

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande över Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Remissen gäller två författningsförslag om värdeåterföring avseende transportinfrastruktur, som inte täcks in i dagens exploateringsavtal.

Förslagen innebär att en kommun och en fastighetsägare, med hjälp av ett frivilligt och förhandlingsbaserat verktyg, kallat värdestegringsersättning, ska kunna ingå avtal om återföring av värdeökning för fastigheter som uppstår genom en kommuns finansiering av transportinfrastruktur. Överenskommelse om värdestegringsersättning ska kunna ske i samband med att exploateringsavtal upprättas. En förutsättning för värdestegringsersättning är att det handlar om transportinfrastruktur som inte anses nödvändig för genomförande av en detaljplan.

Det andra författningsförslaget innebär att kommuner ska kunna medfinansiera byggande av väg och järnväg som en annan kommun eller ett annat landsting ansvarar för, under samma förutsättningar som kommuner kan medfinansiera statliga vägar och järnvägar.

Förslagen avser förslag ändring i plan- och bygglagen (2010:900) respektive förslag ändring i lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Syftet med förslaget

Enligt konsekvensutredningen ska förslaget leda till att skapa incitament för samhällsbyggande aktörer att bygga snabbare, bättre och mer av både transportinfrastruktur och bostäder och att genomföra annan exploatering.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets syfte är godtagbar.

#### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Som ett alternativ till ett avtalsbaserat verktyg, redovisar utredaren en möjlighet att genom tvingande myndighetsbeslut åstadkomma värdeåterföring. Utredaren uppger att erfarenheterna från de tidigare så

kallade exploatörsbestämmelserna och de nuvarande bestämmelserna om gatukostnadsersättning, visar att kommuner likväl har föredragit att förhandla och teckna avtal med fastighetsägare framför att använda sig av tvingande myndighetsbeslut. Enligt förslagsställaren bygger ett tvångsverktyg inte på incitament och förutsättningarna för att få till stånd nyttomaximerande och kostnadssänkande lösningar begränsas. Förslagsställaren uppger vidare att ett tvingande myndighetsbeslut även måste kunna överklagas, vilket också kan leda till att processen fördröjs. Detta kan uppvägas av att ett tvångsverktyg möjliggör att detaljplaner kan antas utan hinder, eftersom inga förhandlingar med fastighetsägarna behöver äga rum. Utredaren är emellertid av uppfattningen att ett avtalsverktyg endast medför en marginell fördröjning av förhandlingsprocessen. Förslagsställaren uppger vidare att ett tvångsverktyg är mer ingripande mot fastighetsägare än vad avtalsbaserade regler är, men att tvångsregler gynnar förutsägbarheten och en enhetlig tillämpning, samtidigt som ett tvångssystem förutsätter en långt mer ingående reglering och administration än ett avtalsbaserat system. Förslagsställaren är av uppfattningen att ett frivilligt system kommer att mötas av bättre acceptans hos fastighetsägarna och därmed ge bättre förutsättningar för samarbete och dialog. Ett frivilligt verktyg skapar, enligt förslagsställaren, dessutom incitament för kommuner i förhandling att lyssna på behov hos fastighetsägaren på ett sätt som annars inte skulle ske.

Av remissen framgår att utredaren förordar ett frivilligt verktyg, men uppger samtidigt att om behov uppstår kan ett tvångssystem ersätta det frivilliga systemet.

I remissen redovisas även ett resonemang om alternativ när det gäller i vilket omfattning värdestegringsersättningen ska regleras och om en viss nivå bör införas på värdeökningen för att värdestegringsersättning ska tillämpas och om hur värdeökningen ska fastställas. Resonemanget omfattar även frågan om hela eller del av värdeökningen ska kunna återföras samt eventuellt behov av reglering om när värdeersättning ska utges. Förslagsställaren förordar i remissen att samtliga dessa frågor bäst löses av de förhandlande parterna.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar inte finns med i konsekvensutredningen, utan återfinns i remissens övriga delar, vilket är en brist. Regelrådet kan likväl konstatera att redovisningen är utförligt beskriven och väl samlad i remissens övriga delar, vilket i detta fall uppväger bristen. Regelrådet kan vidare konstatera att utredaren endast indirekt, genom beskrivningen av bristerna i dagens reglering, låter förstå effekterna av om ingen reglering kommer till stånd. Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om en redovisning gjordes på ett tydligt sätt och att den även fanns med i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar är godtagbar.

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av remissen framgår att förslaget berörs av EU:s statsstödsregler som finns i artiklarna 107-109 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det framgår vidare att EU-kommissionen ansvarar för övervakningen av tillämpningen och kan bestämma att otillåtna stöd ska upphävas och ändras. Enligt genomförandeförbudet är alla medlemsstater, enligt remissen, skyldiga att inte genomföra stödåtgärder förrän kommissionen har tagit ställning till om åtgärden är förenlig med den inre marknaden. Det framgår vidare att det i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska unionens statsstödsregler bland annat finns bestämmelser om anmälningsplikt för kommuner och landsting till regeringens stödformer som planeras och som kan bli föremål för prövning av kommissionen.

Förslagsställaren uppger att investeringar i transportinfrastruktur traditionellt har ansetts utgöra en allmän ekonomisk-politisk åtgärd som inte faller in under statsstödsreglerna. Anledningen till detta

uppges vara att så länge som infrastrukturen direkt finansieras av offentliga myndigheter och är öppen för alla användare på lika och icke-diskriminerande villkor, kan inte vissa företag eller viss produktion anses gynnas framför andra på ett sätt som snedvrider konkurrensen och påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Förslagsställaren uppger vidare att i de fall transportinfrastrukturen byggs av privata aktörer utgör detta enligt EU-kommissionen en ekonomisk verksamhet och kan ge upphov till statsstödsfrågor. Så länge infrastrukturen är öppen för alla potentiella användare på lika och icke-diskriminerande villkor och det inte föreligger någon överkompensation till de företag som utför byggandet, anses det emellertid inte utgöra statligt stöd.

Enligt utredaren bör utgångspunkten för ett avtalsbaserat verktyg vara att det ska främja likabehandling mellan fastighetsägare. Utredaren uppger att enligt kommunallagens likställighetsprincip ska den kommunala verksamheten vara systematisk och systematiken ska vara sådan att den kan betecknas som rättvis. Detta betyder, enligt förslagsställaren, att kommuner måste behandla alla fastighetsägare lika och att det avtalsbaserade verktyget för värdeåterföring måste gälla lika för alla och ge alla fastighetsägare samma möjligheter att ingå avtal eller att avstå att ingå avtal om värdeåterföring. Förslagsställaren gör bedömningen att både ett tvångsverktyg och ett avtalsverktyg kan utformas så att de harmonierar med EU:s statsstödsregler.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens redovisning till viss del finns utspridd i remissen, och att den saknas i konsekvensutredningen, vilket är en brist. Regelrådet kan likväl konstatera att förslagsställarens redovisning är utförlig och relativt samlad, vilket i detta fall uppväger bristen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Av remissen framgår att förslaget ska träda ikraft den 1 januari 2016 och att förslagsställaren gör bedömningen att de berörda aktörerna inte behöver någon tid att förbereda sig för ändringarna, eftersom förslaget inte innebär några nya uppgifter för någon aktör, utan endast nya möjligheter. De föreslagna ändringarna i plan- och bygglagen innebär, enligt förslagsställaren, att exploateringsavtalens materiella innehåll utökas och att det blir ett tillägg till ett förfarande som kommuner redan tillämpar. Förslagsställaren uppger vidare att fastighetsägare kommer att informeras via kommuners riktlinjer för exploateringsavtal om kommuner avser att använda sig av de föreslagna ändringarna.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens redovisning återfinns i ett särskilt avsnitt i remissen, men att inga uppgifter finns redovisade i konsekvensutredningen, vilket är en brist. Regelrådet kan likväl konstatera att förslagsställarens redovisning är utförligt beskriven och väl samlad i remissens övriga delar, vilket i det här fallet uppväger bristen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Av konsekvensutredningen framgår att de företag som kan tänkas vara berörda är fastighetsägare som agerar som fastighetsutvecklare, bygg- och exploateringsföretag etcetera. Utredaren anser vidare att det är svårt att med exakthet säga vilka företag det handlar om, men nämner ändå drygt 40 företag som kan beröras.

Regelrådet kan konstatera att det av redovisningen inte framgår vilken storlek berörda företag har, vilket är en brist. Även om Regelrådet av namnen på företagen kan förstå att det handlar om relativt stora företag, anser Regelrådet likväl att förslagsställaren borde ha redovisat företagets storlek.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal och bransch är godtagbar men att redovisningen av företagets storlek är bristfällig.

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

### *Administrativa kostnader*

Utredaren uppger i konsekvensutredningen att förslaget inte medför några obligatoriska administrativa kostnader för företagen, eftersom det avtalsbaserade verktyget är frivilligt. Utredaren ser heller inte att lagändringen kommer att medföra några betydande indirekta kostnader av administrativ karaktär i samband med förhandlingar och överenskommelser om exploateringsavtal, där värdestegringsersättning kan bli aktuell. Skälet till denna bedömning är, enligt utredaren, att förhandlingar om exploateringsavtal redan förekommer idag.

Regelrådet kan konstatera att utredningens förslag vare sig leder till att det tillkommer eller upphör några krav på företag och att de administrativa kostnaderna i samband med förhandlingar och överenskommelser om exploateringsavtal redan förekommer idag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på administrativa kostnader är godtagbar.

### *Andra kostnader*

Utredaren uppger att det inte kan uteslutas att företagen väljer att göra en mer omfattande utredning inför de ekonomiska överväganden som de står inför i samband med exploatering med värdeåterföring och att kostnaden för en sådan utredning uppskattas till cirka 50 000 – 75 000 kronor.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av andra kostnader är godtagbar.

## **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I remissen uppges att det i kommunallagen finns en likabehandlingsprincip som anger att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar som till exempel fastighetsägare lika. I remissen uppges också att EU:s statsstödsregler inte medger att vissa företag gynnas framför andra.

I konsekvensutredningen uppges vidare att utredaren bedömer att förslaget inte får någon påverkan på små företags konkurrensförmåga.

Regelrådet kan konstatera att även om det i remissen finns ett visst resonemang om kommunallagens likabehandlingsprincip, kopplas detta resonemang inte direkt till konkurrensfrågan. Regelrådet anser att en utförlig redovisning av konkurrensförhållandena ska göras i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

## **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

I konsekvensutredningen uppges att dagens reglering gör det svårt för fastighetsägarna att veta om, när och med vilken utformning angelägen transportinfrastruktur kommer till stånd. Utredaren uppger att med det avtalsbaserade verktyget ges företagen en möjlighet att vara med och påverka investeringar i

transportinfrastruktur. Utredarens bedömning är att tidigarelägganden av angelägna investeringar medför ökade intäkter för berörda företag. Utredaren uppger samtidigt att det emellertid inte går att ange hur ofta eller i vilken utsträckning det avtalsbaserade verktyget kommer att användas, eftersom det bygger på frivillighet. Utredaren bedömer det likväl rimligt att verktyget kommer att användas för de platser som får en stor värdeförändring av en transportinfrastrukturinvestering, till exempel fastigheter vid eller i närheten av en ny järnvägsstation eller en vänganslutning till det allmänna vägnätet, där någon sådan inte tidigare funnits. Sådana platser kan, enligt utredaren, finnas i samtliga kommuner. Ett annat antagande som utredaren gör är att de kommuner där fastighetspriserna är sådana att det redan idag finns en lönsamhet i fastighetsutveckling, blir den förhandlingsbara värdepåverkan större. Enligt konsekvensutredningen har 191 av landets 290 kommuner och 14 av landets 21 landsting ingått medfinansieringsavtal i olika omfattning för åren 2014 till 2017. Vidare uppges att medfinansieringen under 2014 uppgick till drygt en miljard kronor och att den beräknas till ungefär det dubbla under 2015.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

### Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av konsekvensutredningen framgår att utredaren bedömer att förslaget inte påverkar små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Som Regelrådet redan har konstaterat saknas det i utredarens konsekvensutredning uppgifter om berörda företags storlek, men att döma av de uppräknade exemplen på berörda företag, kan det ändå antas att förslaget berör större företag. Regelrådet anser likväl att det hade varit önskvärt om utredaren hade redovisat förslagets förhållande till små företag och att i de fall utredaren anser att förslaget inte berör små företag, motiverat detta. Regelrådet vill understryka att i detta sammanhang kan små företag vara relativt definierade så till vida att de är små i gruppen av berörda företag.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av behov av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

### Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att varken konkurrensförhållandena eller små företags förutsättningar finns redovisade eller motiverade i själva konsekvensutredningen, vilket Regelrådet anser är en brist. Regelrådet kan likväl konstatera att förslagsställaren i övrigt på ett utförligt och tydligt sätt redovisar konsekvenserna som förslaget medför för berörda företag.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 21 september 2015.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Eleonor Kristoffersson och Samuel Engblom. Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Annika LeBlanc  
Föredragande