

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## **Delrapport från Sverigeförhandlingen – ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60)**

N2015/4841/TIF

Konkurrensverket begränsar sitt yttrande till de lämnade författningsförslagen och de effekter dessa kan medföra på konkurrensen framförallt inom bostadssektorn och inom lokaltillhandahållande.

### **Sammanfattning**

Regleringen av fastighetsägares bidrag till finansiering av infrastruktur är redan i utgångsläget splittrad och oöverskådlig, vilket är ett problem som riskerar att accentueras om utredningens förslag genomförs.

Konkurrensen inom bostadssektorn och lokaltillhandahållande riskerar på kort sikt att påverkas negativt av förslaget till vidgad finansieringsbörda för fastighetsägare, även om ett ökat utbud av mark på längre sikt har potential att förbättra konkurrensen. Infrastruktursatsningar utgör en viktig förutsättning för att upprätthålla konkurrensen inom t.ex. bostadsbyggandet. Eftersom motsvarande infrastruktursatsningar i princip hade kunnat finansieras över statsbudgeten föranleder det ändå inte Konkurrensverket att tillstyrka förslagen.

De mindre företagens förutsättningar att verka på marknaden gynnas inte nödvändigtvis av en utbyggd förhandlingsmodell för fastighetsägares finansiering av infrastruktursatsningar utan sådana företag kan ha svårare än större företag att hantera de risker och osäkerheter det medför. Lokala kommunala riktlinjer för finansieringen av (statlig och regional) infrastruktur genom exploateringsavtal riskerar även att ytterligare bidra till segmentering av marknader efter kommungräns, på samma sätt som kommunala särkrav inom byggandet.

Förslaget till ändring i plan- och bygglagen avstyrks. Konkurrensverket har däremot inget att erinra mot förslaget till ändring i lagen om vissa kommunala befogenheter.

Adress 103 85 Stockholm  
Besöksadress Torsgatan 11  
Telefon 08-700 16 00  
Fax 08-24 55 43  
konkurrensverket@kkv.se

Konsekvensanalysen försummar effekterna på enskilda marknader, utgår från delvis felaktiga förutsättningar och uppställer alternativ på ett sådant sätt att huvudfrågan om vad som lämpligen finansieras genom värdeåterföring förbigås.

### **Förslaget till ändring i plan- och bygglagen**

Förslaget till ändring i plan- och bygglagen avstyrks.

Som utredningen konstaterar förekommer värdeåterföring redan i utgångsläget genom s.k. exploateringsavtal och gatukostnadsersättning enligt plan- och bygglagen liksom genom s.k. värdestegringsexpropriation enligt expropriationslagen. Även om reglerna i expropriationslagen sällan tillämpas utgör de en del av ett större system som kan antas påverka förutsättningarna för värdeåterföring i annan ordning, kanske framförallt genom exploateringsavtal.

Regleringen av fastighetsägares bidrag till finansiering av infrastruktur är således redan i utgångsläget splittrad och oöverskådlig, vilket är ett problem som riskerar att accentueras om utredningens förslag till en ny form för värdeåterföring genomförs.

Värdeåterföring i exploateringsavtal är i nuläget, som utredningen konstaterar, villkorad av att investeringen anses nödvändig för exploateringen och omfattar således inte alla värdeökningar som ny infrastruktur medför och heller inte statlig eller regional transportinfrastruktur. Dessa bägge krav föreslår utredningen ska utmönstras. I praktiken innebär förslagen således en breddning av möjligheterna till värdeåterföring genom exploateringsavtal. Konkurrensen inom bostadssektorn och lokaltillhandahållande riskerar, åtminstone på kort sikt, att påverkas negativt av förslaget till vidgad finansieringsbörda för fastighetsägare.

Infrastruktursatsningar utgör i och för sig en viktig förutsättning för att upprätthålla konkurrensen inom t.ex. bostadsbyggandet, vilket Konkurrensverket bl.a. har framhållit i sin rapport *Byggbar mark? – En nyckelresurs vid byggande* (Konkurrensverkets rapportserie 2015:5). På längre sikt kan ett ökat utbud av mark – tack vare utbyggd infrastruktur – förbättra konkurrensen, vilket är utgångspunkten i den remitterade delrapporten. Eftersom motsvarande infrastruktursatsningar i princip hade kunnat finansieras över statsbudgeten föranleder det ändå inte Konkurrensverket att tillstyrka förslagen.

Enligt utredningen förekommer värdeåterföring avseende transportinfrastruktur i praktiken främst genom avtal och omges av oklara, oförutsägbara och otillräckliga omständigheter vilket enligt utredningen leder till förslaget om ett nytt verktyg för värdeåterföring vid sidan av de redan befintliga. Det är dock enligt Konkurrensverket oklart på vilket sätt det nya instrumentet, som likaså är avtalsbaserat, skulle bidra till ytterligare klarhet och förutsägbarhet.

Det nya instrumentet anges vara frivilligt, förhandlingsbaserat och kopplat till tecknandet av exploateringsavtal. Genom det kommunala planmonopolet är dock kommunens ställning vid tecknande av exploateringsavtal ofta stark. Utredningen föreslår i praktiken en utvidgad förhandlingsmodell för fastighetsägares finansiering av infrastruktursatsningar. Erfarenhetsmässigt kan konstateras att de mindre företagens förutsättningar att verka på marknaden inte nödvändigtvis gynnas av en utbyggd förhandlingsmodell samt att dessa kan ha svårare än större företag att hantera de risker och osäkerheter det medför.

Kommunens riktlinjer för exploateringsavtal ska framöver även reglera den nya föreslagna värdeåterföringen. Även om tydligheten eventuellt ökar något genom detta krav blir den samlade regleringen av ersättningsfrågorna både voluminös och skiftande mellan olika kommuner och bidrar därigenom till segmentering av marknader efter kommungräns, på samma sätt som kommunala särkrav inom byggandet.

#### **Förslaget till ändring i lagen om vissa kommunala befogenheter**

Konkurrensverket har inget att erinra mot förslaget till ändring i lagen om vissa kommunala befogenheter, med innebörd att kommuner ska kunna medfinansiera andra kommuners vägar etc. under samma förutsättningar som man redan kan finansiera statliga vägar.

Enligt utredningens bedömning ändrar förslaget inte förutsättningarna för medfinansiering i sak, men kommer att underlätta bedömningen av om kommunen eller landstinget inom ramen för sin kompetens får medfinansiera sådana investeringar.

Det följer dock av Konkurrensverkets yttrande i övrigt att investeringar i sådana vägar fortsatt endast bör kunna finansieras med värdeåterföring i den utsträckning som investeringarna är nödvändiga för exploateringen.

#### **Utredningens konsekvensutredning**

Utredningens konsekvensutredning avser i huvudsak endast de samhällsekonomiska effekterna i stort och inte effekten på konkurrensen på enskilda marknader, t.ex. inom bostadssektorn eller lokaltillhandahållande.

Vidare utgår konsekvensutredningen synbarligen från att infrastruktursatsningar omöjliga skulle kunnat finansieras på annat sätt, t.ex. över statsbudgeten, vilket inte kan anses vara en nödvändig utgångspunkt.

Utredningens framlagda alternativ till sitt förslag, innebärande en tvångsvis värdeåterföring, är svårt att förhålla sig till eftersom en sådan reglering redan finns och inte heller utredningens förslag kan sägas vara frivilligt i någon högre grad. Enligt Konkurrensverket är det missvisande att uppställa ett alternativ på så

sätt att huvudfrågan om vilken infrastruktur som lämpligen finansieras genom värdeåterföring förbigås till förmån för en diskussion kring frivillighet och tvång som är otydligt kopplad både till befintliga förhållanden och till utredningens förslag.

En utbyggd tvångslösning, i enlighet med det av utredningen framhållna alternativförslaget, aktualiserar ytterligare betydelsen av att utredningens förslag bedöms i sitt sammanhang med redan befintliga tvångsmedel, något som inte görs i betänkandet.

Avslutningsvis bör, med hänsyn till kraven på konsekvensanalyser i dessa delar, framhållas att de små företagens begränsade förhandlingsstyrka kan ha betydelse för bedömningen av huruvida dessa påverkas i relativt högre grad av utredningens förslag än stora företag. Trots att utredningen föreslår en utbyggd förhandlingsmodell förbigås denna risk i konsekvensanalysen.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit avdelningschefen Johan Hedelin.

Dan Sjöblom

Johan Hedelin