

Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

Sollentuna 2013-04-24  
Handläggare: Lena Södersten

## Remissyttrande över Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91)

Villaägarnas Riksförbund har beretts tillfälle att yttra sig över förslaget och anför det följande.

### Förslaget om finansiering av gator och allmänna platser (kapitel 3)

Utredningen föreslår att kommunerna, under förutsättning av kommunalt huvudmannaskap, får täcka sina självkostnader för att anlägga och förbättra gator och allmänna platser genom att ta ut en gatukostnadsavgift av fastighetsägarna med stöd av en kommunal taxa. Avgiften tas ut som en "engångsavgift". Betalningsskyldigheten uppstår när gator och allmänna platser kan användas för sitt ändamål. Ägaren till en bebyggd bostadsfastighet behöver dock inte betala någon gatukostnadsavgift förrän denne beviljas bygglov för ny- eller tillbyggnad enligt detaljplanen.

### Gatukostnader, ett stort problem idag

Plan- och bygglagens nuvarande regler om gatukostnader är ett stort problem för enskilda småhusfamiljer och ett hot mot det privata ägandet.

Enskilda småhusägare kan idag tvingas betala flera hundratusen kronor för kommunens gator. Småhusägare med stora tomter drabbas extra hårt eftersom de tvingas betala både för den befintliga fastigheten och för tänkbara avstyckningar. För närvarande finns det familjer i Partille som riskerar gatukostnadsuttag på i storleksordningen 500-800 000 kr. Reglerna träffar dessutom ofta familjer med relativt måttliga inkomster; detta som följd av att gatukostnader är vanligast i kranskommunerna runt storstäderna och tas ut när tidigare sommarstugeområden permanentas. För att betala kommunens gator tvingas småhusägare att låna i bank, avbetala beloppet till kommunen, stycka av en tomt om det alternativet finns eller i värsta fall flytta. Gatukostnader är därmed ett hot mot det privata ägandet.

Det är 37 kommuner som tar ut gatukostnader av enskilda småhusägare idag enligt en undersökning som WSP gjorde under 2011 på uppdrag av Villaägarna. Med utredningens förslag kommer det att bli betydligt lättare för kommunerna att vältra över stora kostnader för gator och allmänna platser på enskilda småhusägare. Det är sannolikt att betydligt fler kommuner – kanske alla – kommer att ta ut mycket höga avgifter av enskilda småhusägare i framtiden.

Det innebär att småhusägare över hela landet kommer att få betala mycket stora belopp för kommunala gator och allmänna platser. Det finns nämligen ingenting som tyder på att nivåerna skulle bli generellt lägre med utredningens förslag. Vi ser redan en tydlig tendens med stigande gatukostnadsbelopp. De förbättringar som utredningen föreslår för befintliga bostadsfastigheter innebär att betalningsskyldigheten senareläggs – inte att den slopas.

Utredningens förslag om exploateringsavtal (avsnitt 5.6.4 i betänkandet) innebär att en kommun som vill kunna ingå exploateringsavtal måste anta en kommunal gatutaxa för att kunna reglera kostnader för gator och allmänna platser i ett exploateringsavtal. Detta förslag kommer också att leda till att debitering av gatukostnader från enskilda fastighetsägare blir vanligare i hela landet.

Villaägarna anser att det är bra att direktiven har hindrat utredningen från att föreslå att kommunerna också ska få övervältra kostnader för drift och underhåll på fastighetsägarna.

### **Skattefinansiering eller finansiering via fastighetsägarna?**

Villaägarnas Riksförbunds principiella syn är att infrastruktur som är en kollektiv nytta ska finansieras kollektivt, dvs via skattsedeln. Förbundet anser att det är orimligt att en enskild småhusägare ska tvingas betala stora belopp för nya och upprustade kommunala gator som denne kanske inte anser sig få nytta av och därför inte vill ha.

Argumentet för att lägga kostnader för infrastruktur på fastighetsägarna istället för att välja skattefinansiering är att fastighetsägarna får en nytta av utbyggda gator och allmänna platser i form av ökade fastighetsvärden och att det då också är rimligt att fastighetsägarna bidrar till kostnaderna.

Är detta en riktig utgångspunkt? Det kan vara så att fastighetsägarna i ett område har en viss nytta av nya och upprustade gator. Den stora nyttan tillfaller emellertid inte fastighetsägarna – utan alla kommuninvånare. Nyttan uppstår successivt och sprids över många. När områden förtätas ökar inflyttningen till kommunen. Det byggs bostäder och skapas nya arbetstillfällen och kommunens skatteintäkter ökar. Att nya och upprustade gator inte höjer fastighetsvärdena lika mycket som gatukostnaderna blir extra tydligt i de delar av landet där fastighetsvärdena inte utvecklas i samma takt som i storstadsområdena.

Fastighetsvärdena varierar kraftigt i olika delar av landet medan kostnaden för att anlägga och rusta upp gator och allmänna platser kan antas vara tämligen likartad. Om en småhusägare i glesbygd tvingas betala 200 000 kr för kommunens gator framöver så är det långt ifrån säkert att detta motsvaras av något höjt fastighetsvärde. Tvärtom kan man nog förutsätta att ett sådant avgiftsuttag istället skulle leda till minskade fastighetsvärden. Hur ska man då motivera avgiften? Ska man byta nyttoprincip och istället anse att nyttan består i tillgång till väg eller högre gatustandard allmänt sett?

Ju större belopp en fastighetsägare kan tvingas betala i gatukostnader, desto större krav måste ställas på de principer som den aktuella lagstiftningen bygger på. Om lagstiftaren ska tillåta kommunerna att kunna ta ut gatukostnader på i storleksordningen 200-300 000 kr från en enskild småhusägare så är det ett absolut krav att avgiftsuttaget ska kunna motiveras med samma nyttoprincip över hela landet.

En investering i exempelvis ett nytt bostadsområde innebär ett visst moment av risk. Ytterligare ett argument för att gator och allmänna platser bör finansieras gemensamt är att risken för samhällsbyggandet inte rimligen kan läggas på den enskilde småhusägaren, som inte ens kan fatta beslutet.

### **Dåliga incitament för kostnadseffektivitet**

Kostnaderna för att anlägga och förbättra gator blir inte lägre för att avgiften tas ut med stöd av en kommunal taxa som utredningen föreslår. Tvärtom är utredningens förslag kostnadsdrivande. En ordning där kommunen kan vältra över kostnader för gator och allmänna platser på fastighetsägarna innebär att kommunen inte får incitament att prioritera och begränsa sina kostnader, vilket skulle bli nödvändigt vid en finansiering via skattsedeln.

### **Principiella utgångspunkter**

I det fall lagstiftaren väljer att bortse från ovanstående princip, och låta kostnader för infrastruktur bäras av enskilda, så finns det dåliga och mindre dåliga sätt att utforma ett system med gatukostnader. Vägledande i utformningen av ett sådant system bör vara att skydda äganderätten, värna rättssäkerheten och medborgarinflytandet, samt skydda enskilda individer mot orimliga konsekvenser. Utredningens förslag är dessvärre behäftat med svagheter i alla dessa avseenden.

Ett sätt att hantera några av svagheter i utredningens förslag vore att begränsa möjligheten till uttag av gatukostnader till exploateringsavtal vid nyproduktion. En exploatör bedriver sin verksamhet på kommersiella villkor, till skillnad från enskilda hushåll. Den som köper ett nybyggt hus har alltid möjlighet att avstå, och drabbas inte av en stor, oförutsedd kostnadsökning i efterhand, vilket är fallet om gatukostnader tas ut av dem som redan äger en fastighet. Detta är dock inte att rekommendera eftersom det drabbar nybyggnation av bostäder.

### **Effekter på bostadsbyggandet**

Syftet med översynen är enligt direktiven bl a att skapa förbättrade förutsättningar för byggande. Sverige har sedan drygt 15 år tillbaka dragits med lågt bostadsbyggande i förhållande till efterfrågan vilket fört med sig stigande priser på befintliga bostäder, ökad skuldsättning bland hushållen och långa hyresbostadsköer i framförallt tillväxtregionerna. Att lägga bördan för investeringar i nya gator etc på hushållen som köper nya bostäder och exploatörerna som bygger dem, kommer allt annat lika att höja priset för nyproduktion av bostäder. Eftersom gatunätet är en kollektiv vara, är enskilda aktörers betalningsvilja lägre än vad som är samhällsekonomiskt motiverat. Detta försämrar

drivkrafter för investeringar, vilket är tvärtemot vad som borde ske mot bakgrund av det låga bostadsbyggandet.

Med fortsatt höga gatukostnader blir dessutom de ekonomiska drivkrafterna för enskilda fastighetsägare att stycka av och söka bygglov sämre, vilket motverkar förtätning. En gatukostnadsavgift blir i praktiken en byggsatt.

### **Förslaget om en kommunal taxa för gatukostnader – enklare kommunal hantering till priset av minskat medborgarinflytande**

Nuvarande gatukostnadsregler bygger på gammal lagstiftning. Det är bara 37 av 290 kommuner som tillämpar reglerna idag, enligt en undersökning som WSP under 2011 utförde på uppdrag av Villaägarna. En orsak till att inte fler kommuner tar ut gatukostnader är att kommunerna upplever reglerna som svårtillämpade. Kommunala tjänstemän och politiker tvingas möta och föra en dialog med de fastighetsägare som ska betala stora belopp för kommunens gator och som naturligt nog är upprörda över detta.

Med en kommunal taxa skulle det bli betydligt lättare för kommunerna att ut gatukostnader av fastighetsägarna. Förslaget, som i grunden kommer från SKL, innebär att lagstiftaren överlämnar åt SKL att utforma en normaltaxa som kommunerna kan anta. Taxan reglerar hur avgiften ska beräknas, hur kostnaderna ska fördelas mellan olika kategorier av fastighetsägare, hur stor avgiften blir i olika områden eftersom det ska finnas en möjlighet att besluta om särtaxor och hur sådana områden ska avgränsas. Alla viktiga faktorer beror i princip på hur taxan utformas. Detta kan liknas vid att "köpa grisen i säcken". En sådan ordning skapar utrymme för godtycke. Individens intresse av en rättvis behandling bör väga tyngre än det kommunala självstyret.

Samtidigt slopas i praktiken möjligheten till medborgarinflytande; en princip som genomsyrar PBL. Med en kommunal taxa behövs inte längre dagens regler om samråd och granskning innan kommunen fattar beslut om gatukostnader. Därmed innebär förslaget en kraftig försämring av medborgarinflytandet.

Om medborgarinflytandet ska vara relevant så måste fastighetsägaren kunna påverka ett gatukostnadsuttag när det blir aktuellt i det enskilda området. Kommuninvånare i allmänhet bevakar och överklagar inte beslut om kommunala taxor. Däremot vill en fastighetsägare naturligtvis kunna påverka ett förslag och överklaga när denne ställs inför gatukostnader, i synnerhet om beloppet är högt. Om avgiften då baseras på en kommunal taxa som redan har vunnit laga kraft så finns det inte så mycket för den enskilde att påverka. Möjligheten att överklaga begränsas dessutom till möjligheten att pröva en tvist om tillämpningen av taxan. Detta är inte en rimlig ordning.

### **Andra brister med förslaget**

Enskilda fastighetsägare kan med utredningens förslag komma att behandlas olika. Den som äger en bebyggd bostadsfastighet och styckar av en tomt behöver inte betala gatuavgift förrän denne beviljas bygglov. Om tomten säljs till en annan privatperson som väntar med att söka bygglov så uppstår däremot betalningsskyldigheten så snart gatan är klar.

Förslaget har utformats sent och under stark tidspress och är otydligt på en rad punkter. Framför allt måste lagtexten och specialmotiveringen bli tydligare i fråga om undantaget att ägare till befintliga bostadshus ska betala gatuavgiften först när denne utnyttjar en tillkommande byggrätt.

Andra exempel är efter vilka principer en "tilläggsavgift" ska beräknas om fastighetsägaren river ett fritidshus och beviljas bygglov för ett nytt bostadshus.

Med utredningens förslag kan en fastighetsägare tvingas betala kommunens genomsnittskostnader för nya och upprustade gator även om kommunen enbart har anlagt en cykelbana inom området.

Många av de osäkerheter som finns kring förslaget hänger samman med hur den kommunala taxan utformas. Förbundet har i utredningen pekat på en rad oklarheter. Några av dessa har utredningen beaktat, men exempelvis inte ovanstående frågeställningar.

Utredningen förutsätter att SKL, när den nya lagstiftningen har trätt i kraft, kommer att utforma en normaltaxa som kommunerna kan anta. Det kommer att uppstå oklarheter som inte kan överblickas idag. En ordning där lagstiftaren överlämnar åt SKL och kommunerna att avgöra hur sådana frågor ska behandlas är inte rättssäker. Kravet på rättssäkerhet måste ställas extra högt med tanke på hur stora avgifter det kan bli fråga om för enskilda familjer.

Det är i sammanhanget värt att notera att det inte finns något förslag till kommunal taxa för gatukostnader trots att SKL har drivit kravet på en sådan i 20 års tid och dessutom haft utredningens uppdrag att utforma en sådan taxa.

Det är direkt missvisande att tala om avgiften som en "engångsavgift". Det uttrycket ska förstås som att det inte handlar om en periodisk avgift. Det innebär att en fastighetsägare skulle kunna tvingas betala en ny "engångsavgift" om kommunen senare vidtar nya åtgärder inom området. Detta är naturligtvis fullständigt orimligt.

***Villaägarna avstyrker sammanfattningsvis förslaget om en kommunal taxa för gatukostnader.***

### **Gatukostnader i befintlig bebyggelse**

När det gäller gatukostnader i befintlig bebyggelse är utredningens förslag bättre än nuvarande ordning: en småhusägare i en bebyggd fastighet ska kunna debiteras gatukostnad först när det finns ett bygglov för tillkommande byggrätter (istället för när gatuarbetena är klara). Det innebär att den som äger en bebyggd fastighet inte tvingas stycka av, sälja eller belåna sin fastighet mot sin vilja, vilket kan bli nödvändigt idag.

Lagstiftaren senarelägger alltså betalningskravet. Småhusägaren kommer även i fortsättningen att tvingas betala flera hundratusen kronor för kommunens gator, men först när denne utnyttjar en tillkommande byggrätt. Den enskilde påverkas också genom att det latent kravet på en gatuavgift påverkar försäljningspriset.

Som framgår ovan anser Villaägarnas Riksförbund att infrastruktur ska finansieras gemensamt och att kommunerna inte ska få ta ut gatukostnader av fastighetsägare i befintlig bebyggelse. Förbundet accepterar inte heller förslaget om en kommunal taxa för gatukostnader.

Om lagstiftaren skulle välja att låta kommunerna finansiera gator och allmänna platser av fastighetsägarna även fortsättningsvis så behöver nuvarande lagstiftning utvecklas vidare i linje med den del av betänkandet som berör befintlig bebyggelse .

Detta bör ske genom fortsatt utredning – möjligen i form av en departementspromemoria – där följande principer beaktas.

- Kommunerna ska inte få finansiera förbättringskostnader via gatukostnader överhuvudtaget eftersom det just är sådana kostnader som ofta vållar problem idag.
- Den som äger en bebyggd bostadsfastighet ska inte behöva betala gatukostnader.
- Den som äger en bebyggd bostadsfastighet som är avstyckningsbar ska inte behöva betala gatukostnader för en möjlig ny tomt förrän avstyckning har skett och det finns ett lagakraftvunnet bygglov för nybyggnation. Om den bebyggda tomten är så stor att det skulle vara möjligt att stycka av flera tomter ska småhusägaren inte behöva betala gatukostnader för flera tänkbara tomter om bara en tomt styckas av.
- Den som äger en obebyggd småhustomt ska inte heller behöva betala gatukostnader förrän det finns ett lagakraftvunnet bygglov för nybyggnad.
- Jämkningsreglerna i 6 kap 33 § och 6 kap 37 § PBL behöver finnas kvar.
- Det ska inte kunna utgå gatukostnader för samma fastighet mer än en gång. Detsamma bör gälla om fastighetsägaren haft kostnader för vägen i annan form, t ex via en vägförening.
- Reglerna om medborgarinflytande i 6 kap 28-32 §§ PBL ska finnas kvar inför ett beslut om gatukostnader.

Villaägarnas Riksförbund



Hans Lemker  
förbundsdirektör