

Näringsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

## Remiss angående Delbetänkande från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60)

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på ovanstående remiss.

Investeringar i infrastruktur kan resultera i förändringar i värdet på fastigheter i anslutning till en ny väg eller bana. Uppgiften för Sverigeförhandlingens första delrapport har varit att föreslå lagändringar som tydliggör hur sådana öknings av markvärdet kan ligga till grund för kostnadsdelning i samband med exploateringsavtal, av utredningen kallad värdestegringsersättning. På likartade grunder vill man utvidga möjligheter till kommunal medfinansiering av transportinfrastruktur.

VTI tillstyrker förslaget att kommuner ska kunna medfinansiera byggande av väg och järnväg samt farleder som andra kommuner och landsting ansvarar för, under samma förutsättningar som de kan medfinansiera statliga vägar och järnvägar. VTI anser dock att förslaget om att införa (frivillig) värdestegringsersättning som en del av ett exploateringsavtal inte är tillräckligt beredd och därför bör återremitteras. VTI:s bedömning av frågan gällande värdestegringsersättning baserar sig på följande synpunkter:

Sverigeförhandlingen kommer, av allt att döma, att handla om relativt snabba och ibland även slutna processer där olika kommuner konkurrerar med varandra om stora investeringar. Med tanke på detta anser VTI det särskilt viktigt att rätta till oklarheterna (se nedan) avseende hur värdeökningar ska beräknas, hur olika typer av risker ska hanteras och så vidare. VTI vill särskilt markera vikten av att i denna typ av utrednings-/förhandlingsprocesser säkerställa att det finns en vedertagen och etablerad metodik avseende hur uträkningar är gjorda samt transparens avseende hur prioriteringar mellan olika intressen sker.

Vidare noterar VTI att frivillig värdestegringsersättning, som vissa men inte alla fastighetsägare betalar, kan leda till flera snedvridningar av marknaden. Ett företag/fastighetsägare som inte går med på att betala "åker snålskjuts" på andra som betalar. Detta har två effekter: på kort sikt blir det företag som åker snålskjuts, men ändå får bygga, mer lönsamt än de som betalar, vilket kan snedvrída allokeringen av kapital. På lång sikt kan värdestegringsersättningen dock skapa ett visst socialt eller politiskt kapital – frågan som uppstår är huruvida ett företag som (konsekvent) inte betalar värdestegringsersättning blir likabehandlad med företag som betalar ersättningen i en po-

litisk process. Således uppstår farhågan om att värdestegringsersättningen kan användas som ett sätt att utpressa medel från företag, för att köpa och sälja politiska tjänster och gentjänster, samt att verktyget på sikt utgör ett hinder för konkurrens inom fastighets- och/eller byggbranschen. Återigen vill VTI betona vikten av transparens, förutsägbarhet och likabehandling.

En fastighetsägares vinst från markinnehav är skillnaden mellan försäljningsvärdet och anskaffningsvärdet plus löpande avkastning. Investeringar i kommunal eller statlig infrastruktur kan öka fastighetsägarens vinst både till följd av att den löpande avkastningen ökar, exempelvis p.g.a. bättre tillgänglighet, och eftersom den högre avkastningen ökar försäljningsvärdet (försäljningsvärdet är det diskonterade nuvärdet av den framtida avkastningen). Frågan som uppstår är huruvida vinsten från båda källor beskattas eller inte, och i vilken utsträckning. VTI saknar en beskrivning av hur helheten av olika skatter fungerar, hur vinstbeskattningen eventuellt måste anpassas till värdestegringsersättningen, huruvida ändrad vinstbeskattning skulle kunna användas för att återföra de skapade värdena, samt vilka offentligfinansiella följder p.g.a. ändrade skatteintäkter som värdestegringsersättning kan få. För att undvika dubbel beskattning måste värdestegringsersättningen vara avdragbar från skatten. Detta å sin sida kommer att påverka såväl statens som kommuners skatteintäkter, både från företagsbeskattning och från den kommunala fastighetsavgiften, negativt.

Frivillig värdestegringsersättning påverkas av respektive parts, kommuns och fastighetsägarens, förhandlingsstyrka. Eftersom förhandlingsstyrkan är en viktig del i utfallet från värdestegringsersättningen saknar VTI en fördjupad analys av hur dessa styrkeförhållanden kan förväntas ändras och utvecklas över tid, och hur de kan tänkas påverka fastighets- och byggbranschen.

Härnäst följer synpunkter på specifika kapitel i utredningen.

### **Kapitel 2.1**

Utredningen skriver: ”Värdeåterföring genom exploateringsavtal kan ge incitament till aktörerna att finna nyttomaximerande och kostnadssänkande lösningar för infrastruktur och exploatering” (s. 29). Utredningen förklarar på inget sätt hur mekanismen är tänkt att fungera. Samtidigt konstaterar utredningen (s. 116) att värdeåterföring lika gärna kan komma att ”missbrukas så tillvida att stat, landsting och kommun väljer att prioritera för samhället olönsamma investeringar för att de vill komma åt fastighetsvärden.” I detta fall kommer värdeåterföring leda till negativ samhällsekonomisk effekt. VTI saknar en beskrivning av under vilka omständigheter som det är mest sannolikt att respektive utfall inträffar och vilka designegenskaper i det föreslagna värdestegringsersättningssystemet som gynnar det positiva utfallet över det negativa.

### **Kapitel 2.4.1**

VTI saknar en mer utförlig beskrivning av det finska medfinansieringsexemplet. Hur stor andel av metron (tunnelbanan) i Helsingfors har medfinansierats av de berörda kommunerna? Varifrån kommer medlen för medfinansiering (kommunala skatteintäkter, markförsäljning, annat, i så fall vad), och i vilka andelar? Vidare hade VTI gärna sett en fylligare beskrivning av utvecklingskostnadsersättningssystemet i Finland.

Utredningsdirektivet kräver inte att några alternativa styrmedel ska utredas. VTI saknar dock en motivering till varför utredningen enbart ska utreda frivillig och obligatorisk värdeåterföring och inte de brittiska och amerikanska konstruktionerna med tillfälliga skatter och avgifter på lokala aktörer. Beroende på vem som är skatteskyldig skulle sådana skatter kunna vidga skattebasen från att enbart omfatta ägare till obebbyggda fastigheter till andra befintliga aktörer som får nytta av investeringen.

Därför hade VTI gärna sett (även i kapitel 4.3) att utredningen hade jämfört någon typ av markbeskattning där markens marknadsvärde står som grund för beskattningen med det föreslagna systemet. Om markvärdet ökar markant p.g.a. utbyggt infrastruktur ökar även skatteintäkter. Skulle intäkterna från en sådan markvärdesskatt öronmärkas till transportinfrastrukturinvesteringar skulle intäkterna inte bara var mer förutsägbara utan förmodligen också större än utifrån utredningens förslag.<sup>1</sup> Skattens lägstanivå skulle enkelt kunna designas på ett sätt så att jord- och skogsbruket inte skulle påverkas negativt av skatten. Däremot skulle skatten utvidga skattebasen till redan existerande bebyggelse och skulle skapa intäkter från den värdeökning som investeringen har på detta.

#### **Kapitel 2.4.2**

VTI noterar att utredningen verkar blanda ihop olika typer av kostnader och värdeökning och hur dessa återförs till det offentliga. Således kallar utredningen gatukostnadsersättningen, va-anläggningsavgifter, kostnadsdelning i exploateringsavtal och så vidare för "värdeåterföring". Dessa kostnader utgör dock nödvändiga investeringskostnader för att kunna exploatera en given markareal. Kostnaderna bör därför ses som en del av investeringskostnaden och inte som värdeåterföring.

#### **Kapitel 4.2**

Värdeåterföring föreslås ske i samband med exploateringsavtal. Detta lämnar existerande bebyggelse, företag och andra aktörer, vilkas tillgångar också kan öka i värde p.g.a. investeringen i transportinfrastruktur utanför, systemet.

#### **Kapitel 4.2.2**

VTI saknar en tydlig metodbeskrivning för hur värdeökningen ska beräknas. En del av en sådan metod måste vara en beskrivning av hur man kan säkerställa att värdeökningen uppstår p.g.a. just den genomförda investeringen och inte p.g.a. något annat, exempelvis allmän ekonomisk tillväxt, befolkningstillväxt osv. Utredningen skissar på en möjlig metod i samband med diskussionen om ett alternativt, obligatoriskt värdestegringsersättningssystem (s. 95), men beskrivningen är inte tillfredsställande komplett.

VTI anser en enhetlig metod för att säkerställa värdeökningen vara av vikt även för ett frivilligt system. Även om värdestegringsersättningen skulle vara frivillig kan det, beroende på parternas förhandlingsstyrka, upplevas som obligatorisk exempelvis för erhållande av exploaterings- eller bygglov. Om värdestegringsersättning då upplevs som obligatorisk av vissa men inte alla företag kan detta, åtminstone i andan om inte i lagens bokstav, strida mot EU:s statsstödsregler och likabehandlingsprincipen.

---

<sup>1</sup> VTI är medveten om att en sådan öronmärkning av skatteintäkter kan strida mot grundlagen.

Ju lägre värdeökningen till följd av en investering blir, desto svårare blir det att på ett statistiskt säkerställt sätt avgöra källan till värdeökningen och värdeökningens storlek. Detta talar för att värdeökningen bör vara av viss betydelse innan diskussioner om värdestegringsersättning kan komma i fråga. VTI inser dock validiteten i utredningens argument mot en lägre gräns som baserar sig på EU:s statsstödsregler samt likabehandlingsprincipen.

### **Kapitel 6.1.2**

Utredningen konstaterar (s. 106) att införandet av värdestegringsersättningen enligt utredningens förslag ”möjliggör... att mer medel kan användas till transportinfrastruktur.” VTI ifrågasätter påståendet. Transportinfrastrukturbudgeten är inte fastslagen mer än något år i framtiden och det är möjligt att medfinansiering genom värdestegringsersättningen skulle minska andra tillgängliga medel för transportinfrastrukturändamål, framförallt från statens budget om regeringen skulle konstatera att dess mål nås med mindre investeringsmedel. Utredningen analyserar inte frågan som knyter an till det välkända tidsinkonsistensproblemet och borde analyseras utifrån den synvinkeln.

Vidare berör inte utredningen andra allmänna jämviktseffekter från värdestegringsersättningen. Trots att ersättningen är frivillig allokering av knappa resurser från annan användning till transportinfrastruktur. Delvis handlar det om företagets (fastighetsägarnas) vinster. Värdestegringsersättningen kan därmed medföra lägre skatteintäkter från vinstbeskattningen och/eller den kommunala fastighetsavgiften. Såsom redan konstaterats analyserar inte utredningen de offentligfinansiella konsekvenserna av förslaget. I och med denna observation kan även påståendet på s. 114 om att värdeåterföring kan påverka intäkterna för kommuner i positiv riktning ifrågasättas. Hur andra sektorer (exempelvis vård-skola-omsorg) påverkas av ändrade skatteintäkter och ökad transportinfrastrukturinvestering låter sig inte enkelt analyseras i ett remissvar.

### **Kapitel 6.1.7**

I sin riskanalys skriver utredningen att de ”har hanterat [risken för att fastighetsvärden varierar över tid, med konjunkturer och andra ekonomiska förhållanden] genom att värdeåterföringen i [deras] förslag ska ske i samband med att värdeökningen blir kapitaliserbar för fastighetsägaren.” Utredningen är inte tydlig hur denna kapitalisering sker. VTI önskar sig en tydligare förklaring.

### **Kapitel 6.2.4**

VTI menar att det i utredningen inte presenteras underlag som gör det möjligt att göra en bedömning att förslaget om värdeåterföring inte påverkar exempelvis sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Effekter av värdeåterföring behöver utredas med avseende på följande jämlikhetsdimensioner:

- Jämlikhet med avseende på hur balansen mellan privata intressen och allmänintresset kan påverkas av värdeåterföring och med avseende på hur fördelningen av finansieringen totalt sett (inkl. medel från värdeåterföringen) ser ut.

- Jämlikhet med avseende på förmåga att betala/geografisk jämlikhet: Viktiga frågor att belysa är hur förslaget om värdeåterföring påverkar låg- och medelinkomsttagares möjligheter att få tillgång till transportinfrastruktur (t ex med avseende på ändrade boendekostnader), samt om värdeåterföring bidrar (eller inte) till gentrifiering och segregation inom städer.

I detta ärende har generaldirektör Jonas Bjelfvenstam beslutat. Forskare Johanna Jus-sila Hammes har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också forskare Roger Pyddoke, forskningsledare Karolina Isaksson, forskningschef Åsa Aretun samt VTI:s styrelse deltagit.

För VTI

Jonas Bjelfvenstam  
Generaldirektör