastighet är belägen så pass långt bort och att de genom utredning kan påvisa att de inte får någon nytta av fastigheten. Uttag av medfinansieringsersättning för ett sådant fall borde också innebära en överträdelse av egendomsskyddet eftersom anläggningens uppförande varit på kommunens eller

statens initiativ och bolaget saknar nytta av den. Dessutom måste kommunen beakta att de inte får ta retroaktiva beslut, dvs ta ut ytterligare avgifter för en tid som redan passerat.

12.6 Influensområdet

Ett influensområde är ett geografiskt avgränsat område vilket förväntas öka i värde till följd av en investering i infrastruktur och från vilket kommunen således kan ta ut medfinansieringsersättning. Det enda kravet för att en fastighet ska ingå i influensområdet är att den ökar i värde till följd av infrastrukturen. En fastighet kan öka i värde bland annat om den berörs av en ny detaljplan som dessutom medför en byggrätt för fastigheten, eller om det offentliga gör en investering i infrastruktur som fastigheten kan ha nytta av. Eftersom medfinansieringsersättning avtalas om i samband med exploateringsavtal kan kommunen endast förhandla om medfinansieringsersättning med en exploatör som är part i exploateringsavtalet, vilket även innebär att endast de exploatörer som berörs av en ny detaljplan kan ingå i förhandlingen. Således behöver kommunen avgöra vilka detaljplaner som berörs av en ny infrastrukturinvestering och på så sätt låta de som ingår i de planerna betala medfinansieringsersättning om deras fastigheter kan antas öka i värde. Eftersom exploateringsavtal tecknas innan en detaljplan antas kan medfinansieringsersättning endast tas ut för fastigheter som berörs av en kommande plan, dvs ersättningen kan inte tas ut för en fastighet som inte avses planläggas. Eftersom det totala bidraget som lämnas till kommunen inte får överstiga den summa som kommunen lämnat till staten måste kommunen innan medfinansieringsersättningen börjar tas ut, noga utreda vilka områden som berörs av den nya anläggningen, om de avses planläggas samt hur fördelningen ska ske mellan dessa.

Medfinansieringsersättning kan tas ut för åtgärder som redan är genomförda. I kommunens riktlinjer kan influensområdet anges, därför bör kommunen i samband med att de medfinansierar ny infrastruktur avgöra vilket område som kommer att öka i värde på grund av infrastrukturen och om dessa områden således utgör framtida planområden blir det tydligt vilka exploatörer som medfinansieringsersättning kan tas ut av och om området dessutom utpekats i riktlinjerna blir det tydligt och förutsägbart för de fastighetsägare inom området att de kommer att bjudas in till förhandling om medfinansieringsersättning, något som uppskattas enligt de bolag som intervjuades.

Enligt paragrafen som reglerar medfinansieringsersättning, 6 kap. 40 § 2 st PBL, krävs det som tidigare nämnt att fastigheten ökar i värde till följd av infrastrukturen. Mest påtagligt blir det om infrastrukturen möjliggör en ny detaljplan och om detaljplanen i sin tur medför en byggrätt. Det borde innebära att samtliga fastigheter inom influensområdet som tillförs byggrätt till följd av en ny detaljplan bör betala medfinansieringsersättning. Viktigt att tänka på är att det ska ske genom förhandling och att byggrätten avses realiseras för att inte strida mot egendomsskyddet.

En hypotes innan studien påbörjades var att influensområdets utsträckning kunde bestämmas med hjälp av ett exakt avstånd till den nya infrastrukturen. När kommunerna i den empiriska undersökningen tillfrågades om de utgår från avstånd när de bestämmer influensområdet var det ungefär lika många som gjorde det som inte gjorde det. Det var svårt för kommunerna att ange ett exakt avstånd och istället svarade de flesta att det beror på och att de främst utgår från vilka fastigheter som har nytta av anläggningen. Det innebär att de utgår från vilka fastigheter som ökar i värde och det kan enligt teorin, utöver det som nämndes ovan om byggrätt, röra sig om fastigheter vars tillgänglighet ökar tack vare den nya infrastrukturen och att läget följaktligen förbättras eller fastigheter för vilka exploatering möjliggörs tack vare infrastrukturen. Detta innebär att det är väldigt svårt att bestämma ett avstånd som är tillämpligt i samtliga situationer och avståndet är av mindre betydelse om en åtgärd medför nytta för en fastighet. Anläggningen kan vara belägen långt bort men ändå förbättra exempelvis tillgängligheten. Bolag 1 nämnde i sin intervju att de i ett fall har kunnat påvisa att en åtgärd som kommunen begärt ersättning för inte har inneburit någon nytta för deras fastighet. Det är därför viktigt att i varje fall föra diskussion med exploatören för att båda parter ska vara överens om att det faktiskt uppstår en nytta. I den enkät som skickades ut till bolagen svarade ett bolag att avståndet ska vara 0-200 m och ett annat bolag svarade 200-400 m, samtidigt som bolag 2 svarade i sin intervju att det inte bör sträcka sig längre än en kilometer, snarare runt 400 m. Bolagens åsikter varierar alltså vad gäller avstånd och kommunikation under processen är således viktigt.

Som bolag 1 nämnde i sin intervju finns det andra faktorer som spelar roll vid bedömningen av influensområdets sträckning. Det beror mycket på hur den aktuella kommunen är uppbyggd idag vad gäller kommunikationer. Ett rimligt avstånd till närmsta busshållplats i en mindre tätort behöver nödvändigtvis inte vara ett rimligt avstånd i en storstad där kommunikationerna normalt är bättre. Dessutom bör miljön beaktas i området. Ett rimligt avstånd till närmsta tågstation i ett tryggt och upplyst område kan vara ett för långt avstånd i ett otryggt och mörkt område. De fastigheter som är belägna på ett avstånd som i ett otryggt område anses långt bör således inte ingå i en förhandling om medfinansieringsersättning. Å andra sidan kan en sådan exploatör, om den ändå betalar medfinansieringsersättning, bidra till att en tågstation uppförs även i närheten av dennes fastighet vilket skulle göra exploatörens eventuellt otrygga område mer attraktivt och tryggt.

En kommun nämnde i enkäten att de utgår från olika avstånd för olika zoner vilket styrker att det är möjligt för kommunen att göra på så vis. Att ha olika zoner borde inte strida mot kommunens likställighetsprincip då principen innebär att kommunmedlemmar som befinner sig i olika situationer ska behandlas på olika sätt. Alltså bör ett influensområde kunna bestå av flera zoner beroende på områdets olika förutsättningar. Olika förutsättningar kan vara den befintliga infrastrukturen t.ex. om vissa delar av influensområdet har välutvecklad infrastruktur och gatunät eller närliggande stationer, då kommer ytterligare infrastruktur inte påverka värdet lika mycket som i ett område med sämre tillgänglighet till diverse infrastruktur. Ett område som inte har någon närliggande station exempelvis kommer att få en mer påtaglig värdeökning än ett område som redan har gått om stationer.

Något annat som kan påverka de olika zonernas medfinansieringsersättning är vad exploatören avser att bygga. Beroende på ändamålet och målgruppen i området har olika infrastruktur olika stor påverkan på ett område. Om målgruppen i området är arbetande vuxna med familj har dessa eventuellt bil och förbättring av kollektivtrafiken kommer därför inte att påverka värdena lika mycket som om det vore ett studentområde där kollektivtrafiken kan betyda mycket eftersom att äga en bil inte är lika vanligt. Tvärtom gäller om det är en allmän väg som ska anläggas, vilken bilägare har större nytta av än en student utan bil.

12.7 Projektets färdigställande

Exploateringsavtalet är som tidigare nämnt ett civilrättsligt avtal och därav finns ingen lagreglering om vad som gäller för det fall den medfinansierade infrastrukturåtgärden inte genomförs. Till skillnad från värdestegringsexpropriation är ett färdigställt projekt inget krav för att kommunen ska få ta ut medfinansieringsersättning. Det bör därför regleras i riktlinjerna för medfinansieringsersättning vad som gäller om åtgärden inte genomförs, alternativt bör en lagändring göras som, på samma sätt som för värdestegringsexpropriation, inte beviljar medfinansieringsersättning förrän projektets färdigställande är säkerställt.

Majoriteten av de svarande kommunerna angav att de inte ersätter exploatören om denne lämnat medfinansieringsersättning för en åtgärd som sedan inte blir av. Det råder stor osäkerhet i frågan eftersom många kommuner anger att en sådan situation aldrig har uppstått samtidigt som många anger att de inte vet hur de hade hanterat situationen. Med tanke på att propositionen föreslog att riktlinjerna ska hantera vad som gäller om infrastrukturprojektet inte blir av är det förvånansvärt att så pass många kommuner är osäkra i frågan. Att en sådan situation aldrig har uppstått anses enligt författaren inte tillräckligt för att kommunerna inte ska lyfta det i riktlinjerna, eftersom det skapar en osäkerhet om situationen faktiskt skulle uppstå. Samtliga kommuner borde därför reglera vad som gäller för projektets färdigställande i sina riktlinjer eller som Malmö Stad nämnde i sin intervju, reglera vad som gäller åtminstone i exploateringsavtalet.

Den empiriska undersökningen gjorde det tydligt att fastighetsbolag normalt önskar klarhet gällande projektets genomförande, i form av bra kommunikation och samordning samt någon form av försäkring. Vissa bolag anser sig däremot ha incitament att påverka kommunen och har därför inte samma behov av att projektets genomförande säkerställs. Skillnaden på bolagens inställning i frågan kan dels bero på tidigare erfarenhet eller hur stort bolaget är och således hur stor skada bolaget skulle lida av att projektet inte genomförs. Att ett par bolag önskar en försäkring om projektets genomförande visar däremot på att det finns en efterfrågan hos bolag att säkerställa vad som gäller vid oförutsedda situationer, något som ett fåtal kommuner går till mötes. Ett av de intervjuade bolagen, bolag 2, önskar även att kommunen ska begränsas av en tidsfrist samtidigt som de önskar att kommunen preciserar vad pengarna används till för att bolaget ska kunna säkerställa att projektet genomförs. Transparens mellan kommun och exploatör är viktigt eftersom bolaget då kan följa processen och fortskridandet av infrastrukturåtgärden.

Om infrastrukturåtgärden är en förutsättning för att detaljplanen och efterföljande exploatering ska gå att genomföra är kommunen och exploatören någorlunda försäkrade. Det innebär att om infrastrukturåtgärden inte genomförs kommer inte heller detaljplanen att antas. En av de svarande kommunerna nämnde att de alltid tecknar ett medfinansieringsavtal mellan kommun och stat som säkerställer att åtgärden kommer att genomföras. Om någon part inte fullgör sina åtaganden ersätts den andra parten. Det är en rutin som fler kommuner borde ta efter.

Så länge båda parter är överens om ett exploateringsavtal så gäller det, men för att minimera risken för tvister och missförstånd bör alla kommuner reglera i sina riktlinjer vad som händer med medfinansieringsersättningen om den statliga infrastrukturen inte genomförs.

12.8 Medfinansieringsersättning för kommunala projekt

En kommun kan i samband med genomförandet av en detaljplan ta ut ett par olika avgifter. Enligt lag får en kommun efter en genomförd gatukostnadsutredning ta ut gatukostnader av de fastighetsägare som berörs av en ny detaljplan. Dessa avgifter får användas till att finansiera allmän plats inom en detaljplan, för vilken kommunen är huvudman. Det kan röra sig om såväl gator som parker eller torg. Avgiften får endast tas ut av de fastighetsägare som har nytta av den allmänna platsen.

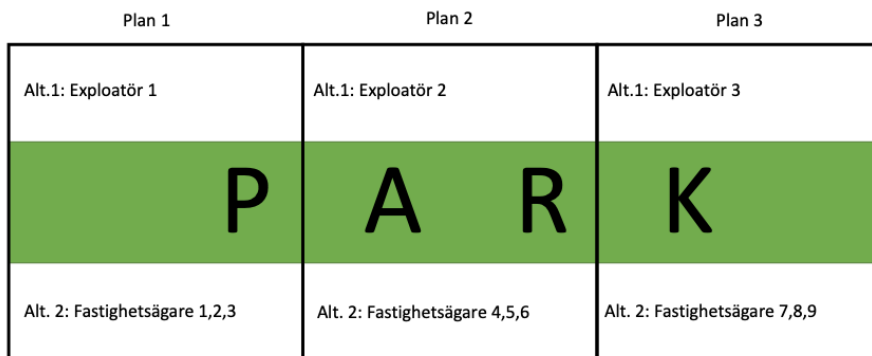
Majoriteten av de svarande kommunerna angav att de tar ut exploateringsbidrag i samband med exploateringsavtal vilket i de flesta fall avses användas till finansiering av allmän plats med stöd i 6 kap. 40 § 1 st PBL. Tolkningen av detta resultat är att kommuner tar ut exploateringsbidrag i större grad än gatukostnader bland annat för att det medför en snabbare process eftersom ingen föregående gatukostnadsutredning behöver göras, men även eftersom gatukostnader inte tillämpas när en och samma exploatör äger all mark inom en ny detaljplan. Sammanfattningsvis ersätts gatukostnaden ofta med exploateringsbidrag när det endast är en part som äger marken inom detaljplaneområdet vilket även framgår av de kommuner som svarade att exploateringsbidraget även omfattar gatukostnader. Det innebär att kommunen kan finansiera sina egna projekt som innefattar anordnande av allmän plats genom antingen gatukostnadsavgifter eller genom exploateringsbidrag.

Frågan uppstår således om hur värdeåterföring kan genomföras när en kommun gör en investering som är på kommunal nivå men som sträcker sig över flera delar av kommunen och eventuellt regionen, så kallade generalplaneanläggningar. Dessa kan medföra en värdeökning på flertalet fastigheter inom kommunen. Enligt teorin kan en kommun, som ovan beskrivet, tillämpa värdeåterföring genom uttag av gatukostnader om en anläggning berörs av en detaljplan och om fastighetsägarna har nytta av den allmänna platsen. Gatukostnader får däremot inte omfatta kommun- eller regionövergripande projekt om de inte är till direkt nytta för fastighetsägarna i området. Motsatsvis innebär det att det borde vara möjligt att tillämpa gatukostnadsavgifter för större anläggningar om de är till direkt nytta för fastighetsägarna i ett område.

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv

Exploateringsbidrag får tas ut för åtgärder utanför detaljplaneområdet om det är nödvändigt för att säkerställa ändamålet med planen och om det är till nytta för exploatören.

Författarens teori är således att om hela anläggningen, exempelvis parken, ingår i en eller flera angränsande detaljplaner, se figur 13, borde exploateringsbidrag eller gatukostnader kunna tas ut av fastighetsägare oavsett parkens storlek. Om en anläggning endast påverkar en exploatör för respektive detaljplan som anläggningen ingår i, kan exploateringsbidrag tas ut för anläggningen om denna anses nödvändig för planens genomförande och om den är till nytta för respektive exploatör enligt alternativ 1 i figur 13. Då betalar exploatör 1 för den del av parken som ingår i dennes detaljplan, exploatör 2 för sin del och exploatör 3 för sin. Om det skulle finnas flera fastighetsägare inom detaljplanerna kan däremot gatukostnader tillämpas. Då betalar fastighetsägare 1,2,3 för den del av parken som berör den detaljplan som de själva omfattas av, fastighetsägare 4,5,6 för sin del och fastighetsägare 7,8,9 för sin del. Kommunen får då i varje fall avgöra anläggningens påverkan på respektive detaljplan och exploatör/fastighetsägare och göra en rimlighetsbedömning beträffande ersättningen. Det strider inte mot likställighetsprincipen eftersom de olika parterna befinner sig i olika situationer. Om ingen av avgifterna går att tillämpa bör sådana anläggningar istället finansieras genom skattemedel.



Figur 13. Hur en kommunal anläggning kan finansieras beroende på vem som äger marken inom detaljplanerna.

Flera kommuner nämnde i undersökningen att de använder exploateringsbidraget till att finansiera infrastruktur inom kommunen. Men eftersom exploateringsbidrag endast kan tas ut i samband med exploateringsavtal krävs en planerad exploatering, bidraget kan därför inte tas ut i efterhand för redan exploaterade fastigheter eftersom exploateringsavtalen för dessa fastigheter redan är tecknade. Gatukostnader kan tas ut

för redan bebyggda fastigheter som berörs av en detaljplan och som kommer att ha nytta av anläggningen.

Om en anläggning redan är genomförd och en ny plan antas som väntas påverka anläggningen, t.ex. genom att en kapacitetshöjning behövs, kan exploatören vara med och delfinansiera kapacitetshöjningen genom ett exploateringsbidrag. Ett par kommuner nämnde i enkäten att det exploateringsbidrag de tar ut av exploatörer används till just delfinansiering av kapacitetshöjningar. Detta är möjligt eftersom att det är en åtgärd som krävs för planens genomförande och eftersom att det innebär en nytta för exploatören. Malmö Stad nämnde i sin intervju att de använder metoden och att de vid de situationer då det är svårt att koppla en enskild exploaterings påverkan på en större anläggning, istället hanterar frågan endast mellan kommun och stat, medan det vid mindre anläggningar går att tillämpa delfinansiering.

I 1 kap. 4 § PBL definieras medfinansieringsersättning varav det står att det är den ersättning som en exploatör lämnar till kommunen för den kostnad som kommunen haft för bidrag till ett statligt eller regionalt infrastrukturprojekt. Enligt paragrafen måste det alltså röra sig dels om ett statligt eller regionalt projekt, dels om en väg eller järnväg. Medfinansieringsersättning i den ordalydelsen kan därför inte användas för ett kommunalt projekt och inte heller för en annan anläggning än en väg eller järnväg. I propositionen som lämnades för bl.a. införandet av medfinansieringsersättning nämndes att medfinansieringsersättning endast tillämpas för statlig och regional infrastruktur eftersom det annars kan uppstå förvirring i förhållande till andra principer för finansiering som återfinns i PBL. Förmodligen åsyftas här just gatukostnader och exploateringsbidrag vilket förmodligen innebär att lagstiftarens tanke var att projekt som inte är statliga eller regionala ska finansieras med hjälp av sedvanliga avgifter som gatukostnader eller exploateringsbidrag.

Eftersom den medfinansieringsersättning som åsyftas i lagen alltså inte omfattar ersättning varken för kommunala anläggningar eller för anläggningar som inte utgörs av transportinfrastruktur borde kommuner som tillämpar medfinansieringsersättning för annat än statlig eller regional transportinfrastruktur inte arbeta i enlighet med legalitetsprincipen. Förmodligen är en sådan ersättning dessutom svårare för kommunerna att motivera just eftersom den inte är lagreglerad. De kommuner som inte finansierar sina anläggningar genom medfinansieringsersättning gör det säkerligen med gatukostnader eller exploateringsbidrag vilket även styrks av propositionen som beskriver att det finns andra finansieringsmetoder i PBL som riskerar att blandas ihop med medfinansieringsersättningen om denna skulle tillämpas även för kommunala projekt. Problemet i att tillämpa exploateringsbidrag för sådan finansiering är att åtgärden måste vara nödvändig för planens genomförande vilket i vissa fall kan vara svårt att bevisa. Medfinansieringsersättning kräver inte att åtgärden är nödvändig för genomförandet av en plan utan endast att den medför en värdeökning på exploatörens fastighet.

I den empiriska undersökningen visade det sig att det är relativt spritt hurvida kommuner ändå tillämpar medfinansiering för sina egna projekt, dvs de projekt som

inte drivs av staten. Knappt hälften svarade att de inte tillämpar medfinansiering för sina projekt, samtidigt som ett par kommuner skrev in egna svar, att de sköter finansieringen just genom att ta ut exploateringsbidrag eller gatukostnader. En tredjedel av kommunerna svarade däremot att de tillämpar medfinansiering för sina egna projekt, dessutom svarade två av bolagen i enkäten och de två intervjuade bolagen att de har fått betala en ersättning till kommuner som liknar medfinansieringsersättning för statlig eller regional infrastruktur. Resultatet tyder på att det är en metod som många av kommunerna anser är möjlig för finansiering av kommunala projekt.

I enkäten fick kommunerna i de flesta frågor ta ställning dels till hur de gör vid medfinansieringsersättning, dels hur de gör i de fall de tar ut medfinansieringsersättning även för kommunala projekt. Därav har samtliga kommuners svar om vad ersättningen baseras på, hur värdeökningen påvisas, när förhandlingen sker, vilka som ingår i influensområdet och vad som gäller för projektets färdigställande riktat in sig såväl på medfinansieringsersättning för statliga projekt och ersättning för övergripande kommunala projekt och därmed gör kommunerna på samma sätt för båda typer av finansiering. Även bolag 1 nämnde i sin intervju att det oftast går till på samma sätt när det kommer till finansiering av kommunala projekt.

Om kommunen avser anlägga något inom ett område som inte är planlagt kan varken exploateringsbidrag eller gatukostnader tillämpas vilket innebär att kommunen antingen får finansiera åtgärden helt genom skattemedel eller genom någon annan värdeåterföringsmetod som inte behandlas ytterligare här.

13 Slutsats

Läsaren får här ta del av de slutsatser som dras för respektive frågeställning och således svar på dessa.

Syftet med arbetet har varit att beskriva hur kommuner ska arbeta med medfinansieringsersättning i förhållande till andra sedvanliga kommunala avgifter, samt vad som ska tas i hänsyn vid förhandlingen. En viktig aspekt av arbetet är hur kommunen ska avgränsa ett influensområde, dvs vilka fastigheter som ska ingå i det område som kommunen kan förhandla med om medfinansieringsersättning. Lagrummet som reglerar medfinansieringsersättning ger stort utrymme för egen tolkning och egna avväganden vilket skapar en osäkerhet i ett antal frågor bland annat när förhandlingen ska ske, vad ersättningen ska baseras på, hur värdeökningen bör påvisas m.m.

13.1 Hur arbetar Sveriges kommuner med medfinansieringsersättning och andra kommunala avgifter?

Hälften av de svarande kommunerna angav att de har eller inom en snar framtid kommer att medfinansiera statlig infrastruktur varav hälften av dessa angav att de

därefter tar ut medfinansieringsersättning av exploatörer. Metoden är därmed inte fullt vedertagen och det är alltså fortfarande relativt få kommuner som tillämpar metoden trots att den har funnits i fyra år.

Majoriteten av kommunerna angav att de tar ut exploateringsbidrag i samband med exploateringsavtal vilket i de flesta fall går till att finansiera allmän plats. Finansiering av allmän plats kan enligt lag göras genom att ta ut gatukostnader av de fastighetsägare inom en detaljplan som har nytta av den allmänna platsen. En vedertagen metod bland kommunerna är att ta ut exploateringsbidrag istället för gatukostnader när en och samma exploatör äger all mark inom en detaljplan. En kommun kan alltså finansiera sina kostnader för allmän plats genom antingen gatukostnader eller exploateringsbidrag. Exploateringsbidrag kan däremot endast tas ut i samband med exploateringsavtal och således krävs en planerad exploatering för att kommunen ska kunna ta ut pengarna. Somliga kommuner utnyttjar med stor sannolikhet exploateringsbidrag för att täcka sina kostnader för den medfinansiering som lämnats till staten.

En del av de kommuner som tillämpar medfinansieringsersättning saknar riktlinjer för detta vilket strider mot rådande lagstiftning. Kommuner som tillämpar medfinansieringsersättning måste skriva in det i sina riktlinjer för exploateringsavtal.

För att påvisa att det uppstår en värdeökning på de fastigheter för vilka medfinansieringsersättning tas ut, tar de flesta kommuner in en värderingsperson vilket kan lämpa sig för att undvika tvister. Men eftersom det är kommunens kostnad som ska ersättas och inte den värdeökning som uppstår krävs inte en noggrann värdering av den värdeökning som uppstår. I många fall anger såväl kommunerna som bolagen att värdeökningen är uppenbar eftersom den åtgärd för vilken medfinansieringsersättning tas ut ofta möjliggör exploatering och således byggrätt. Så länge parterna är överens om värdeökningen kan en värdering anses överflödigt.

Förhandlingen mellan kommun och exploatör sker oftast parallellt med planen eller redan i samband med planbeskedet. Eftersom medfinansieringsersättning regleras i exploateringsavtal sker förhandlingen ofta i samband med detta vilket innebär att förhandlingen är färdig innan granskning av detaljplanen. Bolagen anser att kommunerna i de flesta fall är tydliga inför förhandlingen men att exploateringsavtalen ibland tas fram tätt inpå antagande av planen och att det därmed saknas utrymme för förhandling om processen ska bli klar i tid. Kommunerna bör tänka på att bjuda in till förhandling och att engagera exploatören i avtalets framtagande.

När det kommer till ersättningen baserar kommunerna denna främst på exploatörernas nytta av den anläggning som medfinansieringsersättning lämnas för. Nyttan utgörs av byggrätten vilket innebär att ersättningen oftast baseras på kronor per kvadratmeter BTA.

Vid avgränsning av influensområdet tar kommunerna till största del hänsyn till vilka som får nytta av anläggningen vilket kan röra sig om fastigheter vars läge eller

tillgänglighet förbättras till följd av anläggningen. Det kan även röra sig om fastigheter som tillförs byggrätt och för vilka exploatering möjliggörs. Avståndet har en viss betydelse, men ett generellt avstånd som går att applicera på varje åtgärd går inte att ta fram eftersom att nyttan av anläggningen väger tyngre. Influensområdet kan med fördel delas in i flera zoner, där de olika zonerna lämnar olika stor ersättning, beroende på förutsättningarna för de olika områdena t.ex. hur väl utbyggd den befintliga infrastrukturen är. Hänsyn bör också tas till övriga omständigheter i området, exempelvis hur trygg miljön är.

Ett fåtal kommuner reglerar vad som gäller om infrastrukturåtgärden inte skulle genomföras. För de fall som infrastrukturen är nödvändig för detaljplanens antagande uppstår inget problem eftersom att medfinansieringsersättningen förhandlas i samband med exploateringsavtalet och om infrastrukturen inte genomförs kan inte heller planen antas. Men med tanke på fastighetsbolagens önskan om en försäkring eller återbetalning om åtgärden inte skulle bli av bör kommunerna i varje enskilt fall, eller i riktlinjerna, reglera vad som gäller om någondera part inte genomför sin del.

13.2 Kan kommunen använda medfinansiering även för kommunala projekt?

Medfinansieringsersättning betalas av en exploatör till en kommun för den medfinansiering som kommunen lämnat till staten eller regionen för transportinfrastruktur. Lagen ger alltså inte utrymme till förhandling om medfinansieringsersättning vid andra typer av projekt, t.ex. kommunala anläggningar. Kommunala anläggningar, för de fall det rör sig om allmän plats i detaljplan, finansieras i regel genom gatukostnadsersättning eller exploateringsbidrag. Problemet är att dessa kostnader är begränsade till att endast omfatta lokala anläggningar och inte sådana som är kommun- eller regionövergripande vilket medför en lucka i lagen beträffande hur sådana anläggningar ska finansieras.

Många kommuner beskriver att de tillämpar medfinansieringsersättning för sina egna projekt, samtidigt som flera fastighetsbolag vittnar om att de fått betala sådana avgifter vilket styrker att det är en metod som används. Men med tanke på att medfinansieringsersättning enligt lagen endast omfattar statlig eller regional transportinfrastruktur och att kommunen måste förhålla sig till legalitetsprincipen samt att förarbetena beskriver en potentiell förvirring mellan olika finansieringsmetoder om medfinansiering tillämpas för annat än statlig eller regional transportinfrastruktur, borde medfinansieringsersättning inte tillämpas för kommunala projekt. En del kommuner sköter sådan finansiering genom just gatukostnader eller exploateringsbidrag vilket är i enlighet med förarbetena till medfinansieringsbestämmelserna och fungerar i vissa fall. Problemet ligger i att gatukostnader endast får tas ut för begränsade områden, dvs inte kommun- eller regionövergripande anläggningar medan exploateringsbidrag endast får tas ut för åtgärder som är nödvändiga för exploateringen i fråga. Det skulle därför behövas en ny regel som möjliggör medfinansieringsersättning för kommunala projekt som inte går

att finansiera genom sedvanliga avgifter som gatukostnader och exploateringsbidrag, alternativt en ändring av befintliga lagar som gör det tydligt hur större kommunala anläggningar kan finansieras.

13.3 Vad har fastighetsbolagen för erfarenhet av att betala medfinansieringsersättning och andra kommunala avgifter?

Samtliga bolag har erfarenhet såväl av att teckna exploateringsavtal med kommuner som att betala exploateringsbidrag i samband med avtalen. Det finns bolag som upplevt att vissa kommuner inte specificerar vad bidraget används till vilket innebär att somliga kommuner som angett att de inte tillämpar medfinansieringsersättning förmodligen använder del av exploateringsbidraget till att finansiera den medfinansiering som de lämnat till staten. Bolagen föredrar däremot när bidragets användning specificeras.

Majoriteten av bolagen som deltagit i undersökningen har erfarenhet av att betala medfinansieringsersättning till kommuner. Förhandlingen upplevs i en del fall som begränsad då bolagen vittnar om att det ofta är ett krav från kommunens sida att betala medfinansieringsersättning för att en exploatering ska gå att genomföra. Det är viktigt att komma ihåg att medfinansieringsersättning är en förhandlingsfråga mellan exploatör och kommun i vilken exploatören bör ta hänsyn till alternativkostnaden av att inte betala medfinansieringsersättning.

För att en kommun ska få ta ut medfinansieringsersättning krävs det att det kan antas uppstå en fastighetsvärdeökning på den fastighet för vilken exploatören åläggs att betala. Värdeökningen avspeglas i den nytta som exploatörens fastighet har av anläggningen vilken oftast är uppenbar. Det anses viktigt för bolagen att de har nytta av den anläggning som de betalar medfinansieringsersättning för, dvs att de får en direkt användning, en utökad byggrätt eller att det sker en utveckling av området i stort. Avståndet är därmed inte av lika stor betydelse som nyttan.

Bolagen önskar en god samordning mellan olika parter vid genomförandet av den anläggning som medfinansieringsersättningen lämnats för och att de på något sätt försäkras om att anläggningen kommer att genomföras. Bolagens önskan är även att det ska finnas en tidsfrist för när projektet ska påbörjas.

14 Förslag till vidare studier

Arbetet undersökte medfinansieringsersättning som betalas av exploatörer vars fastigheter ökar i värde till följd av statliga eller regionala investeringar i transportinfrastruktur. Författarens teori är att det inte alltid uppstår endast värdeökningar till följd av ny transportinfrastruktur. Under tiden som en anläggning byggs ut kan det uppstå begränsningar i trafiken, t.ex. att en väg stängs av och att trafiken måste ledas om till en annan väg. För verksamheter på den avstängda vägen kan det innebära färre besökare och således minskade intäkter. En intressant

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv

undersökning skulle vara hur en sådan situation hanteras och vem som borde betala kostnaderna för de förlorade intäkterna.

En liknande, intressant undersökning skulle vara hur fastigheter som inte ökar utan snarare minskar i värde till följd av ny transportinfrastruktur hanteras. Ett nytt tågspår eller en ny motorväg som anläggs så att den angränsar till en fastighet tenderar att dra ner fastighetsvärdet. Kan värdeförluster för sådana fall som beskrivits också täckas med medfinansieringsersättningen?

15 Referenslista

15.1 Litteratur

Adolfsson, K. & Boberg, S. (2019). *Detaljplanehandboken: handbok för detaljplanering enligt Plan- och bygglagen, PBL. 1 juli 2019*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Alvehus, J. (2013). *Skriva uppsats med kvalitativ metod: En handbok*. Stockholm: Liber.

Bengtsson, I. (2018). *Fastighetsvärdering - om värdeteori och värderingsmetoder*. Lund: Studentlitteratur.

Björkman, U. & Lundin, O. (2020). *Kommunen & lagen – en introduktion*. Uppsala: Iustus.

Carlbring, M. & Gustafsson A. (2018). *Exploateringsavtal*. Lund: Studentlitteratur.

Holm, L. & Salas, O. (2017). *Förstå nationalekonomi*. Lund: Studentlitteratur.

Kalbro, T. & Lindgren, E. (2018). *Markexploatering*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Lehrberg, B. (2020). *Praktiskt juridisk metod*. Uppsala: Iuste.

Lindquist, U., Losman, S., Lundin, O., Madell, T. (2017). *Kommunallagen - i lydelsen den 1 januari 2017 - En handbok med lagtext och lagkommentarer*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Skoog, L. (2020). Urval. Abrahamson Löfström, C. & Rombach, B. (red.) *Andra hjälpen - Allt du behöver veta för att skriva en uppsats*. Lund: Studentlitteratur, ss. 181-195.

Söderbom, A. & Ulvenblad, P. (2016). *Värt att veta om uppsatsskrivande - rapporter, projektarbete och examensarbete*. Lund: Studentlitteratur.

15.2 Elektroniska källor

Boverket (2014). *Gatukostnader*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanens-genomforande/gatukostnader/>. Hämtad [2021-09-01].

Boverket (2021a). *Planbesked*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/planbesked/>. Hämtad [2021-10-14].

Boverket (2021b). *Standardförfarande*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/standardforfarande/>. Hämtad [2021-09-01].

Byggföretagen. (2020). *30 största byggföretagen efter omsättning i Sverige*. Okänd ort: Byggföretagen. <https://byggforetagen.se/app/uploads/2020/11/30-St%C3%B6rsta-2019-1.pdf>.

Johansson, M. & Särnbratt, C. *Värdeåterföring genom medfinansieringsersättning*. Examensarbete, Fastighetsvetenskap. Lund: Lunds Tekniska Högskola. <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=8951654&fileId=8951691>.

Karlsson, N. & Puskas, M. *Medfinansieringsersättning - och dess tillämpning*. Examensarbete, Fastigheter och byggande. Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan. <http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:1220184/FULLTEXT01.pdf>.

Nationalencyklopedin. (u.å.). *bygglagstiftning*. Hämtad [2021-11-29].

SKR (2019). *Introduktion till underlag för exploateringsavtal*. Okänd ort: SKR. <https://skr.se/download/18.1f376ad3177c89481f7468f9/1615373238736/Introduktion%20till%20underlag%20%C3%B6r%20exploateringsavtal%202019.pdf>.

SKR (2021). *Självkostnadsprincipen*. <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/miljohalsa/taxamiljo/taframdintaxa/behovsstyrntaxa/faktaombehovsstyrntaxa/juridiskaforutsattningar/grunderfortaxaenligtmiljobalken/faggrunderforkommunaltaxa/sjalvkostnadsprincipen.48663.html>. [hämtad 2021-09-01].

Stockholms Stad. (2018). *Riktlinjer för exploateringsavtal i Stockholms Stad*. Stockholm: Stockholms Stad. <https://edokmeetings.stockholm.se/welcome-sv/namnder-styrelser/kommunfullmaktige/mote-2019-06-17/agenda/r1-utl-riktlinjer-for-exploateringsavtalpdf?downloadMode=open>.

Sverigeförhandlingen. (u.å.). *Ramavtal 8 – Storstad Malmö – Objektavtal – Kollektivtrafik och cykel*. <http://docplayer.se/109478874-Ramavtal-8-storstad-malmo-objektavtal-kollektivtrafik-och-cykel.html>.

15.3 Offentligt tryck

15.3.1 Rättsfall

Hovrätten för Västra Sverige mål nr TR T 9131-19 dom 2021-04-22.

15.3.2 Propositioner

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

Prop. 2009/10:170. *En enklare plan- och bygglag.*

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

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

15.3.3 Statens offentliga utredningar

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

15.3.4 Kommittédirektiv

Dir 2016:59. *Finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital.*

15.3.5 Lagkommentarer

Blomberg & Svensson (a), Plan- och bygglagen (2010:900) 6 kap. 39 §, Lexino 2021-10-01 (JUNO).

Blomberg & Svensson (b), Plan- och bygglagen (2010:900) 6 kap. 40 §, Lexino 2021-10-01 (JUNO).

Blomberg & Svensson (c), Plan- och bygglagen (2010:900) 6 kap. 41 §, Lexino 2021-10-01 (JUNO).

Höök (a), Kommunallag (2017:725) 2 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-09-01).

Höök (b), Kommunallag (2017:725) 2 kap. 3 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-09-06).

Höök (c), Kommunallag (2017:725) 2 kap. 4 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-09-06).

Höök (d), Kommunallag (2017:725) 2 kap. 8 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-12-09).

Höök (e), Lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter 2 kap. 1 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-08-27).

Gunnarsson (a), Plan- och bygglagen (2010:900) 6 kap. 24 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-09-21).

Medfinansieringsersättning – kommunens respektive exploatörens perspektiv

Gunnarsson (b), Plan- och bygglagen (2010:900) 6 kap. 39 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-09-21).

Gunnarsson (c), Plan- och bygglagen (2010:900) 6 kap. 40 §, Karnov (JUNO) (besökt 2021-09-21).

Bilaga 1: Utformning på enkäten som skickades ut till kommunerna

Fråga 1: Vilken kommun arbetar du på?

Fråga 2: Vilken tjänst innehar du?

Fråga 3: Har er kommun antagit riktlinjer för exploateringsavtal?

- Ja
- Nej
- Nej, men vi ska upprätta riktlinjer inom en snar framtid.

Fråga 4: Använder er kommun sig av generalplanekostnader?

- Ja
- Nej
- Vet ej
- Annat:

Fråga 5: Har er kommun någon gång eller kommer ni inom en snar framtid att ta ut exploatörsbidrag i samband med exploateringsavtal?

- Ja
- Nej (gå direkt till fråga 7)
- Kanske

Fråga 6: Vad används exploatörsbidraget till?

Fråga 7: Har er kommun någon gång eller kommer ni inom en snar framtid att medfinansiera statlig infrastruktur?

- Ja
- Nej (gå direkt till fråga 10)
- Vet ej
- Annat:

Fråga 8: Har ni tagit ut eller kommer ni att ta ut medfinansieringsersättning av fastighetsägare/byggherrar/exploatörer för medfinansieringen?

- Ja (gå direkt till fråga 10)
- Nej
- Kanske (gå direkt till fråga 10)

Fråga 9: Om du svarade nej på föregående fråga - varför tar ni inte ut medfinansieringsersättning?

Fråga 10: Har ni riktlinjer för uttag av medfinansieringsersättning?

- Ja, enskilda riktlinjer för medfinansieringsersättning
- Ja, i riktlinjerna för exploateringsavtal
- Nej (gå direkt till fråga 12)

Fråga 11: Vad reglerar ni i riktlinjerna rörande medfinansieringsersättning?

- Influensområdet (geografiska avgränsningen)
- Tidpunkt för ersättningens erläggande
- Storlek på ersättningen
- Alla alternativ
- Annat:

Fråga 12: Finansierar ni kommunala projekt på liknande sätt, dvs med hjälp av medfinansiering? T.ex. gator, parker, upprustningar m.m.

- Ja
- Nej
- Annat:

Fråga 13: Utgår ni från avståndet till transportinfrastrukturen/anläggningen när ni bestämmer influensområdet, dvs vilka som ingår i det geografiskt avgränsade området som betalar medfinansieringsersättning eller ersättning enligt fråga 12?

- Ja
- Nej
- Annat:

Fråga 14: Vilket avstånd anser ni är rimligt för att ingå i influensområdet?

- 0-200 m
- 200-400 m
- 400-1000 m
- 1000-2000 m
- Annat:

Fråga 15: Beskriv hur ni bestämmer ersättningen och vad den baseras på. T.ex. "BTA..."

Fråga 16: Beskriv hur ni påvisar en fastighetsvärdeökning hos den byggherre/fastighetsägare/exploatör som ni tar ut ersättning av. T.ex. "tar in en värderingsman..."

Fråga 17: I vilket stadiet förhandlar ni med byggherren/fastighetsägaren/exploatören om ersättningen? T.ex. "i samband med planbesked..."

Fråga 18: Ersätter ni byggherren/fastighetsägaren/exploatören om projektet inte blir av?

- Ja
- Nej
- Annat:

Fråga 19: Kan ni tänka er att ha fortsatt kontakt med mig vid behov? Ange i så fall en e-postadress.

Bilaga 2: Utformning på enkäten som skickades ut till fastighetsbolagen

Fråga 1: Vilket bolag jobbar du för?

Fråga 2: Vilken tjänst innehar du?

Fråga 3: Har ert företag någon gång tecknat exploateringsavtal med en kommun i samband med en ny detaljplan/exploatering?

- Ja
- Nej
- Annat:

Fråga 4: Har kommunen hänvisat till sina riktlinjer för exploateringsavtal i samband med avtalets tecknande?

- Ja
- Nej
- Ibland

Fråga 5: Har ni i samband med exploateringsavtal någon gång fått betala någon form av exploatörsbidrag?

- Ja
- Nej
- Annat:

Fråga 6: Har ni någon gång fått betala medfinansieringsersättning till kommunen för statlig transportinfrastruktur?

- Ja
- Nej

Fråga 7: Har ni någon gång fått betala en liknande ersättning för kommunala projekt? T.ex. gator, parker, upprustningar m.m.

- Ja
- Nej
- Vet ej

Fråga 8: Har det vid kontakt med kommunen varit tydligt att medfinansieringsersättning eller ersättning för kommunala projekt, enligt fråga 7, kommer att utgå?

- Ja

- Nej (gå direkt till fråga 10)
- Ibland

Fråga 9: Om du svarade ja eller ibland på förra frågan - i vilket stadiet fick ni reda på det? T.ex. "i samband med planbeskedet..."

Fråga 10: Vad har ersättningen i de flesta fall baserats på? T.ex. "BTA..."

Fråga 11: Vad har varit eller vad skulle vara den främsta anledningen till att ni betalar medfinansieringsersättning eller ersättning enligt fråga 7?

- Nödvändigt för att detaljplanen/exploateringen ska bli av
- Värdeökning för vår/våra fastigheter
- Få direkt nytta av anläggningen
- Alla alternativ
- Annat:

Fråga 12: Hur nära ska er/era fastigheter vara den nya transportinfrastrukturen/anläggningen för att ni ska vara villiga att betala medfinansieringsersättning eller ersättning enligt fråga 7?

- 0-200 m
- 200-400 m
- 400-1000 m
- 1000-2000 m
- Annat

Fråga 13: Visste ni att det är frivilligt att ingå exploateringsavtal och avtal om medfinansieringsersättning?

- Ja
- Nej

Fråga 14: Inom vilken tidsfrist vill ni helst att det ni medfinansierat eller betalat ersättning/bidrag för ska påbörjas? T.ex. "Inom 1 år..."

Fråga 15: Skulle ni önska en försäkring om att projektet blir av så att ni inte finansierat/betalat bidrag i onödan?

- Ja
- Behövs inte, pengarna kommer till nytta på annat sätt

Fråga 16: Kan ni tänka er att ha fortsatt kontakt med mig vid behov? Ange i så fall en e-postadress.

Bilaga 3: Intervjuguide för kommunintervjuerna

Har er kommun antagit riktlinjer för exploateringsavtal?

Har ni någon gång tagit ut någon form av exploateringsbidrag i samband med exploateringsavtal?

- Vad har det använts till?

Har er kommun någon gång medfinansierat statlig infrastruktur?

- Om nej, varför inte?
- Har ni tagit ut medfinansieringsersättning av exploatörer i sådana fall?

Har ni riktlinjer för uttag av medfinansieringsersättning?

- Om ja, vad reglerar ni i dessa?

Finansierar ni kommunala projekt på liknande sätt, dvs med medfinansiering? Dvs projekt som inte drivs av staten utan kommunen, t.ex. parker eller andra kommunala anläggningar.

- Om inte, hur finansieras dessa?
- Om ja, gör ni på samma sätt som för statlig/regional infrastruktur?

Hur bestämmer ni vilka som ska ingå i influensområdet för medfinansieringsersättning?

- Utgår ni från avstånd?
 - Vilket avstånd är rimligt?
- Utgår ni från nytta?
 - Hur avgör ni vem som har nytta?

Hur bestämmer ni storleken på medfinansieringsersättningen och vad baseras den på?

Hur påvisar ni en fastighetsvärdesökning hos den exploatör som ni tar ut medfinansieringsersättning av?

I vilket stadie förhandlar ni med exploatören om medfinansieringsersättning?

Hur agerar ni om det medfinansierade projektet inte skulle bli av?

- Betalar ni tillbaka pengarna till exploatören?

Bilaga 4: Intervjuguide för bolagsintervjuerna

Har ni någon gång tecknat exploateringsavtal med en kommun i samband med en ny detaljplan?

- Hänvisade kommunen till sina riktlinjer i samband med avtalets tecknande?
- Fick ni betala någon form av exploateringsbidrag i samband med avtalet?
 - Vad skulle det gå till?

Har ni någon gång betalat medfinansieringsersättning till en kommun för deras medfinansiering till statlig transportinfrastruktur?

- Var det tydligt att det skulle utgå medfinansieringsersättning?
 - När fick ni reda på det?
 - När hade ni önskat få reda på det?
- Vad baserades ersättningen på?

Har ni fått betala en liknande ersättning för kommunala projekt någon gång? Dvs. medfinansiering av en park eller annan kommunal anläggning.

Medfinansieringsersättning är en förhandlingsfråga - vad har varit eller vad skulle vara den främsta anledningen till att ni vill betala medfinansieringsersättning?

- Har det varit en förutsättning för att kunna planlägga?

Är det av betydelse för er hur nära er/era fastigheter är den nya transportinfrastrukturen för att ni ska ingå i det influensområde som betalar medfinansieringsersättning?

- Vilket avstånd anser ni är rimligt?

Anser ni att det borde finnas en tidsfrist kring när det ni betalat medfinansieringsersättning för bör påbörjas/färdigställas?

- Vilken tidsfrist anser ni är rimlig?
- Skulle ni önska en försäkring om att det ni betalat medfinansieringsersättning kommer att bli av eller en ersättning om det inte blir det?

Bilaga 5: Kommuner som svarade på enkäten

Alvesta	Jönköping	Nyköping	Torsby
Askersund, Laxå (svarade ihop)	Kalmar	Nynäshamn	Trelleborg
Borås	Karlshamn	Olofström	Trollhättan
Dorotea	Klippan	Oxelösund	Trosa
Eslöv	Kristianstad	Sigtuna	Täby
Falu	Kungsbacka	Simrishamn	Uddevalla
Filipstad	Kungälv	Skellefteå	Ulricehamn
Färgelanda	Laholm	Skövde	Umeå
Gällivare	Lekeberg	Smedjebacken	Upplands Väsby
Göteborg	Lerum	Sollefteå	Varberg
Hallsberg	Lessebo	Sorsele	Vetlanda
Halmstad	Linköping	Sundbyberg	Värmdö
Heby	Ljusnarsberg	Säffle	Värnamo
Huddinge	Lund	Söderköping	Växjö
Höganäs	Motala	Södertälje	Ydre
Hörby	Nacka	Tanum	Ystad
Järfälla	Norrtälje	Tjörn	Örebro

Bilaga 6: Bolag som bjöds in till att delta i studien

Tre av bolagen valde att svara på enkäten och två ställde upp på intervju.

AF gruppen	Derome	JSB	Riksbyggen	Tuvebygg
Akademiska hus	Erlandsson bygg	MVB AB	Serneke	Vasakronan
Balder	HSB	NCC	Skanska	Veidekke
Byggpartner	Ikano bostad	Obos	Strabag	Wästbygg
Castellum	JM	Peab	Svevia	Zengun