



**KTH Arkitektur
och samhällsbyggnad**

Finansiering av infrastruktur

Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA

Thomas Kalbro

Författare: Thomas Kalbro

Titel: Finansiering av infrastruktur. Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Finland, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA

TRITA-FAT Rapport 4:110

ISSN 0348:9469

ISRN KTH/FV/R-04/110-SE

ISBN 978-91-85783-13-7

© Thomas Kalbro 2009

Avdelningen för fastighetsvetenskap
Institutionen för fastigheter och byggande
Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad
Kungliga Tekniska Högskolan
100 44 Stockholm
Sweden

Förord

Avdelningen för fastighetsvetenskap, KTH, har under de senare åren varit engagerad i forskning och diskussioner om förbättringar av lagstiftningen för planering och byggande. Av rapporter där undertecknad har varit författare kan nämnas en internationell studie: *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen*. Den följdes upp av en mer detaljerad analys av den norska lagstiftningen – *Plan- och bygglovsprocessen: privata planinitiativ och tidsfrister* – med Eidar Lindgren som medförfattare. Tillsammans med Peter Smith har rapporten *Exploateringsavtal: Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer* producerats. Eidar Lindgren medverkat i Riksrevisionens granskning om regelsystemet för buller – *En effektiv och transparent plan- och byggprocess?* och tillsammans med Carl Caesar undersökt om kommunernas detaljplaner upprättas enligt lagstiftningens intentioner – *Kommunernas detaljplanebestämmelser: Lagstöd och tydlighet?*

Detta projekt har haft en referensgrupp bestående av ”Exploateringsavtalsgruppen i Syd”, med deltagare från kommuner och byggföretag. Det är Börje Klingberg, fastighetsdirektör, Malmö Stad; Tommy Andersson, civilingenjör, Halmstads kommun; Lars Björklund, projektchef/bitr. regionchef, JM AB Region Öresund; Björn Hedlund, bolagslantmätare, JM AB; Ingrid Persson, civilingenjör/enhetschef, Malmö Stad; Susanne Persson, regionchef, Skanska Nya Hem, Region Öresund; Gert Sjöholm, projektchef, Skanska Öresund AB, Malmö. I referensgruppen har också ingått Ola Karlsson, chef Affärsutveckling, NCC Construction Sverige AB och Johan Westring, Exploateringschef, Besqab Projekt & Fastigheter AB.

Ett stort tack till referensgruppen, mina utländska kolleger och Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond som finansierat projektet.

Stockholm i augusti 2009

Thomas Kalbro

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
Bakgrund	2
<i>Ett internationellt perspektiv</i>	
Rapportens syfte	4
Rapportens disposition	5
2 Finansiering av infrastruktur. Problem och frågeställningar	7
Lagstöd för byggherrefinansierad infrastruktur	7
<i>Allmänna platser i detaljplan</i>	
<i>Parkeringsköp</i>	
<i>Allmänna vatten- och avloppsanläggningar</i>	
<i>Överlåtelse av mark för allmänna ändamål</i>	
<i>Värdestegringsexpropriation</i>	
Från prisreglering till marknadsekonomi.....	11
Debatten om ”oförtjänt markvärdestegring”	14
Rättvis kostnadsfördelning.....	16
<i>Betalningsförmågan</i>	
<i>Nytoprincipen</i>	
<i>Culpa - skadeståndsprincipen</i>	
<i>Quid Pro Quo – ”tjänster och gentjänster”</i>	
Vem betalar avgifterna i slutändan?.....	18
Förvaltnings- respektive finansieringsansvar?.....	20
3 Danmark	23
Innehållet i s.k. <i>udbygningssavtaler</i>	24
Offentlighet och insyn	24
Frigörelseavgift.....	25
4 Finland	27
Utvecklingskostnadsersättning.....	27
<i>Vilka kostnader kan tas ut?</i>	
<i>Begränsningar av kostnadsuttaget</i>	
Utvecklingskostnadsersättning i relation till markanvändningsavtal... ..	29
Offentlighet och insyn	30

5 Nederländerna	31
Plan- och tillståndssystemet	31
Markexploateringsplanen	32
<i>Begränsningar i avgiftsskyldigheten</i>	
<i>Beslut om avgiftsuttaget</i>	
<i>Offentlighet och insyn</i>	
Exploateringsavtal	34
<i>Förutsägbarhet</i>	
6 Norge	37
Innehållet i <i>utbyggningsavtaler</i>	37
Förutsägbarhet	38
Offentlighet och insyn	39
7 Storbritannien	41
Planning Conditions	41
Planning Obligations	42
<i>I vilken form kan byggherrebidrag tas ut?</i>	
<i>Förutsägbarhet</i>	
<i>Offentlighet och insyn</i>	
Infrastrukturavgifter	45
8 Tyskland	47
Erschließung	47
<i>Erschließungsvertrag</i>	
Folgekostenvertrag	48
Begränsningar i avgiftsskyldigheten	49
Offentlighet och insyn	49
9 USA	51
Impact Fees	51
Incentive Zoning	53

10 Avslutande reflektioner	55
Vad finansierar byggherren?.....	55
<i>Social infrastruktur</i>	
<i>Redan nedlagda kostnader, framtida kostnader</i>	
<i>Förutbestämda taxor och avgifter</i>	
Beskattning av plan- och exploateringsvinst	58
Förutsägbarhet	58
Offentlighet och insyn	59
En reformerad svensk lagstiftning?	60
<i>Huvudmannaskap</i>	
<i>Finansiering av underhållskostnader</i>	
Referenser	63

1 Inledning

Bakgrund

Infrastrukturen har central betydelse för en långsiktig ekonomisk utveckling.¹ En grundläggande fråga är då vem – den offentliga eller privata sektorn – som bör betala anläggningar av olika slag för att samhällsbyggande och bostadsförsörjning ska kunna ske på ett effektivt sätt. Brister i finansieringssystem kan t.ex. leda till att samhällsekonomiskt lönsamma projekt inte genomförs, beroende på att den offentliga sektorn inte anser sig ha medel till projektets investeringar. Vidare måste infrastrukturen förvaltas på ett långsiktigt hållbart sätt. Här kan felaktiga finansierings- och incitamentssystem medföra att man väljer mindre lämpliga förvaltningsformer. Det kan exemplifieras med den ”privatisering” av vägar/gator som pågår sedan länge, dvs. det sker en överföring av kommunalt ansvar till gemensamhetsanläggningar/bostadsrättsföreningar. Det beror primärt på reglerna om finansiering av kommunernas gatuhållning.²

Den svenska lagstiftningen är restriktiv när det gäller möjligheterna att byggherrefinansiera offentlig infrastruktur. Det är i princip enbart vägar och va-system för exploateringsområdet som byggherren är skyldig att bekosta. Dessa regler var bra anpassade till 1970- och 1980-talens statliga bostadsfinansieringssystem med dels en kontroll av att kostnaderna för infrastruktur och bostäder inte översteg en viss nivå, dels en reglering av det pris bostäderna fick säljas/upplåtas för.

Den statliga bostadsfinansieringen ersattes under 1990-talet av ett marknadsorienterat byggande, dvs. numer byggs huvuddelen av bostäderna av privata byggherrar till marknadsmässiga priser. Samtidigt har många kommuner en ansträngd ekonomi, vilket gör det svårare att bekosta följdinvesteringar som kan uppstå vid byggprojekt i form av trafikanläggningar, social service etc. Det betyder att byggherrarna gör mer eller mindre stora vinster, medan kommunerna (åtminstone på kort sikt) riskerar att enbart belastas med kostnader. Kommuner försöker därför, genom exploateringsavtal, ålägga byggherrar ekonomiska eller andra skyldigheter som

¹ Se t.ex. Cars, Malmsten & Tornberg, 2009, *Bana väg för infrastruktur*.

² SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*.

befinner sig utanför den nuvarande lagstiftningens ramar.³ Denna tillämpning av avtalen riskerar att leda till förlängda planeringsprocesser, bristande förutsägbarhet och konkurrens, orättvis ekonomisk fördelning m.m.⁴

Under 2000-talet har även statliga myndigheter blandat sig i leken genom diskussioner om s.k. *medfinansiering*. I en rapport från de statliga trafikverken sägs:⁵

Medfinansiering från regioner, kommuner och företag aktualiseras och motiveras av att dessa parter ser ett värde av investeringen som går utöver de allmänna trafikintressen som trafikverken har att bevaka och tillgodose.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att, med ändrade förutsättningar i samhällsbyggandet, har också spelreglerna för finansiering av infrastruktur förändrats. Hittills utan några större avtryck i lagstiftningen!

Ett internationellt perspektiv

De ändrade förutsättningarna i Sverige är inte unika, vilket följande bild av USA och Storbritannien exemplifierar:⁶

It is interesting to note that the trend towards greater private "participation" in the financing of infrastructure is not restricted to the U.S. In a comparative study of the U.S. and Britain, it was noted that in both countries "the external costs of private land development have, over the past fifteen years, been increasingly borne by private land developers rather than public agencies". The root cause is the inability of local governments to shoulder the increasing demand being made on them. They are therefore searching for new sources of revenue. Imposing levies on new development is a politically painless way of obtaining extra funds.

³ Se Kalbro och Smith, 2008, *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till ändrade principer*.

⁴ Exploateringsavtalsgruppen i Syd, 2007, *Exploateringsavtal. Förslag till ändrade principer*.

⁵ Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket & Luftfartsstyrelsen, 2008. *Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt* (s. 3). Se även proposition 2008/09:21 som utvidgar kommunernas befogenheter att bidra till byggande av statliga vägar och järnvägar.

⁶ Cullingworth & Caves, 2003, *Planning in the USA. Policies, Issues and Processes* (p. 122).

1 Inledning

En annan beskrivning, från Nederländerna, belyser att det skett likartade förändringar på andra håll. Det följande citatet skulle kunna vara direkt tillämpligt på den svenska situationen.⁷

Nowadays the situation on the land market differs from the situation 20 years ago. More and more parties have become interested in participating in land development.

This new situation, asks for reorientation on the position of the government in land development. The traditional active land development often thus has to be replaced by a more facilitating land policy. The question who profits from the plus value has to be answered in a different context.

Det förs i dag en internationell diskussion om s.k. *value capturing* som handlar om hur, och i vilken grad, den offentliga sektorn bör få tillgodogöra sig värdeökning som uppstår i samband bebyggelseexploateringar.

Value capturing is the process by which a portion, or all, of land value increments attributed to the "community effort" are recouped to by the public sector, either through their conversion into public revenues through taxes, fees, exactions and other fiscal means or more directly in on-site land improvements for the benefits of the community.⁸

De potentiella medel som står till buds för att tillföra den offentliga sektorn markvärdestegring är alltså *skatter* (av inkomster, fastigheter eller företag), förutbestämda *taxor* (av typen va-taxor), *avgifter* som bestäms i varje enskilt exploateringsfall (t.ex. gatukostnadsavgifter) eller lagregler om att byggherren är ska bidra med viss infrastruktur "in natura" (exempelvis vägar och grönområden). Ett ytterligare medel, som inte berörs i definitionen ovan, är även offentligt *markägande* varigenom kommuner kan tillgodogöra sig markvärdestegring med genom markanvisningar eller tomträttsupplåtelse.

I samband med lagstiftningsarbete har dessa frågor varit aktuella i flera länder under de senare åren. I Finland ändrades reglerna för *markanvändningsavtal* 2003.⁹ Norge införde en lagreglering av *utbyggingsavtaler* 2006.¹⁰ Danmark introducerade bestämmelser om *udbygningsaftaler*

⁷ de Wolff, 2007, *The new Dutch Land Development Act as a tool for Value Capturing* (p. 5).

⁸ Smolka, M.O. 2000, *Value Capture for Urban Development. An Inter-American Comparison*. Lincoln Institute of Land Policy.

⁹ *Markanvändnings- och bygglagen*.

¹⁰ *Plan- og bygningsloven*.

2007.¹¹ Nederländerna antog en ny lagstiftning om uttag av exploateringsavgifter 2008.¹² I Storbritannien ligger ett lagförslag om ”infrastrukturavgifter” som planeras träda i kraft våren 2010.¹³

Rapportens syfte

Projektets huvudsyfte är att belysa i vilken grad – och hur – byggherren bidrar till finansieringen av offentlig infrastruktur i sju länder. Det är Danmark, Finland, Norge, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland samt USA.

Grundläggande frågor som behandlas i den internationella studien är:

- Vilken typ av infrastruktur – vägar, va-system, grönområden, social infrastruktur som skolor och daghem – kan byggherren bli skyldig att bekosta?
- Vilka metoder tillämpas? Är det fråga om förhandlingar i varje enskilt exploateringsfall eller förutbestämda taxor/avgifter?
- Vilka krav på offentlighet och insyn ställs på de avtal – av typen exploateringsavtal – som upprättas mellan myndighet och byggherre i samband med planering/tillstånd till byggande?

De internationella redovisningarna är relativt översiktliga. Avsikten är främst att visa på olika principer och metoder för hanteringen av infrastrukturkostnader i de olika länderna. Tanken är att det ska ge en grund för att analysera och diskutera åtgärder som eventuellt skulle kunna bidra till att lösa problem, som uppenbarligen finns, i det svenska samhällsbyggandet.

¹¹ *Planloven.*

¹² *Grondexploitativet* (“markexploateringslagen”).

¹³ *The Community Infrastructure Levy.*

Rapportens disposition

Förutom detta inledande avsnitt behandlar kapitel 2 vissa grundläggande begrepp och utgångspunkter, som har betydelse för hur finansieringsfrågor mellan kommun och byggherre bör hanteras. Därefter redovisar kapitlen 3-9 regelsystemen för infrastrukturfinansiering de olika länderna. Slutligen, i kapitel 10, ges några sammanfattande och avslutande reflektioner mot bakgrund av den internationella studien.

2 Finansiering av infrastruktur Problem och frågeställningar

Detta kapitel, som ger en bakgrund till ”problemet” med finansiering av infrastruktur, belyser följande frågeställningar:

- Vilket svenskt lagstöd finns för byggherrefinansiering av offentlig infrastruktur?
- Vilka ekonomiska effekter uppstod vid övergången från statlig bostadsfinansiering, med prisreglering, till ett marknadsorienterat byggande i början av 1990-talet?
- Vem som ska få tillgodogöra sig markvärdeökning som uppstår genom samhällsbyggandet har diskuterats i mer än hundra år världen över. Vad kan anses vara ”förtjänt” respektive ”oförtjänt” markvärdestegring”?
- Vilka rättvisepprinciper kan läggas till grund för fördelning av kostnader mellan t.ex. kommun och byggherre?
- Vem är det, som i slutändan, får betala avgifter och bidrag till finansieringen av offentlig infrastruktur – byggherren, bostadskonsumenterna eller ...?
- Vilka kopplingar finns mellan förvaltnings- och finansieringsansvar för infrastrukturen?

Lagstöd för byggherrefinansierad infrastruktur

För att en kommun ska kunna ålägga en byggherre ekonomiska, eller andra, skyldigheter måste det finnas ett lagstöd.¹ I vår nuvarande lagstiftning har kommunen ett sådant lagstöd för att finansiera huvudsakligen gator/vägar och va-system via avgifter från byggherren.²

¹ Se Svenska Kommunförbundet, 1991, *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse* och Madell, 2000, *Avtal mellan kommuner och enskilda*.

² För en närmare belysning kan hänvisas till Kalbro & Smith, 2008, *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Enligt ellagen ges t.ex.

Allmänna platser i detaljplan

Enligt 6 kap. 31 § PBL har kommunen rätt att ta ut *gatukostnadsavgifter* för allmänna platser i en detaljplan, dvs. gator och grönområden. Avgifterna får täcka kommunens kostnader för byggande och standardförbättring samt förvärv av mark för anläggningarna. Däremot måste drifts- och underhållskostnader finansieras med kommunala skattemedel.³

Dessa regler kompletteras med en s.k. "exploatörsparagraf" i PBL (6 kap. 22 §) som innebär att byggherren kan åläggas att bekosta utförandet av gator och vägar, under förutsättning att det är "skäligt med hänsyn till den nytta byggherren har av detaljplanen".⁴

Parkeringsköp

För att bebyggelse ska tillåtas krävs att utrymmen för parkering kan anordnas på, eller i närheten, av fastigheten/tomten.⁵ I t.ex. stadskärnor kan det ofta vara svårt att lösa parkeringsfrågorna inom den egna fastigheten. En möjlighet är då att kommunen åtar sig att anordna parkering om fastighetsägarna ersätter kommunen, dvs. det går att "köpa" parkering av kommunen.⁶

Allmänna vatten- och avloppsanläggningar

Avgifter för kommunala va-anläggningar får tas ut via en *taxa* som består av två delar; *anläggningsavgift* och *bruksavgift*.⁷ Anläggningsavgif-

en rätt att ta ut anslutningsavgifter el. Dessutom ger PBL kommunen möjlighet att ta ut plan- och bygglovavgifter för att täcka kostnader i samband med planläggning, bygglov och bygganmälan (se 11 kap. PBL).

³ Kostnader för gator och parker som betjänar större områden, s.k. generalplane-kostnader som t.ex. genomfarts-, infarts- och huvudgator mellan stads- eller tät-ortsdelar, ska inte ingå i kostnadsunderlaget.

⁴ Efter förordnande av länsstyrelsen.

⁵ 3 kap. 15 § PBL.

⁶ Svenska Kommunförbundet, 1993. *Parkeringsköp. Normalförslag till avtal med kommentar*.

⁷ Normalt ska det finnas *en* enhetlig taxa för kommunens hela s.k. verksamhetsområde. Men i undantagsfall får va-avgifterna differentieras, i en "särntaxa", mellan olika delar av va-verksamhetsområdet.

ten får inte överstiga kostnaderna för att bygga anläggningen medan de årliga bruksavgifterna ska täcka anläggningens drifts- och underhållskostnader (och eventuella investeringskostnader som inte tas ut via engångsavgiften).

6 kap. 22 § PBL är även tillämplig på va-anläggningar, dvs. byggherren kan bli skyldig att bekosta anläggningarna inom exploateringsområdet. Bestämmelsen är viktig eftersom kommunens va-taxa bestäms med hänsyn till de genomsnittliga kostnaderna inom kommunen/va-verksamhetsområdet. Det betyder att taxan vid en specifik exploatering kan vara högre, eller lägre, än de faktiska anläggningskostnaderna. Därför är det av intresse om byggherren betalar enligt va-taxan eller svarar för de faktiska kostnaderna (alternativt bygger anläggningarna och sedan överlämnar dem till kommunen). Vid förhandlingar om exploateringsavtal torde denna bestämmelse innebära att kommunen kan välja den lösning man finner mest ekonomiskt fördelaktig.

Överlåtelse av mark för allmänna ändamål

För att genomföra en detaljplan krävs normalt att viss mark som ursprungligen ägs av byggherren överförs till kommunen.

Mark för *allmänna platser* har kommunen rätt att lösa in och i princip ska kommunen betala ersättning för marken.⁸ Vid exploateringar med professionella byggherrar blir dock 6 kap. 19 § PBL tillämplig. Bestämmelsen innebär att ersättning inte behöver betalas om det är "skäligt med hänsyn till den nytta byggherren har av detaljplanen". Detta villkor är normalt uppfyllt i situationer där det upprättas exploateringsavtal.

Motsvarande bestämmelser gäller även för kvartersmark med *allmänna byggnader*, t.ex. skolor och daghem m.m. Kommunen har alltså rätt att erhålla marken utan ersättning under förutsättning att det är "skäligt".

⁸ Se 6 kap. 17 § PBL och 4 kap. expropriationslagen.

Värdestegringsexpropriation

I expropriationslagen finns en bestämmelse om s.k. värdestegringsexpropriation som är av ett principiellt intresse.⁹ Syftet med bestämmelsen är att kunna expropriera fastigheter som stiger i värde som en följd av *offentliga investeringar*. I kommentaren till expropriationslagen ges exempel på när bestämmelsen skulle kunna bli aktuell att tillämpa.

Värdestegringsexpropriation torde främst kunna komma i fråga i fall då en trafikled dras fram, exempelvis väg eller tunnelbana, och värdestegring uppkommer med avseende på närliggande fastigheter till följd av företaget. Expropriation kan även tänkas i fall då en bro byggs mellan fastlandet och en ö med värdestegring som följd i fråga om de fastigheter som ligger i närheten av brofästena. Vidare kan en kommun utnyttja expropriationsmöjligheten om den uppför en egen centrumbebyggelse och värdet till följd därav stiger på de intilliggande områdena.¹⁰

Värdestegringsexpropriation skulle alltså kunna användas när offentliga investeringar leder till värdestegring, när det samtidigt inte finns någon annan lagreglerad möjlighet att avgiftsfinansiera investeringen från fastighetsägare. Exempelvis då det byggs en statlig, allmän väg som gör det möjligt att bygga ut ett område. Det bör dock understrykas att innebörden av bestämmelsen är oklar eftersom den sällan, om ens någon gång, tillämpats formellt.

Att paragrafen kan sättas i samband förhandlingar om exploateringsavtal mellan kommun och byggherre står klart. Bouvin och Stark (1988, s. 112) skriver: ”I vissa fall kan fastighetsägaren freda sig från expropriation. Genom att frivilligt utge ersättning för den markvärdestegring som kan uppstå till följd av det allmännas insatser kan han undgå expropriation. Bestämmelser om värdestegringsexpropriation har alltså en liknande funktion som reglerna för markexploatörsfallen i 70 och 73 §§ byggnadslagen”¹¹ (som i dag motsvaras av 6 kap. 19 och 22 §§ PBL, min anmärkning).

⁹ 2 kap. 11 § expropriationslagen. Se även SOU 2008:99, *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen* (s. 305).

¹⁰ Bouvin och Stark, 1988, s. 111.

¹¹ Ibid, s. 112.

Från prisreglering till marknadsekonomi

Lagstiftningen om finansiering av infrastruktur i mångt och mycket anpassad till det statliga bostadsfinansieringssystem, som upphörde i början på 1990-talet. Systemet förutsatte, för att byggherren skulle erhålla statliga bostadslån med förmånlig ränta, att kostnaderna för mark, anläggningar och byggnader understeg en viss nivå.¹²

Markkostnaden skulle i princip motsvara värdet av den pågående markanvändningen, dvs. inte inkludera värden baserade på förväntningar om kommande bebyggelse. Ett medel för att hålla markpriserna på en låg nivå var expropriationslagen i kombination med en aktiv kommunal markpolitik. Den s.k. presumtionsregeln gav kommunerna möjlighet att expropriera mark för en ersättning som inte behövde innefatta förväntningsvärden.¹³ År 1975 infördes det s.k. markvillkoret, vilket innebar att statliga lån bara kunde beviljas för byggprojekt på mark som hade förvärvats av kommunen.¹⁴ För att ge en bild kommunernas roll som markförvärvare kan nämnas att, under 1970- och 80-talen, byggdes 80-90 procent av alla lägenheter inom exploateringsområden på mark som förmedlats av kommunen.¹⁵

För varje kommun skulle det fastställas ett högsta belopp för ”tomt- och grundberedningskostnader”. I detta belopp ingick, förutom markkostnaden, kostnader för trafik- och parkanläggningar i detaljplanen, vatten- och avloppsanläggningar, el-ledningar, grovplanering och grundberedning samt administration. Alltså sådana kostnader som i dag får avgiftsfinansieras (jfr. lagstödet ovan).¹⁶ Vidare kontrollerades att husbyggnadskostnaderna låg inom en godtagbar nivå. Slutligen var försäljningspriset på

¹² Vilket kontrollerades av särskilda länsbostadsnämnder.

¹³ Enligt 4 kap. 3 § expropriationslagen behöver ersättningen inte inkludera värden som beror på förväntningar om ändrad markanvändning, om förväntningarna uppstått mindre än 10 år före ansökan om expropriation.

¹⁴ För styckebyggda småhus fick inte marken ha förvärvats av en byggintressent.

¹⁵ Boverket (1991), *Studie av markvillkoret och dess tillämpning*.

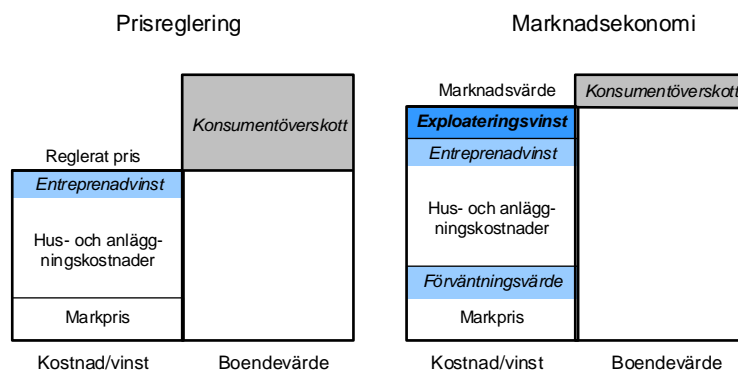
¹⁶ Enligt plan- och bygglagen, vattentjänstlagen och ellagen.

bostadsrätter och villor reglerat (motsvarande summan av de godkända kostnaderna för mark, anläggningar och byggnader).

Den ”vinst” som uppstod i detta system fördelades huvudsakligen på två parter. Det var dels byggtreprenörer, dels förstagångsköpare av bostadsrätter och villor. De förra fick en entreprenadvinst medan de senare erhöll en vinst i form av konsumentöverskott, dvs. skillnaden mellan ”boendevärde” och pris.

När kostnads- och prisregleringen ersattes med ett mer marknadsorienterat byggande tillkom ytterligare två parter vid fördelning av vinster. När markprisprövningen försvann kunde den ursprunglige markägaren tillgodöra en del av vinsten i form av förväntningsvärde. När regleringen av bostädernas överlåtelse- eller upplåtelsepris fick motsvara marknadsvärdet skapades utrymme för en exploateringsvinst som kunde tillfalla byggherren.

I figur 2.1 framgår schematiskt de grundläggande skillnader mellan det prisreglerade och det marknadsorienterade systemet. I figuren antas då att de reala mark-, anläggnings- och husbyggnadskostnaderna samt boendevärdet inte skiljer sig åt mellan de två systemen.



Figur 2.1 Fördelning av kostnader, intäkter och vinster vid prisreglering respektive marknadsekonomi.

Figuren visar att den relativa andelen av de boendes konsumentöverskott var större i det prisreglerade systemet, vilket naturligtvis inte är förvånande.

2 Finansiering av infrastruktur

de eftersom syftet med den statliga bostadsfinansieringen var att gynna just bostadskonsumenter. Det behöver dock inte nödvändigtvis betyda att de boendes ”vinst” har minskat i *absoluta tal*. Det kan ju vara så att bostäder som byggs inom marknadsekonomiska ramar utformas på ett bättre sätt, dvs. boendevärdet är högre än tidigare (men det är en fråga som inte ska diskuteras här).

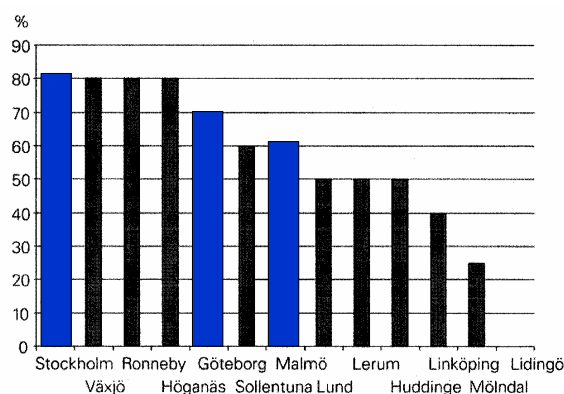
Noterbart är att situationen för *kommunerna* – i egenskap av planmyndighet eller huvudman för infrastruktur – *inte* har förändrats genom övergången till marknadsekonomi, dvs. de har inte möjligheter att tillgodogöra sig något överskott av exploateringsverksamheten. Genom följdinvesteringar i skolor, daghem och annan samhällsservice riskerar kommunerna snarare att drabbas av kostnader genom exploateringsverksamheten. Det kan vara en förklaring till – om än inte ursäkt – att kommuner genom exploateringsavtal ålägger byggherrar ekonomiska eller andra skyldigheter som går långt utöver vad den nuvarande lagstiftningen medger.¹⁷

För kommunen som *markägare* har dock situationen förbättrats genom att markpriskontrollen för statliga lån har slopats. Vid markanvisningar till privata byggherrar kan alltså kommuner tillgodogöra sig den markvärdstegring som normalt uppstår vid detaljplanering av byggprojekt.

Under 1970- och 1980-talen uppfördes den absoluta merparten av bostadslägenheter på mark som ursprungligen ägts av kommunerna. Även i dag spelar det kommunala markägandet en stor roll i många kommuner. Det framgår av figur 2.2, som visar andelen lägenheter som producerats på mark som varit kommunägd. I exempelvis de tre största kommunerna – Stockholm, Göteborg och Malmö – är andelen mellan 60-80 procent.¹⁸ Men samtidigt finns det kommuner där det kommunala markägandet är litet eller helt försumbart.

¹⁷ Se Kalbro och Smith, 2008, *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till ändrade principer*.

¹⁸ Boverket, 2005, *Markpolitik och kommunala markpriser*. Liknande siffror kommer Skoglund, 2006, och Mattsson & Nilsson (2006) fram till i en undersökning av Stockholm, Tyresö, Göteborg, Partille, Malmö och Kristianstad kommuner.



Figur 2.2 Andelen bostadslägenheter producerade på kommunal mark i ett antal kommuner. Källa: Boverket, 2005.

Sammanfattningsvis kan man alltså konstatera att kommunernas möjlighet att, genom markanvisningar, finansiera infrastruktur (eller andra kommunala verksamheter) varierar!

Debatten om "oförtjänt" markvärdestegring

Vem som ska få tillgodogöra markvärdestegring har debatterats under lång tid.¹⁹ På 1950-talet gjordes i Sverige en djuplodande analys i den offentliga utredningen *Indragning av oförtjänt jordvärdestegring*.²⁰ Där

¹⁹ Central i sammanhanget är den amerikanske ekonomen Henry George, verksam under andra hälften av 1800-talet, som myntade begreppet "unearned increment" i *Progress and Poverty*, 1879.

²⁰ Markvärdeutredningens betänkande, SOU 1957:43. En föregångare till denna utredning var en rapport av *The Uthwatt Committee* i Storbritannien 1942 (som sedermera fick betydelse för utformningen av *The Town and Country Planning Act*).

diskuteras faktorer som ger upphov till värdeökning. Grovt kan man då urskilja fyra värdestegringskategorier.²¹

- *Rättsutvidgning*, dvs. tillstånd till byggande genom t.ex. detaljplan och bygglov.
- *Offentliga investeringar* i gator, va-anläggningar, skolor, kollektivtrafik m.m.
- *Fastighetsägarens investeringar* i byggnader och anläggningar.
- *Allmänekonomisk utveckling* på grund av tekniska framsteg, befolkningstillväxt, inflation, räntesänkningar m.m.

För att bedöma vad ska anses vara ”oförtjänt” värdestegring har det framförts två tolkningar – en hård och en lite mildare – som innebär följande.²² Enligt den hårdare tolkningen är markvärdeökning som tillfaller fastighetsägaren oförtjänt, om värdeökningen beror på *andra faktorer* än fastighetsägarens egna investeringar/insatser. Den mildare tolkningen innebär att markvärdestegring som tillfaller fastighetsägaren är oförtjänt, om värdestegringen har sin grund i *offentliga investeringar*.²³

Skillnaden mellan dessa tolkningar är vem som ska ”ha rätt till” värdestegring som *varken* har orsakats av fastighetsägaren *eller* offentliga investeringar. Enligt den första tolkningen bör denna värdeökning tillfalla det offentliga – och enligt den andra tolkningen fastighetsägaren. Men, enligt båda synsätten, anses det skäligt att värdestegring som har sin orsak i offentliga investeringar också bör kunna tillfalla det offentliga. Och det är

²¹ Markvärdeutredningen diskuterar egentligen nio värdestegringskategorier (s. 228-247). För syftet i denna rapport räcker det dock med att sammanföra dem till fyra huvudkategorier. Men det kan nämnas att ”spekulation” på fastighetsmarknaden är en annan faktor som kan bidra till värdestegring.

²² Holmström, 1988, *Rätten till markvärdestegringen. Förslag och åtgärder under 1900-talet*.

²³ Detta är den tolkning som närmast ansluter till den definition av *value capturing*, som berördes i det inledande kapitlet.

bl.a. mot den bakgrunden lagreglerade avgiftsuttag för kommunala gator och va-anläggningar har legitimerats.²⁴

Rättvis kostnadsfördelning?

Debatten om oförtjänt markvärdestegring berör frågan om en ”rättvis vinstfördelning” mellan fastighetsägaren/byggherren och den offentliga sektorn. Rättvisan definieras då i termer av ”produktivitet”, dvs. den som skapar värdeökningen/vinsten ska också få tillgodogöra sig den.

Rättvisan berör dock inte bara fördelning av ”vinster”, utan också fördelning av kostnader.²⁵ I detta fall tar en diskussion om rättvis kostnadsfördelning ofta sin utgångspunkt i någon av följande fyra principer.²⁶

Betalningsförmågan

Avgifter i förhållande till individers eller företags *betalningsförmåga* kan exemplifieras med beskattning av inkomster eller vinster, dvs. ju högre inkomst/vinst desto större kostnadsbidrag. Inom infrastrukturområdet finansieras t.ex. allmänna, statliga vägar och kommunernas gatuunderhåll via skattsedeln.

Nyttoprincipen

Avgifter i förhållande till den *nytta* ett område, fastighetsägare eller byggherre har av infrastrukturen är en vanlig fördelningsnyckel. I svensk lagstiftning finns ett flertal exempel. Kostnader för utförande av s.k. gemensamhetsanläggningar ska fördelas mellan fastighetsägarna i förhål-

²⁴ Avgiftsuttaget begränsar sig i detta fall till kommunens självkostnader, dvs. den eventuella värdeökning som överstiger kostnaderna får alltså fastighetsägaren tillgodogöra sig.

²⁵ Se t.ex. Kalbro, 1988, *Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare. En analys av fördelningssystem mot bakgrund av rättvisa och ekonomisk effektivitet.*

²⁶ Beatley, 1988. *Development Exactions and Social Justice.* För en djupare genomgång av kostnadsfördelningsproblem från rättvisesynpunkt kan hänvisas till bl.a. Peyton Young, 1994, *Equity in Theory and Practice.*

lande till deras nytta.²⁷ Även avgifter för gatukostnader och va-taxor ska, delvis, baseras på den nytta fastigheterna har av gatan respektive va-anläggningen.

De s.k. exploatörsparaferna i PBL, som berörts tidigare i avsnittet, anknyter också till nyttobegreppet.²⁸ Enligt dessa paragrafer är byggherren skyldig att dels avstå mark för allmänna platser och allmänna byggnader utan ersättning, dels bekosta gator/vägar och va-anläggningar ”i den mån det kan anses skäligt med hänsyn till den *nytta* kan väntas få av detaljplanen”.

Culpa – skadeståndsprincipen

Denna princip, central i skadeståndsretten, innebär att den som orsakar en kostnad också ska stå för denna kostnad. För att exemplifiera med exploateringsverksamhet: enligt culpaprincipen ska byggherren bära de infrastrukturkostnader m.m. som uppstår på grund av exploateringen.

I svensk lagstiftning ska principen, delvis, beaktas då gatukostnader och va-anläggningsavgifter ska tas ut efter ”skälig och rättvis grund”. Bestämmelsen innebär att kostnaderna dels ska fördelas efter den nytta fastigheterna har av anläggningen, dels i förhållande till de anläggningskostnader respektive fastighet orsakar.²⁹ Det senare betyder att fastighetens storlek (tomtytan) ofta ingår som en parameter när avgifterna bestäms, dvs. med motivering att större tomter normalt kräver längre vägar/ledningar.

Som senare kommer att framgå, i redovisningen av olika länders finansieringssystem, används inte sällan culpaprincipen som en huvudregel medan nyttoprincipen utgör en restriktion för byggherrens kostnadsansvar. Dvs., i princip ska byggherren bekosta (viss) infrastruktur som föranleds av en exploateringen, men kostnaderna måste stå i proportion till den

²⁷ 15 § anläggningslagen.

²⁸ 6 kap. 19 och 22 §§ PBL.

²⁹ 6 kap. 31 § PBL och 31 § vattentjänstlagen. För va-anläggningar finns ett utförligt resonemang i Bouvin & Qviström, 1993, s. 115-125.

nytta byggherren har av anläggningarna (jfr. även exploatörsparagraferna i PBL).

Quid Pro Quo – ”tjänster och gentjänster”

Denna regel handlar om att parter bör ge ”ge och ta” för att uppnå överenskommelser som gagnar deras intressen.

Detta synsätt hänger samman med vad som brukar kallas ”förhandlingsplanering”. Dvs. kommunen kräver – eller byggherren erbjuder – finansiering av viss infrastruktur för att detaljplaner och bebyggelse ska utformas på ett visst sätt. Erfarenheter från Sverige visar att, någon form av, förhandlingsplanering är relativt vanlig idag. Boverket konstaterar:³⁰

Viktiga frågor som påtalas av flera länsstyrelser är att den så kallade förhandlingsplaneringen ökar och att exploatörerna allt oftare står för planeringsinitiativet och även svarar för allt större delar av planaktiviteten.

I kapitel 9 ges exempel på hur USA, i vissa delstater, har formaliserat quid-pro-quo-principen i förutbestämda planbestämmelser. Vid s.k. *incentive zoning* kan byggherren få större byggrätt ju större finansiellt bidrag som ges till offentlig infrastruktur.

Vem betalar avgifterna i slutändan?

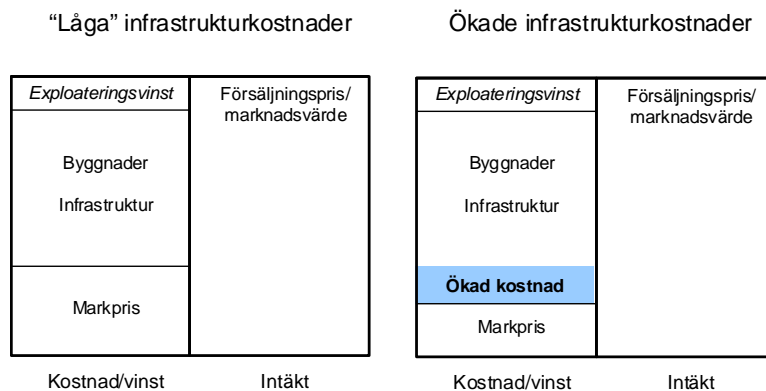
En central fråga är vilka effekter som uppstår om exploateringsprojekt belastas med högre kostnader för infrastruktur. Vem betalar? En, inte alldeles ovanlig, uppfattning är att kostnaderna alltid och automatiskt kommer att överföras till bostadskonsumenter.³¹ Bilden är dock mer komplicerad än så.

När byggherren gör sin exploateringskalkyl, före projektinitiering och markförvärv, bedömer han försäljningspris samt bygg- och infrastrukturkostnader. I denna kalkyl blir markpriset ett ”restvärde”, dvs. kalkylen

³⁰ Boverket, 2007, s. 11. *Så planerar Sverige*. Se också Kalbro & Smith, 2008, som visar på klara indikationer av förhandlingsplanering (s. 31)

³¹ Exempelvis synes Boverket framföra den uppfattningen, 2009, *Tankar om plan genomförande*.

visar vad byggherren högst kan betala för marken (givet sitt vinst- eller avkastningskrav). Ökade infrastrukturkostnader innebär alltså att byggherrens betalningsvilja för marken minskar. Således är det den ursprungliga *markägaren* som blir "förlorare" om kostnaderna ökar, vilket kan illustreras med den nedanstående figuren.



Figur 2.3 Effekter av ökade infrastrukturkostnader.

Det ovanstående resonemanget förutsätter att intäkter och kostnader kan bedömas med viss grad av säkerhet. Det får alltså inte dyka upp "obehagliga överraskningar" efter det att marken förvärvats, t.ex. vid förhandlingar om exploateringsavtal i ett sent skede av detaljplanprocessen.

Den empiriska forskningen om vilka effekter exploateringsavgifter har för olika aktörer är begränsad. Men, från främst USA, finns resultat som indikerar att den ovanstående bilden inte är alldeles självklar.³²

- I attraktiva områden/kommuner, med hög efterfrågan på bostäder, kan bostadspriserna lättare höjas och byggherren kan därför "överföra" exploateringsavgifterna på bostadskonsumenter. Detta resultat

³² Evans-Cowley & Lawhon, 2003, *The Effects of Impact Fees on the Price of Housing and Land: a Literature Review*.

har dock ifrågasatts: om byggherren kan höja priserna lär han väl göra detta oberoende av om exploateringsavgifterna är höga eller låga!³³

- I områden med där bostadskonsumenter har större valfrihet är situationen den motsatta. Då kan priserna inte utan vidare höjas. I detta fall tenderar ökade avgifter att resultera i lägre markpriser. Priserna får dock inte bli alltför låga. Då kanske markägare vägrar att sälja ”i avvaktan på bättre tider”, vilket medför att utbudet av bostäder minskar. Vilket i sin tur kan leda till att bostadspriserna ökar.

Vem som får betala avgifterna för infrastruktur beror alltså på marknadsituationen, dvs. efterfrågan och tillgång på mark och bostäder. Och svaret på vem som slutligen får bära kostnaderna måste därför bli svävande – det beror på hur den ökade kostnaden påverkar utbudet av mark.

Förvaltnings- respektive finansieringsansvar?

Det finns ingen automatisk koppling mellan vem som förvaltar respektive finansierar infrastrukturen.³⁴ Lagstiftningen bör primärt tillskapa långsiktigt hållbara förvaltningslösningar – som sedan kompletteras med en effektiv och skälig finansiering.

Ett exempel på frikopplingen mellan förvaltnings- och finansieringsansvar är vattentjänstlagens regler om vatten- och avloppsanläggningar. Vårfrågorna anses ha en så stor samhällelig betydelse att det bör vara en kommunal skyldighet att svara för tillgången till allmänna vattentjänster. Samtidigt ligger finansieringsansvaret på fastighetsägarna/brukarna av anläggningen, genom att kommunen har rätt att täcka sina kostnader med anläggnings- och brukningsavgifter.

I andra sammanhang kan emellertid finansieringslösningar leda till ”systemfel”, som medför mindre lämpliga förvaltningsformer. Det kan ex-

³³ Nelson, 1994, *Development impact fees: the next generation*. Se även Plimmer & McNab, 2008, *Using Land Values to fund Infrastructure*.

³⁴ För en omfattande teoretisk genomgång kan hänvisas till Bucht, 2006, *Markanknutna gemensamma nyttigheter. En analysmodell för byggande, underhåll användning och finansiering*.

emplifieras med gator och vägar i detaljplaner. PBL lägger det grundläggande ansvaret för allmänna platser i en detaljplan på kommunen.³⁵ Verkligheten ser dock annorlunda ut, vilket PBL-kommittén konstaterar:³⁶

Erfarenheterna från de hittillsvarande närmare 20 årens tillämpning av PBL visar att kommunerna inte har kunnat eller velat leva upp till detta ansvar.

Skälet för den nämnda utvecklingen, som uppenbarligen inte var avsedd när PBL trädde i kraft, är i första hand ekonomiskt. Det vill säga kommunerna vill så långt som möjligt undvika framtida kostnader genom att lägga kostnadsansvaret på de enskilda fastighetsägarna. Detta sker antingen genom att helt överföra huvudmannaskapet för allmänna platser på fastighetsägarna eller genom att behålla huvudmannaskapet för vissa allmänna platser och i stället förlägga flera av de allmänna nyttigheterna på kvartersmark.

Kommunerna har möjlighet att finansiera byggandet av allmänna platser med avgifter från fastighetsägarna, medan drifts- och underhållskostnaderna ska betalas via kommunalskatten. Det ger kommunerna ett ekonomiskt incitament att välja privata förvaltningslösningar som, jämfört med kommunalt huvudmannaskap, ibland är olämpliga från samhällsekonomisk synpunkt. Möjligen skulle detta problem undvikas om kommunerna gavs en rätt att kunna täcka även drifts- och underhållskostnaderna med avgifter (jfr. med förbrukningsavgifterna i vattentjänstlagen).³⁷ Därmed skulle det åtminstone inte finnas något ekonomiskt motiv för kommunerna att överföra förvaltningsansvaret till fastighetsägarna.³⁸

³⁵ 6 kap. 26 § PBL. Se även proposition 1985/86:1, *Ny plan- och bygglag* (s. 656-657).

³⁶ SOU 2005:77, *Får jag lov. Om planering och byggande* (s. 549-50)

³⁷ Ett alternativ är naturligtvis att det införs kontroll- och sanktionsmöjligheter som gör att kommunerna verkligen "rättar sig efter lagen".

³⁸ Förslag i den riktningen finns. Se SOU 1996:168, *Översyn av PBL och va-lagen*, Svenska kommunförbundet, 2007, och Exploateringsavtalsgruppen i Syd, 2007.

3 Danmark

På den kommunala nivån har Danmark två typer av planer reglerade i *planloven*. Det är *kommuneplaner* och *lokalplaner*, som i princip motsvarar den svenska översiktsplanen respektive detaljplanen.

Danmark har en ny lagstiftning om s.k. *udbygningssaftaler* från 2007 (5 a kap. § 21 b, *planloven*).¹ Avsikten med den nya lagstiftningen är inte att ändra på den grundläggande ansvarsfördelningen mellan kommun och byggherre. I princip ska det även fortsättningsvis vara en kommunal uppgift att svara för infrastrukturbyggnad i nya exploateringsområden.

Lagstiftningen öppnar dock möjlighet för *byggherren* att ta initiativ till överenskommelser och avtal med kommunen.

§ 21 b På opfordring fra en grundejer kan kommunalbestyrelsen indgå en udbygningssaftale med grundejeren for områder, der i kommuneplanen er udlagt til byzone²

Lagen anger tre situationer där byggherren kan tänkas ha ett incitament för att frivilligt vilja ingå ett avtal med kommunen.³

- Från marknadsmässiga synpunkter kan det vara önskvärt att uppnå en högre kvalitet och standard på infrastrukturen än vad kommunen ”normalt” tillhandahåller.
- I *kommuneplanen*, med en planeringshorisont på 12 år, finns tidsplaner för när olika områden ska detaljplaneras och byggas ut. Dessa tidsplaner styrs bl.a. av kommunens ekonomiska möjligheter att bygga infrastruktur. Genom avtalsreglerad byggherrefinansiering av infrastruktur kan det skapas förutsättningar för att bebyggelseprojekt kan *tidigareläggas*.
- I vissa fall kan en förbättring av kommunens infrastrukturplaner skapa förutsättningar för *öka byggrätten* i ett bebyggelseprojekt.

¹ Se www.retsinformation.dk

² Enligt § 11 a ska *kommuneplanen* innehålla riktlinjer för områden som ska användas till *byzoner* och *sommerhusområden*.

³ § 21 b, 2 st, 1-3 p.

Innehållet i *udbygningssavtaler*

I *planloven* finns en allmän definition av vilken infrastruktur som kan finansieras av byggherren genom avtalen. Det är fråga om "fysisk infrastruktur", inom och utom exploateringsområdet, som behövs för att genomföra detaljplanen.

§ 21 b, stk. 3 Udbygningssavtalen kan kun indeholde bestemmelser om, at grundejeren helt eller delvis skal udføre eller afholde udgifterne til de fysiske infrastrukturanlæg, som skal etableres i eller uden for området for at virkeliggøre planlægningen.

Eftersom lagstiftningen är ny finns det relativt liten erfarenhet av den praktiska avtallämpningen. Miljöministeriet ger dock exempel på vilka anläggningar som kan finansieras av byggherren.⁴

Inom lokalplanen/detaljplanen kan det röra sig om byggande (ändring eller uppgradering) av vägar, ledningar, torg, parker/grönområden och hållplatser för kollektivtrafik.

Anläggningar *utanför lokalplanen* exemplifieras med byggande/omläggning av kommunala huvudvägar, tillfartsvägar till området, spårområden och hållplatser, som måste anordnas som en följd av den nya bebyggelsen. Vidare kan det vara nödvändigt att bygga/uppgradera reningsverk, huvudledningar för vatten, avlopp, värme, el och telekommunikationer.

Offentlighet och insyn

Information om att det finns ett utkast till, ska offentliggöras samtidigt som offentliggörandet av förslaget till *lokalplan*.⁵ Kommunen ska ingå *udbygningssavtalet* i samband med beslutet om *lokalplan*. Att kommunen ingår avtal ska kungöras och avtalets innehåll ska vara offentligt.⁶

⁴ Miljöministeriet et al, 2009, *Nye udbygningssavtaler. Anvendelsesmuligheder og sammenhæng med planlægningen*.

⁵ § 21 b, 4 st.

⁶ § 21 b, 5 st.

Frigörelseavgift

Danmark är indelat i tre typer av områden – *byzoner*, *landzoner* och *sommerhusområden* – där de två sistnämnda svarar för 95 % av arealen. När fastigheter inom ”landzoner” – med stränga bebyggelsebegränsningar – blir möjliga att omvandla till ”byzoner” eller ”sommerhusområden”, har fastighetsägaren tidigare betalat en s.k. *frigørelsesafgift*.⁷ Denna lagstiftning upphävdes visserligen 2004, men kan ändå vara värd att nämna eftersom den utgjorde en grund för avtal mellan kommun och fastighetsägare.

”Frigörelseavgiften” beräknades på den värdestegring som uppstod på fastigheten genom de bebyggelsemöjligheter omvandlingen från ”landzon” till ”byzon” medgav. På värdestegring som understeg 200.000 kr var skattesatsen 40 %, och på belopp däröver 60 %. Det var alltså fråga om en relativt kraftig beskattning av den ”planvinst” som uppstod!

Intäkterna från ”frigörelseavgiften” delades mellan staten och kommunen, dvs. kommunen kunde genom avgiften/skatten få ett betydande bidrag till utveckling av infrastruktur.

⁷ Lov om frigørelsesafgift mv. af fast ejendom.

4 Finland¹

Det finländska plansystemet liknar i mångt och mycket det svenska. På kommunal nivå reglerar markanvändnings- och bygglagen dels *generalplaner*, dels *detaljplaner*, som föregår slutligt bygglov.²

Regler om exploateringsavtal, *markanvändningsavtal*, för att genomföra detaljplaner infördes 2003. Dessa regler är huvudsakligen samlade i lagens 12 a kap. 91 a-p §. Där sägs uttryckligen att fastighetsägares skyldighet att bidra till kostnader för samhällsbyggande, i första hand, ska regleras genom avtal mellan kommunen och fastighetsägaren.

91 a § De markägare inom ett område som detaljplaneras vilka har avsevärd nytta av detaljplanen är skyldiga att på det sätt som anges nedan delta i kommunens kostnader för samhällsbyggande. Strävan skall vara att avtala med markägaren om dennes deltagande i kostnaderna

I den efterföljande paragrafen ges en definition av dessa markanvändningsavtal.

91 b § En kommun kan ingå avtal om planläggning och om genomförandet av planerna (markanvändningsavtal). I markanvändningsavtalen kan dock inte med bindande verkan avtalas om innehållet i planerna.

Ett markanvändningsavtal kan ingås med bindande verkan för parterna först när ett utkast eller förslag till plan har varit offentligt framlagt. Detta gäller inte avtal om inledande av planläggning.

Utvecklingskostnadsersättning

En grund för överenskommelser om markanvändningsavtal är bestämmelserna om s.k. *utvecklingskostnadsersättning*, som kan tillämpas om överenskommelser inte kan uppnås.³ Enligt dessa bestämmelser kan kommunen täcka kostnader för samhällsbyggnadsåtgärder som betjänar

¹ Detta avsnitt baseras på Finlands Kommunförbund, 2005, *Markanvändningsavtal* samt ett föredrag av professor Ari Ekroos, 2008, *Markanvändningsavtal och utvecklingskostnadsersättning*.

² Se www.finlex.fi. I Finland finns även tomtindelninginstitutet, som i princip motsvarar den svenska fastighetsplanen.

³ 91 c §, markanvändnings- och bygglagen.

en detaljplan. Om det finns flera fastighetsägare inom planområdet ska kostnader fördelas mellan ägarna.⁴

Grunden för uttag och fördelning av kostnader är den *värdestegring* som uppstår på fastigheterna genom ny byggrätt, utökad byggrätt eller ändrade användningsmöjligheter som detaljplanen ger.⁵

Vilka kostnader kan tas ut?

De kostnader som kommunen kan ta ut som utvecklingskostnadsersättning är:⁶

- anskaffnings-, planerings- och byggnadskostnader för gator, parker och andra allmänna områden som i avsevärd grad betjänar planområdet, oberoende om de är belägna inom eller utanför planområdet
- kostnader för uppförande av allmänna byggnader som i avsevärd grad betjänar planområdet (i förhållande till den nytta byggnaderna har för området)
- kostnader för att iståndsätta marken och utföra nödvändig bullerbekämpning på planområdet
- planläggningskostnader

De ovanstående kostnaderna kan både avse framtida, uppskattade kostnader för att genomföra planen och kostnader för åtgärder som redan har vidtagits för genomförandet av planen.⁷

⁴ Från utvecklingskostnadsersättningen ska det göras avdrag för värdet på gatuområden som överläts utan ersättning och ersättning för ett gatuområde som tas ut hos markägaren, enligt särskilda bestämmelser i 104 respektive 105 §§, markanvändnings- och bygglagen.

Utvecklingskostnadsersättning får inte påföras en markägare för vars områden i detaljplanen anvisas byggrätt enbart för bostadsbyggande och om byggrätten eller den utökade byggrätten inte omfattar mer än 500 kvadratmeter våningsyta.

⁵ Värdestegringen ska beräknas enligt grunder i inlösningslagen (603/1977).

⁶ 91 d §, markanvändnings- och bygglagen.

⁷ Enligt 91 d §, markanvändnings- och bygglagen, ska kommunen färdigställa anläggningar inom 10 år från det att beslutet om utvecklingskostnader vunnit laga kraft. Grunder för beräkning av redan nedlagda kostnader finns i 91 e §.

Begränsningar av kostnadsuttaget

En förutsättning för att utvecklingskostnader ska kunna debiteras byggherren är att kostnaderna är ”skäliga” med avseende på områdets karaktär och förhållanden.⁸

I lagstiftningen finns ytterligare en regel som begränsar kostnadsuttaget. Den ersättning som kan tas ut av byggherren får vara *högst 60 procent* av den värdestegring som detaljplanen medför.⁹

Utvecklingskostnadsersättning i relation till markanvändningsavtal

Även om reglerna utvecklingskostnadsersättning utgör en grund för markanvändningsavtal, så ger avtalssituationen större frihetsgrader.

91 b § Genom markanvändningsavtal kan det utan hinder av bestämmelserna om utvecklingskostnadsersättning i detta kapitel även ingås mer utförliga överenskommelser om parternas inbördes rättigheter och skyldigheter.

I den praktiska tillämpningen av markanvändningsavtal finns några olika varianter, beroende den aktuella exploateringssituationen.¹⁰ Byggherren kan, helt eller delvis, stå för de direkta kostnaderna för planering och infrastruktur (gator, parker, daghem, skolor etc). En annan variant är att en del av detaljplanens markvärdestegring betalas till kommunen (en hälftindelning av värdestegringen mellan kommun och byggherre är inte ovanlig). Det förekommer också att byggherren betalar ett visst belopp per kvadratmeter ny byggrätt.

⁸ 91 d §, markanvändnings- och bygglagen. Det kan också nämnas att utvecklingskostnadsersättning inte får påföras en markägare vars områden i detaljplanen enbart ger byggrätt för bostadsbyggande och om byggrätten, eller den utökade, byggrätten under 500 kvadratmeter våningsyta.

⁹ 91 f §, markanvändnings- och bygglagen. Kommunfullmäktige kan också bestämma att ett lägre maximibelopp skall tillämpas i fråga om utvecklingskostnadsersättningen i kommunen eller på ett område som skall planläggas.

¹⁰ Ekroos, 2008, s. 13.

Offentlighet och insyn

Information om markanvändningsavtal ska ges i samband med att en detaljplan utarbetas.¹¹

Avsikten att ingå ett markanvändningsavtal ska normalt framgå av ett detaljplaneprogram. Om behovet av avtal skulle framkomma i ett senare skede, ska information ges vid utarbetandet av planen på ett sätt som är ”lämpligt med hänsyn till intressenternas tillgång till information”.

¹¹ 91 b §, markanvändnings- och bygglagen.

5 Nederländerna

Nederländerna införde 2008 en ny lagstiftning, ”markexploateringslagen” *Grondexploitatiewet*¹, där syftet var att stärka kommunernas möjlighet att täcka sina kostnader i samband med bebyggelseexploateringar.

Ett centralt motiv för den nya lagstiftningen var att exploateringsverksamheten förändrades i början på 1990-talet. Fram till dess var verksamheten huvudsakligen styrd av den offentliga sektorn genom en aktiv markpolitik. Därefter har privata exploatörer fått en alltmer ökad betydelse, vilket kan illustreras med följande citat.²

Nowadays the situation on the land market in the Netherlands differs from the situation 20 years ago. More and more parties have become interested in participating in land development.

This new situation, asks for reorientation on the position of the government in land development. The traditional active land development often thus has to be replaced by a more facilitating land policy. The question who profits from the plus value has to be answered in a different context.

Plan- och tillståndssystemet

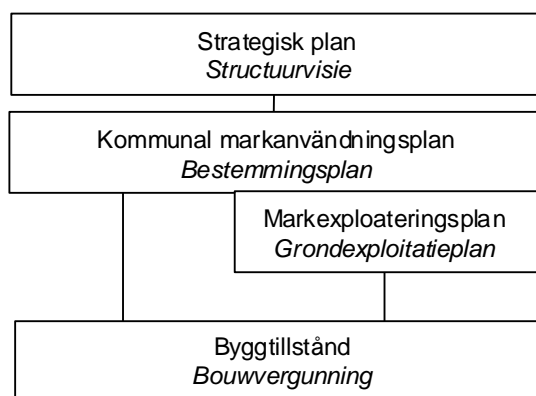
Till ledning för bebyggelseexploateringar finns ”strategiska” riktlinjer och planer, s.k. *structuurvisie*, på såväl nationell, regional och kommunal nivå. Därunder finns en kommunal markanvändningsplan, *bestemmingsplan*. Planen, som i princip är rättsligt bindande för efterföljande byggtillstånd, anger bl.a. markanvändning och tillåten exploateringsgrad. Från ett svenskt perspektiv skulle planen grovt kunna karaktäriseras som ett mellanling av vår översiktsplan och detaljplan.³

¹ Som ett tillägg till den reformerade ”plan- och bygglagen” (*Wet op de Ruimtelijke Ordening*). För en officiell beskrivning av lagen kan hänvisas till VROM (The Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 2007, *The Land Development Act*).

² De Wolff, 2007, *The new Dutch Land Development Act as a tool for Value Capturing* (p. 5).

³ Planeringshorisonten är ca tio år och kartskalen ska normalt vara minst 1:10 000 och i innerstadsområden minst 1:2 500.

Den väsentliga nyheten i 2008 års lagreform är att kommunerna ges möjlighet att upprätta en ”markexploateringsplan”, *grondexploitatieplan*, när ett byggprojekt förutsätter att (delar av) en *bestemmingsplan* måste ändras. Genom denna markexploateringsplan kan kommunen kräva exploateringsbidrag från byggherren. Det slutliga byggtillståndet, *bouwvergunning*, ska inte beviljas om inte byggherren inte har uppfyllt de finansieringskrav som ställs upp i planen. I schematisk form kan alltså plan- och tillståndssystemet sammanfattas med figuren nedan.



Markexploateringsplanen

Utgångspunkten i det nederländska systemet är att byggherren enbart ska bidra till *kostnader* för offentlig infrastruktur. Det är alltså inte fråga om att kommunerna ska få beskatta exploateringsvinster. Vidare begränsas byggherrens finansieringsskyldighet till *investeringskostnader*, dvs. framtida drift- och underhållskostnader är inte möjliga att avgiftsfinansiera.

Vilka typer av åtgärder och anläggningar som får avgiftsfinansieras finns uppräknade i en lista.⁴ Listan redovisar i grova drag plan- och utredningskostnader, marksanering eller andra åtgärder som är nödvändiga för att marken ska kunna bebyggas, grön- och vattenområden samt offentlig ”teknisk infrastruktur”. Även anläggningar utanför området får avgiftsfi-

⁴ I lagen om införande av ”markexploateringslagen” (*Besluit ruimtelijke ordening*). Se även VROM, 2007, *The Land Development Act*.

nansieras, om det är till nytta för området. Det kan gälla trafikanläggningar och om exploateringen t.ex. medför att grönområden går förlorade kan byggherren tvingas att stå för kostnaderna att iordningställa ett grönområde på annan plats.

Avgiftsuttag för ”social infrastruktur” som skolor, daghem m.m. är dock inte möjliga att reglera med markexploateringsplanen.

Begränsningar i avgiftsskyldigheten

Utöver de begränsningar i ”kostnadsunderlaget” som berörts ovan innehåller lagstiftningen tre begränsningar av mer generell natur:

- Endast kostnader för åtgärder som skapar värden eller nytta (*profijt*) för exploateringsområdet får tas ut.
- Endast kostnader som har koppling och orsakssamband (*toerekenbaarheid*) med exploateringsprojektet får tas ut. Det betyder t.ex. att kostnader för redan utbyggda anläggningar inte kan avgiftsfinansieras.
- Avgiftsuttaget måste baseras på proportionalitet (*proportionaliteit*), dvs. om en viss åtgärd eller anläggning är till nytta även för andra än byggherren måste avgifterna relateras till nyttan.

Ytterligare en viktig begränsning är att de avgifter som fastställs inte får vara så höga att byggherren gör en förlust.

Beslut om avgiftsuttaget

I korthet innebär markexploateringsplanen dels att exploateringskostnaderna beräknas, dels att exploateringsens värdeökning/nytta uppskattas (dvs. skillnaden mellan markens ingångs- resp. utgångsvärde). I de fall det finns flera byggherrar inom exploateringsområdet – vilket förväntas blir det normalt när planerna upprättas – ska de gemensamma kostnaderna fördelas mellan byggherrarna i förhållande till deras nytta.⁵

Avgifterna i markexploateringsplanen fastställs på grundval av framtida, uppskattade kostnader. Det betyder att de verkliga kostnaderna kan bli högre, eller lägre, än de faktiska kostnaderna. Om kostnaderna blir mer än

⁵ Det är alltså i princip samma grundtankar som finns i anläggningslagen vid fördelning av investeringskostnader för gemensamhetsanläggningar.

5 % lägre än beräknat, måste kommunen återbetala det belopp som överstiger 5 %. Blir kostnaderna högre gäller de avgifter som fastställts i planen, dvs. kommunen får stå för risken för eventuella fördyringar.

Offentlighet och insyn

Ett syfte med den nya lagstiftningen är att komma tillrätta med ”fripassagerare”, dvs. att få ett mer rättvist kostnadsfördelningssystem. Ett annat syfte är att öka tydligheten av vilka kostnader som får avgiftsfinansieras och hur kostnaderna ska fördelas.⁶

The new Dutch system obliges local government to give insight in the way financial contributions from private land owners are determined and will be spend. The *Grondexploitatieplan* is a public document and open to public participation and objectives. Value capturing is not a “black hole”, but has to make clear that the financial contributions are used for the development of the area and will improve spatial quality.

Exploateringsavtal

Markexploateringsplanen är inte obligatorisk. Den ska bara upprättas om det inte går att få till stånd överenskommelser om kostnadsbidrag genom ”exploateringsavtal”, *exploitatieovereenkomst*.⁷ Överenskommelser kan t.ex. vara svåra att uppnå då exploateringsområdet består av flera byggherrar. För att undvika ”fripassagerare” kan alltså kommunen, genom markexploateringsplanen, fatta ett rättsligt bindande beslut om kostnadsfördelning mellan byggherrarna.

Vid överenskommelser mellan kommun och byggherre finns få begränsningar när det gäller vilka kostnader och anläggningar som byggherren ska bekosta. Överenskommelserna kan avse både teknisk och social infrastruktur, såväl inom som utom exploateringsområdet. Det finns dock en viktig restriktion. För att kostnader för kommunala/regionala anläggningar utanför exploateringsområdet ska kunna tas ut, måste anläggningarna vara intagna den strategiska planen, *structuurvisie*.

⁶ de Wolff, 2007, s. 12.

⁷ Article 6.12, *Grondexploitatiewet*.

Förutsägbarhet?

Eftersom det finns få legala begränsningar av vad exploateringsavtalen får reglera, kan också byggherrens möjligheter att förutse vilka kostnader som kommer att belasta byggprojektet vara begränsade. Vilka kostnader som ska belasta byggherren blir alltså en förhandlingsfråga i samband med ändring av *bestemmingsplan*.

6 Norge¹

Det norska plan- och tillståndssystemet består dels av en övergripande plan, *kommuneplanen*, dels detaljplaner - *reguleringsplan* och *bebyggelsesplan*. Och på grundval av dessa planer fattas ett slutligt byggtillstånd, *byggetillatelse*.²

För att genomföra dessa planer används s.k. *utbyggingsavtaler* mellan kommunen och byggherren. Sedan 2006 finns en lagreglering av dessa avtal.³ De övergripande motiven för denna lagreglering framgår av följande uttalande:⁴

Utbyggingsavtaler lovreguleres for å hindre at det inngås urimelige avtaler, og i verste fall at kommunens myndighet misbrukes. Reglene skal beskytte utbygger/grunneier mot avtaler som er urimelig fordyrende. Andre berørte som naboer, grendelag, interesseorganisasjoner og konkurranter beskyttes mot at avtalene påvirker planenes utforming og gjennomføring på en uheldig måte. Det er viktig at prosessen er gjennomiktig, slik at det ikke oppstår mistanke om at viktige hensyn i planleggingen blir skadelidende på grunn av avtalene.

Innehållet i *utbyggingsavtaler*

I lagtexten ges generella begränsningar av vad som får regleras i avtalen.⁵ De åtgärder som byggherren, helt eller delvis, kan åläggas att bekosta måste vara ”*nødvendige for gjennomføringen av planvedtak*”. Vidare ska åtgärderna stå i ”*rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen*”. Inom dessa ramar kan avtalen, beroende på exploateringssituationen, omfatta följande huvudpunkter:

¹ Detta avsnitt bygger i huvudsak på Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, *Veileder om utbyggingsavtaler*.

² För en närmare belysning av det norska plan- och tillståndssystemet enligt *Plan- og bygningsloven* kan hänvisas till Kalbro och Lindgren, 2008.

³ *Plan- og bygningsloven*, §§ 64 a-f.

⁴ *Kommunal- og Regionaldepartementet*. 2006, s. 6.

⁵ § 64 b, *plan- og bygningsloven*.

- *Teknisk infrastruktur och grönområden*, som följer av regler i plan- och byggningsloven.⁶ Det gäller i princip ”lokala” vägar, gång- och cykelvägar, va-system, grönområden och lekplatser.
- *Byggnaders utformning* m.m., som går utöver vad som är möjligt att reglera genom plan- och byggningsloven. Hit hör bl.a. storlek och fördelning av lägenheter av olika typ av miljökrav på byggnaders utformning. Det går också att avtala om att vissa grupper, eller kommunen, ska ha förköpsrätt till lägenheter till marknadspris.
- *Andra åtgärder som är ”nödvändiga”*. Det kan då vara fråga om externa trafikanläggningar och va-system, utanför exploateringsområdet som förorsakas av den nya bebyggelsen, eller särskilda miljö- och kvalitetsåtgärder för t.ex. torg och parker. Även utbyggnadstakten kan regleras i avtalen.

Viktigt att notera är att lagstiftningen uttryckligen förbjuder att avtalen reglerar byggherrefinansierad utbyggnad av ”social infrastruktur”. Det avser skolor, daghem, anläggningar för sjukvård m.m., där det offentliga har ett *lagstadgat ansvar* för att tillhandahålla dessa tjänster.⁷

Det kan slutligen nämnas att lagstiftningen tillåter att byggherren *förskotterar* kommunala utgifter. Och denna förskottering kan även omfatta ”social infrastruktur”.

Förutsägbarhet

För att kommunen ska kunna inleda förhandlingar om *utbyggingsavtaler* måste den ha fattat ett formellt beslut, som anger förutsättningarna för avtal i det aktuella exploateringsprojektet.⁸ Syftet med detta beslut är att öka förutsägbarheten för byggherrar och fastighetsägare om krav som kommunen ställer.

Normalt bör det kommunala beslutet knytas till *kommuneplanen* eller *kommunedelplan* (motsvarar i princip svenska översiktsplaner och fördju-

⁶ § 67 och 69, *plan- och byggningsloven*.

⁷ § 64 b, *plan- och byggningsloven*. I det ursprungliga lagförslaget fanns inte denna begränsning, utan den infördes vid Stortingsbehandlingen av förslaget.

⁸ § 64 a, *plan- och byggningsloven*.

pade översiktsplaner). Kommunens beslut ska ange när avtal är en förutsättning för exploatering.⁹

Det sentrale er at grunneier/utbygger får en klar forståelse av at fremforhandling av en avtale med kommunen vil være nødvendig for gjennomføring av et utbyggingsprosjekt.

Kommunens beslut ska vidare klargöra kommunens förväntningar på avtalen.

Grunneier/utbygger og andre skal få et inntrykk av vilke elementer kommunen forventer att avtalen skal inneholde. Konkrete kostnadstall trenger ikke inngå, men grunnlaget bør være konkret nok til å gi grunneiere og utbyggere et bilde av rammene for utbyggingen.

Offentlighet och insyn

Ett syfte med den norska lagstiftningen är att tillgodose att ”utomstående intressen” blir beaktade, utöver kommunens och byggherrens. Det finns därför en bestämmelse om hur avtalen ska behandlas och offentliggöras.¹⁰

Dette er viktig for å hindre mistanke om en manglende balanse i kommunestyrets vurdering der avtalen går langt i å gi kommunen bidrag, samtidig som plan gir en svært høy utnyttelse.¹¹

Reglerna innebär, att när förhandlingar om avtal inleds ska det *kungöras*. Förslaget till avtal ska vidare läggas ut till *offentlig ettersyn* i 30 dagar, i det fall avtalet innehåller byggherreåtaganden som går utöver vad kommunen kan kräva, utan avtal, med stöd av bestämmelser i plan- och bygningsloven. Dvs. avtalen ska ställas ut för granskning om de innehåller villkor som rör bebyggelseutformning och andra åtgärder som är nödvändiga för exploateringen (enligt punkterna 2 och 3 på föregående sida).

⁹ *Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 10.*

¹⁰ 64 c, *plan- og bygningsloven*.

¹¹ *Kommunal- og regionaldepartementet, 2006, s. 10.*

7 Storbritannien

För byggprojekt krävs tillstånd – *planning permission* – som täcker in alla typer av tillståndspliktiga åtgärder. Alltifrån stora exploateringar till mindre förändringar av befintliga byggnader.¹

Till grund för att bedöma om en ansökan om ett byggprojekt, *planning application*, ligger *Unitary Development Plan/Local Plan*.² Men en ansökan ska ändå bedömas ”på sina egna meriter”, vilket betyder att avvikelser från planen får göras när det slutliga tillståndsbeslutet, *planning permission*, fattas.

Planning Conditions

Planmyndigheten kan bevilja *planning permission* under förutsättning att vissa villkor uppfylls, s.k. *planning conditions*.³ Dessa villkor kan i princip jämföras med ”planbestämmelser”, som ger ramar för hur exploateringen ska genomföras. Genom dessa villkor kan också krävas att byggherren ska utföra/bekosta infrastruktur som måste komma till stånd för att exploateringen ska kunna tillåtas.

De nämnda villkoren måste uppfylla sex generella kriterier. Villkoren ska vara:⁴

- *necessary*; vilket innebär att exploateringen inte kan tillåtas såvida inte villkoret ställs upp

¹ Enligt *The Town and Country Planning Act*, Section 55, kräver ”development” *planning permission*. Det definieras som ”the carrying out of building, engineering, mining or other operations in, over or under land and the making of any material change in the use of any building or other land”.

Förutom *planning permission* krävs också ett slutligt tillstånd, *building permit*, för att kontrollera att åtgärderna uppfyller tekniska egenskapskrav för byggnader och anläggningar (men detta tillstånd behandlas inte här)

² Terminologin skiljer sig mellan Skottland och England. I Skottland finns s.k. *Unitary Development Plans* som består dels av en *Structure Plan*, dels en *Local Plan*. I England finns på regional nivå s.k. *Regional Spatial Strategies* och på den lokala nivån *Local Development Frameworks* (vilket infördes genom ny lagstiftning år 2004 – *Planning and Compulsory Purchase Act*).

³ Sections 70 and 72, *The Town and Country Planning Act*.

⁴ DOE Circular 11/95, *The Use of Planning Conditions*, paragraph 14.

- *relevant to planning*; innebär att villkoret i princip ska reglera den fysiska miljön
- *relevant to the development to be permitted*; det går t.ex. inte att kräva utbyggnad eller förbättring av infrastruktur som inte är orsakad av den aktuella exploateringen
- *enforceable*; det måste finnas sanktionsmedel i planlagstiftningen som möjliggör genomförandet av ett villkor
- *precise*; innebär att svårtolkade villkor, där byggherren inte konkret vet vad som förväntas av honom, inte är tillåtna⁵
- *reasonable in all other aspects*; en generalklausul som kan tillämpas när ett villkor framstår som "oskäligt"

Planning Obligations

Utöver *planning conditions*, direkt kopplade till ett *planning permission* och som kan överklagas genom planlagstiftningen, finns även möjlighet att ingå "exploateringsavtal" – *planning agreements* – mellan planmyndigheten och byggherren om s.k. *planning obligations*.⁶

Genom sådana avtal kan byggherren åläggas att utföra eller bekosta åtgärder som sträcker sig något längre. Exempelvis kan ett krav på att exploateringen skall innehålla en viss andel s.k. "affordable housing" inte ställas upp som ett *planning condition*, utan måste regleras i ett avtal med byggherren.⁷

Inte heller när det gäller *planning obligations* finns någon uttrycklig upp-
räkning eller begränsning av vilka åtgärder eller anläggningar som en

⁵ Följande exempel från en svensk detaljplan skulle knappast klara detta kriterium: "Mindre byggnad för allmän nytta och trevnad får uppföras, där byggnadsnämnden finner det lämpligt". Detaljplan för del av kv. Spolen (2002-06-17), Uppsala kommun.

⁶ *Development agreements* enligt Section 106. *The Town and Country Planning Act*. Framställningen bygger då på OPDM, Circular 05/2005, *Planning Obligations*, och CLG, 2006, *Planning Obligations; Practice Guidance*.

⁷ I ca 40 procent av bostadsexploateringar för "major developments" (mer än 10 lägenheter eller på en tomt större än 0.5 ha) används dessa avtal. Se CLG, 2006, *Valuing Planning Obligations in England*. Det kan nämnas att tvister om sådana avtal inte behandlas inom ramen för planlagstiftningen, utan måste lösas på civilrättslig väg av domstol.

byggherre kan åläggas att utföra. Tillämpningen måste bygga på fem kriterier, som i stort överensstämmer med de kriterier som gäller för *planning conditions*. De krav som ställs på byggherren måste vara:⁸

- *relevant to planning;*
- *necessary to make the proposed development acceptable in planning terms;*
- *directly related to the proposed development;*
- *fairly and reasonable related in scale and kind to the proposed development; and*
- *reasonable in all other aspects*

Dessa kriterier baseras på två grundläggande principer. *Planning obligations* får inte användas som ett medel att ”köpa eller sälja” byggprojekt/byggrätter och de krav som ställs upp får inte, enbart, syfta till att planmyndigheten ska få del av exploateringsvinsten.

Att *planning obligations* måste ha ett planeringssyfte innebär att de ska vara motiverade med riktlinjer i lokala, regionala och nationella planer. Det måste vidare finnas en funktionell, koppling mellan den aktuella exploateringen och kraven på byggherrefinansiering.

Genom *planning obligations* kan utformningen av en exploatering regleras. Byggherren kan också åläggas att kompensera för ”skador” som uppstår genom exploateringen, t.ex. då bebyggelsen medför att grönområden går förlorade. Slutligen kan byggherren åläggas att åtgärda eller mildra ”externa effekter” av exploateringen genom att bekosta utbyggnad av infrastruktur som vägar, skolor m.m.

De tre första kriterierna ger i princip möjlighet att kräva byggherrefinansiering av alla typer av åtgärder eller infrastruktur som, av planeringskäl, blir nödvändiga för att en exploatering ska kunna tillåtas. De två sista kriterierna ställer dock upp begränsningar. Genom tröskeleffekter kan t.ex. en exploatering skapa behov av utbyggnad eller förbättring av infrastruktur, som är till nytta för en vidare krets än just den aktuella exploateringen. Det är då inte ”reasonable” att hela kostnaden ska bäras av en enda byggherre – det måste då ske en skälig fördelning av kostnaderna med den offentliga sektorn eller andra byggherrar.

⁸ The Secretary of State’s s.k. *policy tests*.

I vilken form kan byggherrebidrag tas ut?

Byggherren kan, liksom i Sverige, bidra till infrastruktur "in natura" genom att utföra anläggningar eller ge finansiellt bidrag till anläggningarna. Därutöver ges även möjlighet att byggherren svarar för *framtida underhållskostnader*.⁹ Det kan vara kostnader som ska betalas under "evig tid" eller kostnader som finansieras under ett inledande skede efter det att anläggning färdigställts, s.k. *pump-priming*.

Förutsägbarhet

Planmyndigheternas riktlinjer för *planning obligations* ska finnas i de planer (eller kompletterande dokument) som föregår ansökningar om byggprojekt. Det betyder att det ska framgå när byggherren förväntas bidra till infrastruktur i enlighet med de fem kriterierna ovan. Byggherren ska alltså veta (1) vilken typ av infrastruktur som ska byggherrefinansieras; och (2) i vilken form bidraget från byggherren ska tas ut. Förutsägbarhet är alltså en central fråga i det brittiska systemet, vilket följande citat kan få illustrera:¹⁰

In order to allow developers to predict as accurately as possible the likely contributions they will be asked to make through planning obligations and therefore anticipate the financial implications for development projects, local authorities should seek to include as much information as possible in their published documents in the Local Development Framework.

Förhandlingar tar med nödvändighet tid och resurser i anspråk. Med syfte att effektivisera förhandlingsprocessen uppmanar därför de statliga riktlinjerna lokala planmyndigheter att, där det är möjligt och lämpligt, använda förutbestämda *nyckeltal/avgifter* – i princip baserade på byggrätten – som grund för förhandlingarna.¹¹

Local authorities are encouraged to employ formulae and standard charges where appropriate, as part of their framework for negotiating and securing planning obligations. These can help speed up negotiations, and

⁹ Vilken form av bidragsform som bör väljas beror naturligtvis vilken typ av infrastruktur det rör sig om. I DCLG, 2006, s. 6-15 ges allmänna rekommendationer för när de olika bidragsformerna bör användas.

¹⁰ ODPM, Circular 05/2005, s. 13.

¹¹ ODPM, Circular 05/2005, s. 15. I DCLG, 2006, s. 33-45 ges mer detaljerade exempel på hur dessa avgifter kan utformas för olika typer av bebyggelse och infrastruktur.

ensure predictability, by indicating the likely size of some contributions in advance.

Andra medel som rekommenderas för att underlätta förhandlingsprocessen är *standardkontrakt* och, i mer komplicerade exploateringsituationer, möjligheten att använda sig utomstående och opartiska *förhandlingsledare*.

Offentlighet och insyn

Som nämndes inledningsvis är en grundläggande princip att *planning obligations* inte får utnyttjas för att ”köpa eller sälja” exploateringsprojekt eller byggrätter. Mot bl.a. denna bakgrund sägs följande om insyn i planmyndighetens och byggherrens förhandlingar.¹²

The process of setting planning obligations policies and negotiating planning obligations should be conducted as openly, fairly and reasonable as possible and members of the public should be given every reasonable assistance in locating and examining proposed and agreed planning obligations which are of interest to them.

Information om överenskommelser om *planning obligations*, och förslag till överenskommelser, ska finnas tillgängligt i det *planning register* som förs av planmyndigheten.¹³ Registret är öppet via Internet, och öppenheten kan exemplifieras med ett citat från en informationsskrift till allmänheten från en kommun i England.¹⁴

To find out if a planning application and accompanying draft planning obligations have been submitted to the Council, you can check the Planning Register through the on-line planning service..

Infrastrukturavgifter¹⁵

År 2008 presenterades ett nytt lagförslag om ”infrastrukturavgifter” för England och Wales, *the Community Infrastructure Levy*, som planeras

¹² ODPM, Circular 05/2005, s. 16.

¹³ The Town and Country Planning (General Development Procedure) (Amendment) (England) Order 2002 (Statutory Instrument 2002, no. 828).

¹⁴ Borough of Macclesfield, 2007, *An Introduction to Planning Obligations*.

¹⁵ Detta avsnitt baseras på CLG, 2008, *The Community Infrastructure Levy*.

införas våren 2010, men för närvarande tycks det vara oklart om förslaget verkligen kommer att realiseras.¹⁶ Detta lagförslag ger möjlighet, men inte skyldighet, att använda dessa avgifter. Och det medel som *planning obligations* ger att finansiera infrastruktur kommer fortfarande att finnas kvar.

Viktiga syften med dessa avgifter är att, jämfört med förhandlingar om *planning obligations*, minska tidsåtgången i planprocessen och förbättra byggherrarnas förutsägbarhet, om vilka finansiella åtaganden som kan bli aktuella. En förutsättning för att avgifter ska få tillämpas är att det finns en aktuell *development plan* (i princip motsvarande den svenska översiktsplanen) och att det i förväg är klargjort hur avgifterna ska beräknas för exploateringar av olika typ och storlek. Ett annat syfte är skapa ökad rättvisa mellan ”stora” och ”små” exploateringar. Forskning visar att det är främst stora exploateringar får bidra till extern infrastruktur, medan *planning obligations* mer sällan används vid små och medelstora bebyggelseprojekt.¹⁷

Avgifterna föreslås att konstrueras som en ”taxa” baserad på att ett visst belopp per lägenhet, våningsyta etc ska utgå (jfr. den principiella konstruktionen hos t.ex. taxor enligt vattentjänstlagen). Olika belopp kan naturligtvis användas för olika typer av exploateringar.

I lagförslaget definieras vilken typ av infrastruktur som får ingå i kostnadsunderlaget för avgifterna:¹⁸

- (a) *roads and other transport facilities*
- (b) *flood defences,*
- (c) *schools and other educational facilities,*
- (d) *medical facilities,*
- (e) *sporting and recreational facilities,*
- (f) *open spaces, and*
- (g) *affordable housing*

¹⁶ Chapter 11, *The Planning Act 2008*.

¹⁷ Sheffield University, 2008, *Valuing Planning Obligations*.

¹⁸ Section 216 i lagförslaget.

8 Tyskland¹

Den tyska ”plan- och bygglagen”, *Baugesetzbuch*², reformerades 1998. Då infördes en bestämmelse som anger i vilka situationer ”stadsbyggnadsavtal”, *Städtebaulicher Vertrag*, mellan kommun och byggherre kan användas för att genomföra en ”detaljplan”, *Bebauungsplan*. Av bestämmelsen framgår bl.a. att avtal kan ingås för att reglera dels vilka åtgärder byggherren ska utföra, dels vilka kostnader som byggherren ska bära.³

Det finns två typer av avtal som är av störst intresse för finansiering av infrastruktur, *Erschließungsvertrag* och *Folgekostenvertrag*. Innehållet i dessa två avtalsformer ska kort belysas.

Erschließung

Begreppet *Erschließung* kan närmast översättas med ”nyetablering” av ett bebyggelseområde, dvs. iordningställande av mark och byggande av infrastruktur för att bebyggelse ska kunna uppföras.

Erschließung är i grunden en skyldighet för kommunen (*die Gemeinde*).⁴ Det är alltså kommunen som är ansvarig för att nödvändig infrastruktur som lokalvägar, gång- och cykelvägar, lekplatser, grönområden och ledningar byggs ut.⁵ Kostnader för infrastrukturen får dock täckas med avgifter från fastighetsägarna. Grovt kan man kunna jämföra de tyska reglerna med vad som gäller i Sverige med gatukostnadsersättning och anslutningsavgifter för va, el- och telekommunikationer etc.⁶

När det gäller avgiftsuttaget från fastighetsägare finns en bestämmelse som är principiellt intressant. Kommunen har inte rätt att få full täckning för sina kostnader. Minst 10 % av kostnaderna måste kommunen svara

¹ Avsnittet baseras på Schmidt-Eichstaedt, 2005, *Städtebaurecht*.

² Se *Bundesministerium der Justiz*, www.gesetze-im-internet.de.

³ § 11, *Baugesetzbuch*.

⁴ § 123 *Baugesetzbuch*.

⁵ Vilka anläggningar som får avgiftsfinansieras framgår av §§ 127-128 *Baugesetzbuch*.

⁶ Bestämmelserna om *Erschließung* finns i ett eget avsnitt i *Baugesetzbuch* (§§ 123-135)

för.⁷ Ett motiv för denna bestämmelse är att kommunen i planeringen ska få ett incitament att hålla kostnaderna nere och undvika ”överstandard” på anläggningarna.

Erschließungsvertrag

De ovan beskrivna bestämmelserna är främst tillämpliga när ett område med flera ”vanliga” fastighetsägare ska byggas ut. När det är fråga om professionella byggherrar som äger hela plan- eller exploateringsområdet, ingås ofta ”exploateringsavtal”, *Erschließungsvertrag*, mellan kommunen och byggherren.⁸

Enligt dessa avtal kan byggherren då åta sig att *utföra* och/eller *finansiera* kommunala anläggningar inom området. Genom avtalen kan byggherren bli skyldig att även betala anläggningar som inte är avgiftspliktiga enligt huvudreglerna om *Erschließung*, t.ex. daghem.⁹

I det fallet kommunen svarar för anläggningsarbeten kan byggherren betala förskott på kostnaderna, vilket då kan regleras i ett s.k. *Vorfinanzierungsvertrag*.

Folgekostenvertrag

Begreppet *Folgekostenvertrag* används när byggherren genom avtal förbinder sig att, helt eller delvis, svara för finansiering av anläggningar, som ligger utanför själva exploateringsområdet. Det är alltså fråga om rena finansieringsavtal, som inte reglerar att byggherren ska utföra infrastruktur-anläggningar. Det kan exempelvis vara större vägar, reningsverk, skolor och annan ”social infrastruktur”.

⁷ § 129, Baugesetzbuch.

⁸ § 124,

⁹ Ibid.

Begränsningar i avgiftsskyldigheten

De anläggningar som byggherren åläggs att bygga/finansiera genom *Erschließungsvertrag* måste vara ”anpassade efter omständigheterna och ha ett sakligt samband med exploateringen”.¹⁰ Det betyder dels att byggherrens skyldigheter måste stå i proportion till anläggningarnas nytta och projektets värde, dels att det verkligen finns en direkt koppling mellan exploateringen och de anläggningar som ska utföras.

De ovanstående begränsningarna är tillämpliga även på *Folgekostenvertrag*.¹¹

Offentlighet och insyn

Allmänheten informeras om att ett avtal har ingåtts mellan en kommun och byggherre vid olika offentliga möten i processen för att upprätta och besluta om en *Bebauungsplan*.¹² De fullständiga, kompletta avtalen redovisas dock normalt inte. Det är bara information som har betydelse för planutformningen som presenteras i sammandrag. Uppgifter som kan betecknas som ”företagshemligheter” får inte offentliggöras.¹³

¹⁰ ”Die vertraglich vereinbarten Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein und in sachlichem Zusammenhang mit der Erschließung stehen”. § 124 (3), *Baugesetzbuch*

¹¹ De anläggningar som byggherren ska finansiera måste vara en förutsättning för eller följd – *Voraussetzung oder Folge* – av exploateringen. § 11 (1), pkt. 3. *Baugesetzbuch*.

¹² Informationen baseras på förhållandena i Niedersachsen och uppgifterna har erhållits vid en intervju med professor Winrich Voss, Leibniz Universität Hannover (2009-08-29).

¹³ Enligt Datenschutzgesetz.

9 USA

I USA är markanvändningslagstiftningen huvudsakligen delstatlig, vilket betyder att det finns betydande skillnader mellan staterna. Det går alltså inte att uttala sig i generella ordalag om USA. Det begränsade syftet med detta avsnitt är därför att ge några *exempel* på hur byggherrefinansiering av infrastruktur kan hanteras.

Impact Fees

S.k. *impact fees* är avgifter/taxor för att täcka kostnader för extern infrastruktur utanför det aktuella exploateringsområdet. Karaktäristiska drag är att avgifterna: (a) enbart debiteras nytillkommande bebyggelse; (b) är förutbestämda/standardiserade; och (c) är konstruerade för att finansiera den förbättring av infrastrukturen som ny bebyggelse medför.¹

Genom domar i USA:s Högsta domstol har några grundläggande principer för tillämpningen av *impact fees* slagits fast.²

- Det måste finnas en koppling mellan den bebyggelse som uppförs och krav på förbättring av infrastruktur, dvs. avgifterna får inte användas som ett medel för beskattning av exploateringsvinster.
- Det måste finnas en skälig fördelning mellan byggherren och det offentliga, med hänsyn till den ”nytta” olika parter har av en förbättrad infrastruktur.

De kostnader som tas ut som *impact fees* kan baseras antingen på *genomsnittskostnaderna* inom ett område/kommun eller på de *marginalkostnader* som en exploatering ger upphov till.³ Med den första metoden finns inte någon direkt koppling mellan avgiften och de verkliga kostnader som

¹ Cullen, 2008, s.1. Därutöver har många delstater lagstiftning som enbart rör avgifter/taxor för anslutning till vatten- och avloppssystem.

² *Nollan vs. California Coastal Commission* (1987), *Dolan vs. City of Tigard* (1994) och *City of Monterey vs. Del Monte Dunes at Monterey, Ltd.* (1999)

³ Libby & Carrion, 2004.

en enskild exploatering medför.⁴ Med den andra metoden sker en uppskattning av de kostnader exploateringen ger upphov till med hjälp av schabloniserade beräkningsnormer.

De delstater som har infört lagstiftning om *impact fees* uppvisar stora skillnader när det gäller typen av infrastruktur som får finansieras (se tabell 9.1).

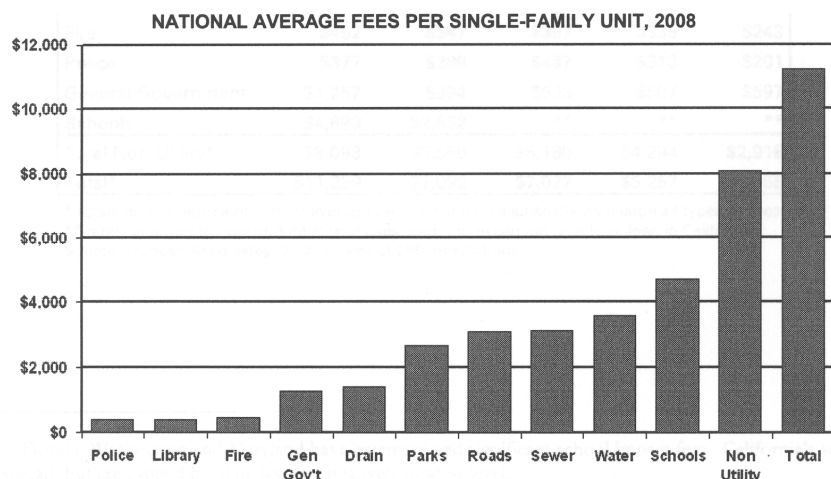
Tabell 9.1 Möjligheter till uttag av *impact fees*, uppdelat på delstater, för olika typer av infrastruktur.⁵

State	Roads	Water	Sewer	Storm Water	Parks	Fire	Police	Library	Solid Waste	School
Arizona (cities)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Arizona (counties)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Arkansas (cities)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
California	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Colorado	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Florida	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Georgia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Hawaii	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Idaho	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Illinois	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Indiana	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Maine	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Montana	■	■	■	■	*	■	■	*	*	*
Nevada	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
New Hampshire	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
New Jersey	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
New Mexico	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Oregon	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pennsylvania	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Rhode Island	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
South Carolina	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Texas (cities)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Utah	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Vermont	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Virginia****	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Washington	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
West Virginia	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Wisconsin (cities)	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

⁴ Jämför t.ex. den svenska va-taxorna som ska tillämpas på samma sätt inom hela kommunens va-verksamhetsområde, oberoende av de faktiska kostnaderna för att bygga va-ledningar i ett exploateringsområde.

⁵ Källa: Mullen, 2008, s. 3.

Figur 9.1 ger en uppfattning om de genomsnittliga kostnader (alla delstater) ett enfamiljshus betalar för olika typer av infrastruktur.



Figur 9.1 Avgiftsnivåer – baserade på ett enfamiljshus – för olika typer av infrastruktur.⁶

Incentive Zoning

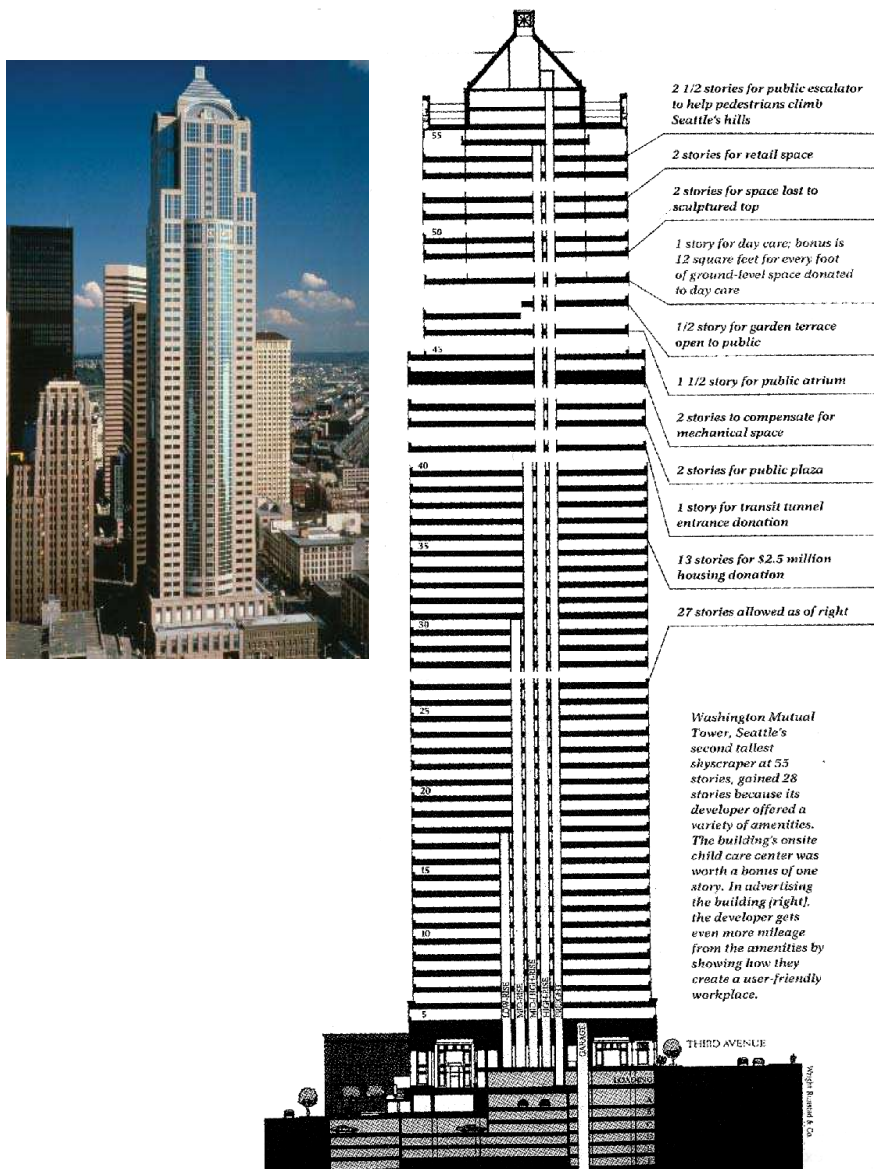
I bl.a. New York och Seattle förekommer s.k. *incentive zoning*, vilket innebär att markanvändningsplanen (zonplanen) innehåller ett formaliserat "bonussystem". Genom att bidra till offentlig infrastruktur kan byggherren erhålla ökad byggrätt. Systemet kan exemplifieras med *Washington Mutual Tower* i Seattle (se figuren 9.2 på nästa sida). I detta fall var en "grundbyggrätt" på 27 våningar tillåten. Men genom att bidra till olika typer av anläggningar kunde byggherren utöka byggrätten upp till 55 våningar.⁷

Det beskrivna systemet har inte tillämpats i någon större skala, men tankegångarna i systemet kan ändå vara värda att notera, även om det kritiserats för att leda till "överexploatering".⁸

⁶ Ibid. s. 4.

⁷ Cullingworth & Caves, 2003, s. 115.

⁸ I en svensk kommun har liknande tankegångar använts av genom att i exploateringsavtal ta ut avgifter för "överbyggrätter, se Kalbro & Smith, 2008, s. 31.



Figur 9.2 Exempel på *Incentive Zoning*. Washington Mutual Tower i Seattle. Källa: Cullingworth & Caves, 2003, s. 116.

10 Avslutande reflektioner

Alla de studerade europeiska länderna har en *lagreglering* av ”exploateringsavtal”. Avtalsbenämningar och lagstiftning för de olika länderna kan sammanfattas med nedanstående tabell.

Land	Avtal	Lagstiftning
Danmark	Udbygningssavtaler	Planloven
Finland	Markanvändningsavtal	Markanvändnings- och bygglagen
Norge	Utbyggingsavtaler	Plan- og bygningsloven
Nederländerna	Exploitatieovereenkomst	Grondexploitatiewet
Storbritannien	Development agreement	Planning and Compensation Act
Tyskland	Städtebaulicher Vertrag	Baugesetzbuch

Lagreglerna är, med undantag av Storbritannien, av relativt färskt datum – från 2000-talet eller sent 1990-tal. En förklaring är att relationen mellan den offentliga och privata sektorn och förutsättningarna för bebyggelse-exploateringar har förändrats i likartad riktning i många länder. Och detta har aktualiserat ett behov av ”omreglering” av kommunens och byggherrens mellanhanden.

Vad finansierar byggherren?

Jämfört med svensk lagstiftning lägger de undersökta länderna ett större finansieringsansvar på byggherren.¹ Som en allmän huvudregel gäller, att *offentliga anläggningar eller åtaganden som orsakas av exploateringen, och som är nödvändiga för exploateringens genomförande, ska finansieras av byggherren*. Det betyder att byggherren har ett principiellt finansieringsansvar för infrastruktur såväl inom som utom det område som ska exploateras.

Ingen regel utan undantag dock! Byggherrens skyldigheter begränsas av att de måste vara *skäliga och stå i rimlig proportion till den nytta byggherren har av anläggningen eller åtgärden*. Det kan exemplifieras med att en exploatering, genom en ”tröskeffekt”, gör det nödvändigt att för-

¹ Den svenska lagstiftningen medger i princip bara byggherrefinansiering av gator/vägar, grönområden och va-anläggningar. Se kapitel 2.

bättra en trafikanläggning, som är till gagn för både exploateringsområdet och andra områden. Det är då inte ”skäligt” att byggherren ensam svarar för hela investeringskostnaden. Kostnaden måste fördelas efter den nytta byggherren har i proportion till andras nytta.

I Sverige begränsar s.k. exploatörsparagrafen i 6 kap. 22 § PBL byggherrens skyldighet till att bekosta ”gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning av avlopp”. En anpassning av svensk lagstiftning till internationell tillämpning innebär närmast att byggherren bör svara för ”anläggningar och åtgärder”. Skulle exempelvis följande lydelse av en ny lagtext vara ett alltför radikalt steg att ta?²

Om det är skäligt får länsstyrelsen besluta att ägaren ska bekosta de anläggningar och åtgärder som föranleds av detaljplanen.

Social infrastruktur

Finland, Storbritannien, Tyskland och USA gör inte någon åtskillnad mellan ”teknisk” och ”social” infrastruktur, dvs. vägar och va-system mm. respektive skolor, daghem etc. Där kan alltså byggherren få bidra till kostnaderna för båda typerna av infrastruktur.

I Danmark, Nederländerna³ och Norge får dock *inte* social infrastruktur finansieras av byggherren.

Redan nedlagda kostnader, framtida kostnader

En fråga som måste klargöras vid en lagreglering av byggherrens finansieringsansvar är om *redan gjorda investeringar* ska få avgiftsfinansieras. Här intar länderna olika ståndpunkter. I t.ex. Finland är detta möjligt, medan exempelvis Nederländerna inte tillåter kostnadsbidrag ”i efterhand”.⁴

² Jämför formuleringen i 6 kap. 9 § i den föreslagna reformeringen av PBL. En sådan bestämmelse måste dock kompletteras med nödvändiga preciseringar i förarbeten och/eller förordningar.

³ För Nederländerna gäller detta avgiftsuttag på grundval av ”markexploateringsplanen”, *grondexploitatieplan*. Vid ”frivilliga” avtal mellan kommun och byggherre, *exploitatieovereenkomst*, kan man även reglera finansiering av social infrastruktur.

⁴ Vid kostnadsuttag enligt ”markexploateringsplanen”.

Det är vanligt att byggherren kan bli skyldig att förskotta medel till offentliga investeringar *innan* anläggningarna är färdigställda. I Tyskland finns en särskild avtalsform för detta, *Vorfinanzierungsvertrag*, och i Norge anger lagtexten uttryckligen att förskottering är tillåten.

De flesta av länderna begränsar sig till byggherrefinansierade *investeringkostnader*. Men i Storbritannien är det även möjligt att ålägga byggherren ansvar för framtida underhållskostnader. Det kan vara kostnader som ska betalas under "evig tid" eller kostnader som finansieras under ett inledande skede efter det att anläggning färdigställts, s.k. *pump-priming*.⁵

Förutbestämda taxor och avgifter

Inte något av de studerade europeiska länderna har en lagstiftning som baseras på att byggherrens finansieringsbidrag ska ske enligt en förutbestämd taxa, (om vi bortser från avgifter för va, el, gas, telekommunikationer etc). Byggherrens bidrag bestäms alltså "från fall till fall" – med lagstiftningens som grund – genom förhandlingar som konfirmeras i ett avtal mellan myndigheten och byggherren.⁶

I Storbritannien ligger dock ett lagförslag om infrastrukturavgifter – *Community Infrastructure Levy* – som avser att täcka regionala trafikaneläggningar, skolor, sportanläggningar m.m. Avgiften föreslås utgå med visst belopp per lägenhet, våningsyta e.dyl. Lagstiftningen är planerad träda i kraft våren 2010 (men i skrivande stund är det något tveksamt om den kommer att realiserar).

Om vi lämnar den europeiska världsbilden kan också konstateras att många delstater i USA tillämpar taxor, eller förutbestämda avgiftsnormer, i form s.k. *impact fees*.

⁵ Vilken form av bidragsform som bör väljas beror naturligtvis vilken typ av infrastruktur det rör sig om. I DCLG, 2006, s. 6-15 ges allmänna rekommendationer för när de olika bidragsformerna bör användas.

⁶ Det kan dock nämnas att Finland, i den praktiska tillämpningen av *markanvändningsavtal*, ibland tar avgifter från byggherren som baseras på visst belopp per kvadratmeter byggrätt i den nya detaljplanen. Se kap. 4, s. 29. Även i Storbritannien rekommenderas kommunerna att använda sig av förutbestämda nyckeltal/avgifter, bl.a. för att underlätta och påskynda förhandlingar om "exploateringsavtal". Se kap. 7, s. 45.

Beskattning av plan- och exploateringsvinst

Utgångspunkten i de studerade länderna är att byggherrens ekonomiska bidrag, eller andra åtgärder, ska bidra till att täcka offentliga *kostnader* för infrastrukturen. Motivet är alltså inte att byggherrens plan- och exploateringsvinster ska *beskattas*. I praktisk tillämpning kan dock gränsen mellan kostnadstäckning och beskattning vara mer eller mindre diffus, vilket kan exemplifieras med Finland.⁷

Bestämmelserna begränsar inte möjligheterna att genom markanvändningsavtal ingå mera omfattande avtal, som också kan ha andra än kostnadsbaserade grunder, om kommunens och markägarnas respektive skyldigheter vid genomförandet av planerna. I första hand ska dock ersättning enligt ett markanvändningsavtal styras till kostnaderna för samhällsbyggandet.

Danmark beskattade tidigare, t.o.m. 2004, den värdeökning som uppstod när ”landzoner” (med stränga bebyggelserestriktioner) genom planläggning omvandlades till ”byzoner” eller ”sommerhusområden”. Fastighetsägaren betalade då en skatt, en s.k. *frigørelsesafgift*, baserad på den värdestegring omvandlingen medförde.

Frankrike, som inte närmare har studerats i rapporten, har också en infrastrukturbeskattning som utgår när bygglov/byggtillstånd beviljas.⁸ Skatten, *Taxe Locale d'Equipment*, får högst uppgå till 5 % av en värdeökning byggtillståndet ger upphov till.

Förutsägbarhet

En grundläggande ambition i de undersökta länderna är att de kostnader som byggherren ska stå för, så långt möjligt, är förutsägbara. I exempelvis Storbritannien ska planmyndigheternas riktlinjer för *planning obligations* finnas i de planer/dokument som föregår ansökningar om byggprojekt. Byggherren ska alltså veta dels vilken typ av infrastruktur som ska byggherrefinansieras, dels i vilken form bidraget från byggherren ska tas ut.

⁷ Finlands Kommunförbund, 2005, *Markanvändningsavtal*.

⁸ Byggtillstånd i form av *Permis de Construire*.

In order to allow developers to predict as accurately as possible the likely contributions they will be asked to make through planning obligations and therefore anticipate the financial implications for development projects, local authorities should seek to include as much information as possible in their published documents in the Local Development Framework.⁹

I Norge måste kommunen fatta ett formellt beslut, som anger förutsättningarna för *utbyggingsavtal* i det aktuella exploateringsprojektet, för att förhandlingar om avtal ska kunna inledas.¹⁰ Normalt bör det kommunala beslutet knytas till *kommuneplanen* (motsvarar i princip den svenska översiktsplanen) och beslutet ska ange när avtal är en förutsättning för exploateringen.¹¹

Det sentrale er at grunneier/utbygger får en klar forståelse av at fremforhandling av en avtale med kommunen vil være nødvendig for gjennomføring av et utbyggingsprosjekt.

Grunneier/utbygger og andre skal få et inntrykk av vilke elementer kommunen forventer at avtalen skal inneholde. Konkrete kostnadstall trenger ikke inngå, men grunnlaget bør være konkret nok til å gi grunneiere og utbyggere et bilde av rammene for utbyggingen.

Offentlighet och insyn

De undersökta länderna trycker på att byggherrar inte ska kunna ”köpa” byggrätter genom att erbjuda finansiering av infrastruktur. Att förhandlingsprocessen är transparent och öppen för offentlig insyn är då av central betydelse. I Storbritannien sägs mot den bakgrunden.¹²

The process of setting planning obligations policies and negotiating planning obligations should be conducted as openly, fairly and reasonable as possible and members of the public should be given every reasonable assistance in locating and examining proposed and agreed planning obligations which are of interest to them.

Ett viktigt syfte med den norska lagstiftningen är tillgodose utomstående intressen blir beaktade, utöver kommunens och byggherrens. Det

⁹ ODPM, Circular 05/2005, s. 13.

¹⁰ § 64 a, *plan- och bygningsloven*.

¹¹ *Kommunal- og regionaldepartementet*, 2006, s. 10.

¹² ODPM, Circular 05/2005, s. 16.

finns därför en särskild bestämmelse om hur avtalen ska behandlas och offentliggöras i samband med upprättandet av detaljplaner.¹³

Dette er viktig for å hindre mistanke om en manglende balanse i kommunestyrets vurdering der avtalen går langt i å gi kommunen bidrag, samtidig som plan gir en svært høy utnyttelse.¹⁴

En reformerad svensk lagstiftning?

Att andra europeiska länder har lagreglerade exploateringsavtal är naturligtvis inte ett argument som, i sig, motiverar att även Sverige ska gå samma väg. Det finns dock andra skäl för att en reformering av lagstiftningen ändå bör övervägas. Det kan också noteras att Byggprocessutredningen föreslår att avtalen på något sätt lagregleras i fråga om avtalens tillkomst, möjliga innehåll och rättsverkningar.¹⁵

- Som framgått av rapportens kapitel 2 har det skett en radikal förändring av de ekonomiska förutsättningarna för exploateringsverksamheten, genom övergången från statlig bostadsfinansiering till ett marknadsorienterat byggande. Därmed har också incitamenten för plan- och byggprocessens aktörer delvis förändrats. Det kan ifrågasättas om det nuvarande lagstödet för byggherrefinansierad infrastruktur är anpassad till dessa förändringar.
- Det finns en varierande flora av exploateringsavtal i kommunerna, där många avtalsvillkor ligger utanför den nuvarande lagstiftningens intentioner.¹⁶ Det behöver därför tydliggöras vilka krav som kommunerna kan ställa på byggherren. Förhandlingar om finansieringsfrågor, baserade på oklara spelregler, får inte vara en tidsödande stötesten i plan- och byggprocessen.
- Statliga myndigheter ställer i dag krav på kommunal medfinansiering av vägar, spårvägar mm.¹⁷ Det finns tydliga tendenser att detta, via

¹³ 64 c, *plan- og bygningsloven*.

¹⁴ *Kommunal- og regionaldepartementet*, 2006, s. 10.

¹⁵ SOU 2008:68, s. 346. Se även Exploateringsavtalsgruppen i Syd, 2007, *Exploateringsavtal. Förslag till ändrade principer*.

¹⁶ Se Kalbro & Smith, 2008.

¹⁷ Se t.ex. Banverket, Vägverket, Sjöfartsverket & Luftfartsstyrelsen, 2008. *Finansiell samverkan i infrastrukturprojekt*.

kommunen, ”spiller över” i krav på medfinansiering även från byggherrarnas sida. Finansiering genom exploateringsavtal blir därmed inte en affär mellan enbart kommunen och byggherren. Frågan bör ses i ett större sammanhang.

Hur finansieringsansvaret bör fördelas mellan den offentliga sektorn och byggherrar är i slutändan en politisk fråga. Och jag ska inte föregripa en sådan diskussion. Men det kan ändå konstateras att det större finansieringsansvar som andra länder ålägger byggherren jämfört med Sverige, ligger inom ramarna för vedertagna rättviseteorier om kostnads- och vinstfördelning (se kapitel 2).

Utöver den ekonomiska fördelningsdiskussionen finns några andra frågor som en eventuell översyn av lagstiftningen bör hantera.

- Som framgått lägger många länder en mycket stor vikt vid att byggherrens finansieringsskyldigheter är *förutsägbara* i planer och dokument som är upprättade *innan* ett byggprojekt initieras. Tillgång till denna information är en nödvändig förutsättning för att konkurrensen i ett marknadsorienterat byggande ska fungera på ett effektivt sätt. Är översiktsplanen ett lämpligt instrument för att redovisa framtida utbyggnad av infrastruktur och principer för finansiering?
- En annan fråga, som också belysts ovan, är behovet av *transparens* vid förhandlingar om exploateringsavtal. Trots att exploateringsavtalen har en central betydelse är det sällsynt, om det ens förekommit, att ett förslag till exploateringsavtal redovisats vid samråd och utställning av detaljplaner. I andra länder betraktas det närmast som en självklarhet att de som får lämna synpunkter på planen också bör få tillgång till överenskommelser om grundläggande ekonomiska förutsättningar för plan- och bebyggelseutformningen.

Sammantaget finns alltså, enligt min mening, flera skäl att tillskapa en modern och tydlig lagstiftning för finansiering av infrastruktur i allmänhet, och exploateringsavtal i synnerhet. Det finns då många erfarenheter att ta tillvara från andra europeiska länder.

Referenser

- Beatley, T. 1988. Development Exactions and Social Justice. I R. Alterman (ed.), *Private Supply of Public Services*. New York University Press.
- Borough of Macclesfield. 2007. An Introduction to Planning Obligations (Section 106 Agreements)
- Bouvin, Å. & Qviström, J. 1993. *VA-lagstiftningen. En kommentar* (2. upplagan). Norstedts Gula Bibliotek.
- Bouvin, Å. & Stark, H. 1988. *Expropriationslagen. En kommentar* (2. upplagan). Norstedts Gula Bibliotek. Stockholm.
- Boverket. 1991. *Studie av markvillkoret och dess tillämpning*.
- Boverket. 2005. *Markpolitik och kommunala markpriser*.
- Boverket. 2007. *Så planerar Sverige*.
- Boverket, 2009. *Tankar om plangenomförande*.
- Boverket, 2009. Göteborg visar vägen. Exploaterade grönområden ersätts. *Planera Bygga Bo*, nr. 3/09.
- Bucht, M. 2006. *Markanknutna gemensamma nyttigheter. En analysmodell för byggande, underhåll användning och finansiering*. Doktorsavhandling i fastighetsteknik, KTH. Stockholm.
- Bundesministerium der Justiz. *Baugesetsbuch*. www.gesetze-im-internet.de
- Cars, G., Malmsten, B. & Tornberg, P. 2009. *Bana väg för infrastruktur*. Institutionen för Samhällsplanering och miljö, KTH.
- CLG (Department for Communities and Local Government). 2006. *Valuing Planning Obligations in England*.
- CLG (Department for Communities and Local Government). 2008. *The Community Infrastructure Levy*.
- Cullingworth, B. & Caves R.W. 2003. *Planning in the USA. Policies, Issues and Processes*. Routledge.

- Cullingworth, B. & Nadin, V. 2006. *Town and Country Planning in the U.K* (fourteenth edition). Routledge.
- DOE (Department of Environment). Circular 11/95, *The Use of Conditions in Planning Permissions*.
- Ekroos, A. 2008. *Markanvändningsavtal och utvecklingskostnadsersättning. Ersättning för kommunernas kostnader för samhällsbyggande i Finland*. Föredrag på Nordisk forskningskonferens i Fastighetsrätt, 17-18 oktober i Uppsala.
- European Commission. 2000. *The EU compendium of spatial planning systems and policies. United Kingdom*.
- Evans-Cowley, J.S. & Lawhon, L.L. 2003. The Effects of Impact Fees on the Pricing of Housing and Land. *Journal of Planning Literature*, 2003, 17:351.
- Exploateringsavtalsgruppen i Syd. 2007. *Exploateringsavtal. Förslag till ändrade principer*. Malmö.
- Finlands Kommunförbund. 2005. *Markanvändningsavtal*.
- Finlex (www.finlex.fi). *Markanvändnings- och bygglag*.
- Holmström, B. 1988. *Rätten till markvärdestegringen. Förslag och åtgärder under 1900-talet*. Rapport R21:1988 från Byggforskningsrådet. Stockholm.
- Hybris. I.K. 2009. *Följande gäller!* Köarsfjällets förlag. Sälen.
- Kalbro, T. 1988. *Fördelning av exploateringsvinst mellan fastighetsägare. En analys av fördelningssystem mot bakgrund av rättvisa och ekonomisk effektivitet*. Meddelande 4:56 från institutionen för fastighetsteknik, KTH.
- Kalbro, T. 2003. Har expropriationslagens presumtionsregel spelat ut sin roll? *Svensk Juristtidning*, 5-6/2003, s. 537-553.
- Kalbro, T. och Lindgren, E. 2008. *Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister. Kan det norska systemet överföras till svensk lagstiftning?* Rapport 4:104 från avdelningen för Fastighetsvetenskap, Kungliga Tekniska Högskolan.

Referenser

- Kalbro, T. & Smith, P. 2008. *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer*. Rapport 4:104 från avdelningen för Fastighetsvetenskap. KTH.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2006. *Veileder om utbyggingsavtaler*.
- Libby, L.W & Carrion, C. 2004. *Development Impact Fees*. Ohio State University Fact Sheet.
- Madell, T. 2000. *Avtal mellan kommuner och enskilda. Avtalslut och rättsverkningar*. Norstedts Juridik. Stockholm.
- Mattson, D. & Nilsson, J. 2006. *Analys av bostadsbyggande och markägoförhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen*. Examensarbete 2006-168, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Miljöministeriet et al. 2009. *Nye utbygningsaftaler. Anvendelsemuligheder og sammenhæng med planlægningen*.
- Mullen, C. 2008. *National Impact Fee Survey 2008*. Duncan Associates, Texas.
- National Statistics 2006, *Development Control Statistics, England 2005-06*.
- Nelson, A.C. 1994. Development impact fees: the next generation. *The Urban Lawyer* 26, 3:541-62.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) Circular 05/2005, *Planning Obligations*.
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister). 2006. *Planning Permission – A guide for business*.
- Peyton Young, H. 1995. *Equity in Theory and Practice*. Princeton University Press.
- Plan- och bygningsloven, 1985-06-14 nr. 77*.
- Plimmer, F. & McNab, A. 2008. *Using Land Values to fund Infrastructure. Will the Community Infrastructure Levy Work*. Paper to FIG Working Week, 2008, Stockholm.
- Proposition 1985/86:1. *Ny plan- och bygglag*.

- Retsinformation (www.retsinformtion.dk). *Lov om planlægning (planloven)*.
- Røsnes, A. 2006, *Prosjektplanene tar over – konsekvenser for byplanleggingen*. *Kart og plan*, nr. 1/2008. Universitetsforlaget. Oslo.
- Røsnes, A. 2006. *Eksploteringsavtaler. Om formaliseringen av utbyggingsavtaler i ulike plansystemer*. Värderings- och Lantmäteridagarna, 2006.
- Schmidt-Eichstaedt, G. 2005. *Städtebaurecht*. 4. Auflage. Kohlhammer.
- Sheffield University. 2008. *Valuing Planning Obligations: Update Study for 2005-06*
- Skoglund, S. 2006. *Bostadsproduktion på privat och kommunal mark*. Examensarbete 2006-155, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Smolka, M.O. 2000. *Value Capture for Urban Development. An Inter-American Comparison*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Sveriges Byggindustrier. 2003. *Infrastruktur och ekonomisk tillväxt*.
- SOU 1996:168. *Översyn av PBL och va-lagen*.
- SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*.
- SOU 2008:99. *Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen m.m.* Slutbetänkande av Utredningen om expropriationsersättning.
- Svenska Kommunförbundet. 1991. *Exploateringsavtal för fritidsbebyggelse*.
- Svenska Kommunförbundet. 1993. *Parkeringsköp. Normalförslag till avtal med kommentar*.
- Svenska Kommunförbundet. 2007. *Kommunernas gator. Hur ska vi betala dem – med skatter eller avgifter?*
- The Town and Country Planning Act*.
- Voss, W. 2009. Muntlig källa, 2009-08-29, angående offentligheten av *Städtebauliche Vertrag* i den tyska planprocessen

Referenser

VROM (The Dutch Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment), 2007. *The Land Development Act. New regulations for the development of building locations.*

de Wolff, H. 2007. *The New Dutch Land Development Act as a Tool for Value Capturing.* International Conference in Sustainable Urban Areas, 25-28 June in Rotterdam, 2007.