



K2 RESEARCH 2019:1

Markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik

En kritisk översikt

Lina Olsson



Datum: december 2019
ISBN: 978-91-985495-8-4
Tryck: Media-Tryck Lund

De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis K2:s uppfattning.

K2 RESEARCH 2019:1

Markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik

En kritisk översikt

Lina Olsson

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
Summary in English	6
1. Introduktion	8
2. Den internationella forskningen om markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik	11
2.1. Potentialer och förutsättningar för implementering.....	11
2.2. Risker och möjliga negativa konsekvenser av markvärdefinansiering	13
2.3. Policyrekommendationer.....	15
2.4. Sambanden mellan kollektivtrafiksystem och fastighetsvärden	16
2.5. Sammanfattning och diskussion.....	20
3. Institutionella modeller för markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik – globala exempel	22
3.1. Markvärdefinansiering genom fastighetsbaserade skatter och avgifter i geografiskt avgränsade områden	22
3.2. Exploateringsbaserad markvärdefinansiering	24
3.2.1. Markvärdefinansiering genom exploateringsavgifter och förbättringsavgifter.....	24
3.2.2. Markvärdefinansiering genom markförsäljning och försäljning av byggrätter	25
3.2.3. Markvärdeöverföring genom samordnad utbyggnad (joint development).....	26
3.3. Jämförelser och evaluering av markvärdefinansieringsmodeller	28
4. Markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik i Sverige.....	32
4.1. Utredningar, förslag och lagförändringar under 2000- och 2010-talen.....	32
4.2. Markvärdefinansiering av infrastruktur vid exploatering av privatägd mark ...	41
4.3. Markvärdefinansiering av infrastruktur vid exploatering av kommunalt ägd mark.....	43
4.4. Sammanfattning och diskussion.....	45
5. Teoretiska perspektiv på markvärdefinansiering.....	48
5.1. Markrätteteorier och ontologiska utgångspunkter	48
5.2. Fastigheters värden och priser i teorin	49
5.3. Markvärdefinansieringens rättviseproblematik	53
5.4. Sammanfattning	56
6. Avslutande kommentar och frågor för fortsatt forskning	57
7. Referenser.....	63

Förord

Studien som presenteras i denna forskningsrapport har genomförts inom ramen för forskningsprojektet *Markvärdeöverföring som modell för delfinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik i Sverige: förutsättningar och konsekvenser*, som pågått åren 2018 – 2019, och som finansierats av Nationellt kunskapscentrum för kollektivtrafik, K2.

Jag vill tacka Marco Adelfio, Helena Bohman, Kristina Grange, John Hultén, Christina Lindqvist och Jacob Witzell för råd och konstruktiva kommentarer på manus vid olika skeden av framställningen av denna forskningsrapport.

Malmö, november 2019

Lina Olsson

Projektledare

Sammanfattning

Förbättring och utbyggnad av kollektivtrafiksystem förändrar inte enbart människors möjligheter att förflytta sig, utan genererar också förändringar i mark- och fastighetsvärden. Denna omständighet utgör utgångspunkten för argumentet att använda markvärdestegringar som uppstår till följd av kollektivtrafikutbyggnad för att finansiera själva utbyggnaden. Under senare år har intresset för finansieringsmetoden – som här benämns med begreppet markvärdefinansiering – ökat internationellt och även fått förnyad aktualitet i Sverige. Möjligheterna att tillämpa markvärdefinansiering har utretts i bland annat tre statliga utredningar i Sverige och år 2017 genomfördes förändring av plan- och bygglagen i syfte att utvidga möjligheterna för tillämpningen av markvärdefinansiering.

I denna forskningsrapport analyseras den offentliga diskursen om markvärdefinansiering i Sverige. Med lagförändringarna år 2017 introducerades ett nytt förhandlingsbaserat instrument för markvärdefinansiering och som gavs den formella benämningen *medfinansieringsersättning*. Diskursanalysen visar att intentionen med instrumentet var att skapa en grund för förhandling om exploaterers frivilliga bidrag till kostnadstäckning för ny transportinfrastruktur med hänsyn till infrastrukturförbättringens värdestegrande effekt. Utredningsmaterialet indikerar att markvärdefinansiering sannolikt kommer att användas mer i kommuner där exploatering ger högre avkastning och därmed kan finansieringsmetodens tillämpning förväntas bli geografiskt ojämn. I denna rapport konkluderas att andra möjliga risker och negativa konsekvenser av markvärdefinansiering generellt, och av förhandlingsbaserade instrumentet specifikt, har diskuterats i ringa omfattning i den svenska diskursen.

Rapporten innehåller även en genomgång av de internationellt vanligast förekommande instrumenten för markvärdefinansiering och konstaterar att det förhandlingsbaserade instrument som infördes i Sverige år 2017 inte finner någon direkt motsvarighet bland dessa. Förutom det nya förhandlingsbaserade instrumentet för markvärdefinansiering används även markförsäljningar som en metod för markvärdefinansiering i Sverige. Denna metod, som också beskrivs och diskuteras i rapporten, är däremot vanlig förekommande även i den internationella kontexten.

Rapporten presenterar också en översikt av internationell forskning dels om markvärdefinansiering, dels om sambanden mellan fastighetsvärden och kollektivtrafikbaserad tillgänglighet. Beträffande det förstnämnda området pekar forskningen på att markvärdefinansiering har potential att skapa kostnadstäckning för infrastrukturutbyggnad med höga investeringskostnader, som eventuellt inte varit möjliga att täcka enbart med traditionella skattefinansierade medel. I forskningen konstateras att markvärdefinansiering dock är förknippad med ekonomiska risker, samt nya utmaningar för den politiska strävan mot att skapa hållbar markanvändning och effektiva kollektivtrafiksystem. En problematik som ägnas särskild uppmärksamhet är att markvärdefinansiering skapar incitament för kommuner att planera på sätt som maximerar inkomster från exploatering. Markvärdefinansiering skapar med andra ord nya

politiska utmaningar beträffande förutsättningarna att planera för funktioner och markanvändning som genererar lägre avkastning, exempelvis offentliga rum.

I den empiriska forskning som studerat relationen mellan fastighetsvärden och kollektivtrafikbaserad tillgänglighet finns en stor mängd studier som påvisat att det i en lokal kontext ofta finns ett samband mellan närhet till kollektivtrafiknoder och fastighetspriser och hyror. Generellt kan sägas att vad forskningen visar är att minskande avstånd till kollektivtrafiknoder omsätts i högre fastigheter och hyror. Forskningen har dock inte entydigt kunnat visa att ökad tillgänglighet skapar aggregerade fastighetsvärdeökningar, sett i en större geografisk kontext. Vidare konstateras att det är svårt att metodologiskt närmare precisera omfattningen av de värdestegringar som förbättringar i kollektivtrafiksystem genererar. Anledningen är att fastighetsvärden bestäms av flera omvärldsfaktorer och även är avhängig fastighetens interna kvaliteter och egenskaper, exempelvis bebyggelsestyp, funktionsblandning och byggnadsålder.

Rapporten innehåller vidare en teoretisk diskussion om markvärden samt om rättviseargumentet, som i den politiska debatten i Sverige och internationellt ofta används för att legitimera markvärdefinansiering. Rättviseargumentet innehåller två principiellt olika motiv vilka i denna rapport betecknas kostnadstäckningsmotivet och värdestegringsmotivet. Värdestegringsmotivet tar utgångspunkt i tanken att eftersom de fastighetsvärden som infrastrukturutbyggnad skapar inte härstammar från den privata fastighetsägarens egna investeringar är denna värdestegring oförtjänt. Således är det också riktigt att en del av detta värde överförs till det offentliga. Kostnadstäckningsmotivet bygger på tanken att infrastrukturförbättringar som görs av det offentliga skapar ökad nytta för fastighetsägare, oberoende av om en fastighetsvärdestegring uppstår eller inte. Den ökade nyttan för fastighetsägare utgör i sig en grund för att rättfärdiga att dessa fastighetsägare bidrar till att täcka kostnaderna för utbyggnaden ifråga.

Vidare ringar rapporten in fyra principiella problem med rättviseargumentet. Det första problemet är att det inte behandlar möjligheten att infrastrukturförbättringar på en och samma gång kan leda till både fastighetsvärdeökningar *och* fastighetsvärde minskningar. Det andra problemet berör antagandet att de fastighetsvärdeökningar som uppstår till följd av tillgänglighetsförbättringar antas ha sitt *ursprung* i själva infrastrukturinvesteringen. Detta antagande finner inget stöd i den teoretiska debatten om markvärden. Det tredje problemet är att de pålagor som läggs på fastighetsägare och exploatörer i form av markvärdefinansiering kan överföras till slutkonsumenter i form av högre fastighetspriser och hyror. Således kan markvärdefinansiering föra med sig samhällsekonomiska effekter. Det fjärde problemet är att rättviseargumentet inte alls adresserar frågor som rör redistributiv rättvisa. Om vi kan anta att förbättrad tillgänglighet omsätts i ökade fastighetspriser och hyror, kan vi också anta att det är dyrare att bo eller lokalisera sin verksamhet på platser med hög tillgänglighet, än på platser med lägre tillgänglighet. Betalningsförmåga avgör således individers och privata aktörers möjligheter till god tillgänglighet. Markvärdefinansiering kan skapa en situation där ojämnhet, och ojämlikhet, tillgänglighet till kollektivtrafik förstärks.

Avslutningsvis sammanfattar rapporten de problemställningar som markvärdefinansiering är förknippade med och ringar in tre övergripande områden för vidare forskning om markvärdefinansiering i den svenska kontexten.

Summary in English

Improvement and expansion of public transit systems do not only change accessibility, but also affect property values. This instance forms the basis for politically justifying that a share of anticipated land value increments, generated by improved public transit accessibility, ought to be appropriated for the purpose of financing the improvements in question. Over recent years, the interest for this financing method – in this report referred to as *land value financing* – has grown in Sweden, as well as internationally. Proposals for new legal tools for land value financing in Sweden has been elaborated on in two White Papers and one Command Paper since 2015. In 2017, an amendment to the Swedish Planning and Building Law was made for the purpose of broadening the range of application of existing land value financing tools.

This research report analyses the public discourse on land value financing over recent years in Sweden. The legislative changes introduced a new legal instrument, called *co-financing contribution* (*medfinansieringsersättning*), for negotiating voluntary contributions from land owners and developers for covering costs for new public transport infrastructure. This legal instrument was shaped as to enable negotiation of contributions with consideration to estimated land value increments. The discourse analysis shows that purpose of the instrument was not to appropriate land value increments per se, but to enable that estimated land value increments be used as a financing source complementing traditional tax-based financing. Public inquiries indicated that the application of land value financing will likely be geographically uneven, as it will likely be applied more often in places where development generates high rates of return. The report concludes that apart from this, other risks and negative consequences of land value financing in general, and of the new instrument specifically, have received little attention in the Swedish public discourse.

The report also contains an overview of the most commonly used legal and institutional tools for land value financing in the international context. It concludes that the land value financing tool introduced in Sweden in 2017 does not find a direct equivalent among these. Except for the highlighted negotiation-based land value financing tool, sales of public land, including development rights, is another land value financing tool, which is used in Sweden, and is also commonly used internationally.

Presented in the report is also an overview of international research and best practice reports on land value financing, as well as an overview of research on the relation between property values and transit-based accessibility. Both the academic literature and the best practice literature conclude that land value financing offers the potential to finance high cost infrastructure improvements, which may not have been achievable only with traditional tax-based financing. Research on land value financing has however shown that this financing method is associated with economic risks, and also poses new political challenges for sustainable urban planning and for building efficient public transit systems. A problematic that is given special attention in this report is that land value financing gives planning authorities new incentives to plan in ways that prioritize maximization of

property values, and deprioritize land-uses with no, or lower, rate of return on rent, for instance public spaces.

Within the econometric research which scrutinizes the relations between variations in property values and transit-based accessibility, numerous inquiries have shown that shrinking distance to public transit nodes correlates with increasing property values. However, some studies have shown a lack of such correlation, and some studies indicate that increasing transit accessibility may not generate aggregated property value increments on a larger geographical scale. The econometric research furthermore concludes that it is difficult, for methodological reasons, to precisely define how much transit accessibility affects the value of a specific property. The reason is that the value of a property is also set by other external factors, as well as internal property characteristics such as land-use mix, building type, and building age.

The report also presents a theoretical discussion on land rent, as well as a deconstructing discussion on the justifying argument, which is commonly referred to in Sweden as well as internationally, for applying land value financing. The justifying argument contains, and fuses, two principally different motifs. In this report these are referred to as the cost cover motif and the value increment motif. The latter motif departs from the assumption that land value increments, which are generated by public, or collective investments, and which private property owners can appropriate, ought to be regarded as unearned. It is thus rightful to collectively or publicly appropriate such land value increments. The cost cover motif builds on the argument that public investments, for instance in transport infrastructure, increase the utility of private property, regardless of its impact on property value. The increased utility constitutes in itself a ground for justifying that private property owners, who benefit from public investments in this way, contribute to cover cost for the investments in question.

Furthermore, four principal problematics associated with the justifying argument are identified in this report. The first problematic is that the justifying argument does not address the instance that improvements of public transit may at the one and same time generate increasing and decreasing property values. The second problematic is that changes in property values generated by public transit improvements are assumed to *originate* from the actual improvement itself. This assumption does not find support in theories on land rent. The third problematic is that the justifying argument does not take into consideration that property owners may easily shift costs for their contributions to public investments to tenants and property buyers, i.e. to end consumers. The fourth problematic with the justifying argument is that it does not address issues of redistributive justice. As far as we can assume that increased accessibility generates increasing property prices and increasing rents, we can also assume that it will be more expensive to live and locate ones business closer to, than further away from, public transit. The possibilities of enjoying proximity to public transit is thus dependent on one's economic resources. Land value financing risks contributing to amplify this instance.

Lastly, the report also provides with a summary of the problems that land value financing is associated with, and identifies three main areas for further research on the adoption and implementation of land value financing in Sweden.

1. Introduktion

Utbyggnaden av hållbara och effektiva kollektivtrafiksystem utgör en stor utmaning för beslutsfattare och myndigheter världen över idag. Stram budgetpolitik och höga investeringskostnader har gett upphov till nya sätt att finansiera ny infrastruktur för kollektivtrafik. Markvärdefinansiering (eng. *land value financing*) är en finansieringsmodell som under senare tid allt oftare framställs som lovande (Alterman, 2012, Suzuki et al, 2015, Walters, 2013). Denna finansieringsmodell bygger på att en del av den värdeökning som sker i mark och fastigheter till följd av infrastrukturutbyggnad tas tillvara för att finansiera delar av den nya infrastrukturen. Finansieringsmodellen har kommit att ses som ekonomiskt hållbar och även kunna skapa förbättrade förutsättningar för hållbar stadsutveckling, bland annat för att dess tillämpning kan förväntas leda till högre bebyggelsetäthet i närheten av kollektivtrafiknoder. I Sverige tillämpas nu modellen för delfinansiering av ny infrastruktur för kollektivtrafik, bland annat för utbyggnaden av en ny spårväg i Lund och för tunnelbaneutvidgningen i Stockholmsregionen. Tillämpning av markvärdefinansiering har även diskuterats för utbyggnad av nya spårförbindelser i Göteborg, Malmö och Uppsala (Malmö Stad, 2010; Trivector Traffic AB, 2009; WSP, 2015).

Även om markvärdefinansiering idag ofta framställs som en ny typ av finansieringsmodell, finns flera historiska exempel på dess tillämpning. I USA, exempelvis, användes markvärdefinansiering i privat regi för att möjliggöra utbyggnad av elektrifierade spårvagnsvägslinjer till nya suburbana villaområden. I Boston och Minneapolis, exempelvis, finansierades de tidiga spårvägarna av markägare och exploatörer som täckte kostnaderna för spårutbyggnaden genom försäljning av den förortsbebyggelsen som spårvägarna banade väg för (Warner, 1978; Xie och Levinson, 2010). På liknande sätt byggdes bland andra Roslagsbanan, Lidingöbanan och Saltsjöbanan och intilliggande villaförstäder (Djursholm, Lidingö respektive Saltsjöbaden) i Stockholmsområdet i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet (Johansson, 1987, Del II).

Bakgrunden till att markvärdefinansiering kommit att aktualiseras på nytt i Sverige finner vi i ett ökat intresse för utbyggnad av just spårbunden kollektivtrafik – infrastruktur som omfattar höga investeringskostnader – samt även i medfinansieringsskiftet som inneburit att kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur blivit allt vanligare. År 2015 lade Sverigeförhandlingen, som hade i uppdrag att förhandla om principer för finansiering av höghastighetsjärnvägar, fram ett författningsförslag i syfte att stärka kommunernas möjligheter att använda exploateringsintäkter för medfinansiering av statlig infrastrukturutbyggnad (SOU 2015:60). En bakgrund till lagförslaget är att kommunal medfinansiering medför att angelägna infrastrukturinvesteringar kan tidigareläggas. Förslaget ledde till att ändringar infördes i plan- och bygglagen år 2017 för att göra det möjligt för kommuner och exploatörer att genom frivilliga förhandlingar ingå avtal om så kallat medfinansieringsersättning för infrastrukturutbyggnad. I denna forskningsrapport konstateras att detta instrument för markvärdefinansiering är unikt i

jämförelse med de vanligen förekommande institutionella instrumenten för markvärdefinansiering i den internationella kontexten. Vid sidan av det förhandlingsbaserade svenska instrumentet – som appliceras huvudsakligen vid markvärdeöverföring (på engelska *land value capture*) vid exploatering på privat ägd mark – kan kommunerna även tillämpa markvärdefinansiering genom försäljning av kommunal mark med tillhörande byggrätter. Tillämpning av denna form av markvärdeöverföring har en lång tradition i den svenska kommunala markpolitiken (Olsson, 2018, se även Cars, Malmsten och Witzell, 2011).

En central del av diskussionerna om markvärdefinansiering i den svenska kontexten såväl som i den internationella, samt inom forskningen, handlar om varför och hur markvärdefinansiering kan rättfärdigas som offentlig finansieringspolicy (se exempelvis Alterman, 2012, Cars, Malmsten och Witzell, 2011, Walters, 2013). Det argument som lyfts fram bygger på John Stuart Mills och Henry Georges ekonomisk-politiska teorier från 1880-talet och som ringar in en problematik med den privata egendomsrätten till mark. Både Mill och George hävdade att eftersom markegendomars försäljnings- och hyresvärden inte enbart skapas av deras interna egenskaper kan privata markägare tillskansa sig 'oförtjänta' markvärdeökningar genom de investeringar som omgivande markägare eller offentliga myndigheter utför och som bidrar till att höja markvärdet utan att markägaren själv utför någon egen investering eller förbättring. Det är således rätt att beskatta privat markinnehav och på så sätt överföra kollektivt skapade värdestegringar till kollektiv som bidragit till att skapa dem. Detta resonemang lyfts ofta fram för att motivera markvärdefinansiering; tanken är att eftersom offentliga infrastrukturinvesteringar genererar markvärdeökningar är det rimligt att låta fastighetsägare, som kan åtnjuta oförtjänta värdestegringar, bidra till finansiering av infrastrukturutbyggnaden genom markvärdeöverföring. Vi kan konstatera att markvärdefinansiering således har ett tvådelat motiv; att överföra värdestegringar till 'det allmänna' och att täcka kostnader för förbättringar som leder till värdestegringar. I denna rapport benämns dessa två olika motiv, som sammanfogas i rättviseargumentet, för *värdestegringsmotivet* respektive *kostnadstäckningsmotivet*.

Tillämpning av markvärdefinansiering för kollektivtrafikutbyggnad förändrar inte enbart finansieringsförutsättningarna utan förändrar också förutsättningarna för kollektivtrafikplanering och planering av nya bebyggelsemiljöer varifrån fastighetsvärdestegringar överförs. Metoder och tillvägagångssätt för tillämpning av markvärdefinansiering av transportinfrastrukturutveckling varierar stort mellan olika platser och är avhängiga institutionella och rättsliga förutsättningar så som mark- och fastighetsägoförhållanden, fördelning av planerar- och genomföraransvar, bebyggelseregleringssystem och beskattningsinstrument. Möjligheterna till tillämpning av markvärdefinansiering avgörs av platserns tillgänglighet och andra rumsliga förhållanden i stadslandskapet. Tillämpningen av markvärdefinansiering ger också upphov till nya problemställningar. Medan vi teoretiskt kan anta att infrastrukturutbyggnad genererar värdestegring är det i praktiken svårt, eller rent av omöjligt, att fastställa hur stora fastighetsvärdestegringar som en given infrastrukturförändring genererar. Ser vi till den internationella forskningen om markvärdefinansiering kan vi också konstatera att modellen är förknippad med nya risker, problem och svårigheter att skapa hållbar stadsutveckling och effektiva kollektivtrafiksystem.

Syftet med denna rapport är att i) sammanställa en översikt av befintlig, internationell forskning om effekter och konsekvenser av markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik (kapitel 2), ii) kartlägga och diskutera de institutionella och rättsliga förutsättningarna för applicering av markvärdefinansiering i Sverige samt internationellt (kapitel 3), iii) att återge och diskutera den offentliga diskursen om markvärdefinansiering i Sverige (kapitel 4), iv) att diskutera principiella och teoretiska problemställningar relaterade till markvärdefinansiering och rättviseargumentet som nämndes ovan (kapitel 5), och v) att, baserat på den kunskap och de diskussioner som presenteras i denna rapport, diskutera och ringa in angelägna frågeställningar för framtida forskning om markvärdefinansiering (kapitel 6).

2. Den internationella forskningen om markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik

I detta kapitel presenteras en översikt av befintlig, internationell forskning som berör markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik. Syftet med översikten är att summera det befintliga kunskapsläget, baserat på internationella erfarenheter. Kapitlet ger dels en summering av samlade kunskaper från globala 'best practice'-studier, dels från forskning som undersökt konsekvenser och potentiella risker och problem med markvärdefinansiering. I huvudsak behandlas forskning om markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik, men lärdomar från studier om markvärdefinansiering av andra typer av offentliga investeringar återges också i så mån de bidrar till en bättre förståelse för förutsättningarna för finansieringsmodellens tillämpning för kollektivtrafikutbyggnad. Kapitlet ger även en översiktlig presentation av kunskapsläget inom den ekonometrisk forskning som studerar sambanden mellan fastighetspriser och kollektivtrafikbaserad tillgänglighet.

2.1. Potentialer och förutsättningar för implementering

I den internationella litteraturen om markvärdefinansiering av kollektivtrafikutbyggnad är studier som syftar till att kartlägga exempel och sammanställa policyrekommendationer för effektiv och god styrning genom evaluering och jämförelser av olika modeller och mekanismer för markvärdefinansiering vanligt förekommande (för en översikt av markvärdefinansieringsmodeller, se kapitel 3). Denna litteratur består av både forskningspublikationer och offentliga rapporter och bygger på den utbredda uppfattningen att markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik och annan transportinfrastruktur utgör ett attraktivt och genomförbart komplement till traditionella, skattebaserade finansieringsformer. Vanligen presenteras evalueringar av globala exempel där lärdomar om både möjligheter och risker dras. Beträffande markvärdefinansieringens potentialer och förutsättningar för tillämpning dras följande lärdomar:

- att markvärdefinansiering har potential att generera finansiering för transportinfrastruktur på ett snabbare sätt jämfört med långsiktig budgetering via skatt (Levinson och Istrate, 2011, Suzuki et al, 2015, Cervero och Murakami, 2009)
- att markvärdefinansiering kan täcka stora delar av kostnaden för ny infrastruktur och infrastrukturförbättringar, men förutsättningarna varierar stort (McIntosh et al 2017)

- att markvärdefinansiering kan ses som ett sätt att reducera kostnader för nödvändiga markinlösen för infrastrukturbyggnaden (Smith et al, 2010)
- att markvärdefinansiering skapar ekonomiska incitament att öka exploateringsgraden i de områden varifrån markvärden överförs och kan således bidra till att skapa mer hållbara och effektiva stadsstrukturer (Levinson och Istrate, 2011, Zhao och Block-Schachter, 2016).
- att markvärdefinansiering kan bidra till att integrera kollektivtrafikutbyggnad med stadsutveckling och således bidra till att förbättra förutsättningarna för kollektivtrafikorienterad stadsutveckling (*Transit-Oriented Development*) (Cervero och Murakami, 2009)
- att markvärdefinansiering främst är lämplig som finansieringsform i städer och regioner med snabb befolkningsökning, stadig ekonomisk tillväxt och stor efterfrågan på bostäder och andra typer av fastigheter (Suzuki et al, 2015, Zhao, Vardhan Das och Larson, 2012)
- att markvärdefinansiering i regel används som en mindre, kompletterande finansieringskälla med undantag för Tokyo och Hong Kong – två städer med hög urbaniseringsgrad och potentiellt höga markvärden – där markvärdefinansiering används i mer omfattande grad (Cervero och Murakami, 2009, Chang och Phang, 2016, Suzuki et al, 2015).
- att det är vanligt att syftet med markvärdefinansiering inte enbart är att täcka kostnader för offentlig infrastruktur, utan till lika stor del att påskynda ny exploatering (Peterson, 2009)
- att tillvägagångssätt och modeller för implementering, och likaså utfallet, av markvärdefinansiering är starkt avhängiga lokala rättsliga och institutionella förutsättningar (Walters, 2013, Suzuki et al, 2015)
- att karaktären av funktionsblandning och gestaltningen av offentliga rum och bebyggelse påverkar mark- och fastighetspriser och således även den potentiella omfattningen av markvärdefinansiering (Cervero och Murakami, 2009)
- att exploateringsbaserad markvärdefinansiering¹ bygger vanligen på att unika lösningar skapas för varje enskilt fall (Zhao et al, 2012)
- att exploateringsbaserad markvärdefinansiering vidare bygger på att flera aktörer samverkar för att skapa ökade fastighetsvärden och att detta i sin tur kräver ett tydligt regelverk som stödjer finansieringsformen, att konsensus skapas mellan berörda myndigheter, exploatörer och andra inblandade aktörer, att markanvändningsplanering är flexibel och strävar efter att integrera bebyggelse och kollektivtrafiknoder samt stöder exploatering som höjer fastighetsvärden (Zhao et al, 2012, Suzuki et al, 2015)

¹ Markvärdefinansieringsmodeller kan principiellt delas upp i två huvudkategorier; skattebaserade modeller och exploateringsbaserade modeller (för en principiell översikt och beskrivning av modellerna, se avsnitt 4). Medan de skattebaserade modellerna bygger på att markvärdeöverföring sker genom särskild beskattning av befintligt fastighetsinnehav, bygger de exploateringsbaserade modellerna på att värden överförs från ny exploatering.

- att implementering av exploateringsbaserad markvärdefinansiering vanligen involverar en mångfald olika aktörer, varför det är viktigt att institutionella förhållanden och rättsliga instrument stödjer konkurrens, samt är tydliga, transparenta och rättvisa (Peterson, 2009, Suzuki et al, 2015).

2.2. Risker och möjliga negativa konsekvenser av markvärdefinansiering

Även om markvärdefinansiering huvudsakligen betraktas som en lovande komplementär finansieringsform, understryker flera forskare att markvärdefinansiering generellt bör tillämpas med viss försiktighet. En anledning är att medan markvärdefinansiering kan bidra till att lösa kortsiktiga investeringskostnader, löser finansieringsformen ofta inte de långsiktiga kostnaderna för drift och underhåll. En annan anledning är att markvärdefinansiering vanligtvis omfattar höjda kostnader för belåning. Ofta sker den tilltänkta offentliga investeringen som är avsedd att delfinansieras med ökande fastighetsvärden innan själva värdeöverföringen från fastigheterna kan ske. Initialt täcks kostnaderna med lån. Till skillnad från traditionell skattebaserad finansiering medför markvärdefinansiering således lånekostnader som måste dras av från den potentiella markvärdeöverföringen, som därmed minskar (Fischer och Sclar, 2016).

Markvärdefinansiering är även förknippad med andra nackdelar och risker. En riskfaktor är att de förväntade inkomsterna som skapas genom markvärdefinansiering extraheras från ett geografiskt avgränsat område och är avhängig utvecklingen på fastighetsmarknaden, en marknad som är notoriskt instabil och spekulationsdriven (se exempelvis Peterson, 2009, Weber, 2010). Uppskattningar av möjlig markvärdeöverföring innehåller därför alltid osäkerheter, i synnerhet om de bygger på extrapoleringar av kortsiktiga förändringar på fastighetsmarknaden. Risken är att estimerade värdeökningar inte infrias, exempelvis om byggnadsprojekt varifrån markvärdeöverföring ska ske inte påbörjas till följd av att efterfrågan på ny bebyggelse dämpats (Weber, 2010; Zhao et al, 2012). Om utbyggnadsprojekt påbörjas i situationer med svag efterfrågan är risken vidare att ett överutbud skapas, med stagnerande eller sjunkande priser som följd. En sådan situation kan leda till att den estimerade värdeökningen inte infrias eller förskjuts i tid och detta leder i sin tur till att lånekostnaderna för investeringen i fråga ökar. I de fall där markvärdefinansiering tillämpas genom offentlig-privata partnerskap delas ofta riskerna, men i de situationer där markvärdeöverföringen sker genom försäljning av offentligägd mark eller exploateringsavgifter bärs riskerna huvudsakligen av de involverade offentliga aktörerna, och i förlängningen av skattekollektivet (Ibid.).

Gwilliam (2016) påpekar att det vidare finns en risk att beslutsfattare och myndigheter, i syfte att förbättra möjligheterna för markvärdeöverföring, frestas att manipulera fastighetsmarknaden, exempelvis genom sina möjligheter att reglera utfärdandet av byggrätter och således utbudet av byggbar mark. Ett vanligt förekommande problem i situationer där markvärdefinansieringsstrategier formas från fall till fall är att det ofta råder brist på transparens i genomförandeprocesserna, som vanligen involverar ett flertal offentliga och privata aktörer. Brist på transparens i processer riskerar i sin tur att

undergräva legitimiteten i de beslut som fattas och även att öka lobbygruppers och särintressens inflytande, något som i värsta fall kan gynna korruption (Peterson, 2009, Suzuki et al, 2015). Att markvärdefinansiering bygger på skraddarsydda lösningar och förhandlingar medför vidare märkbart högre administrativa kostnader i jämförelse med traditionell skattefinansiering (Weber, 2010).

Ett annat problem som påpekas i forskningslitteraturen är att markvärdefinansiering skapar incitament att styra investeringar till områden med potentiellt höga fastighetsvärden och områden med mer välbärgad befolkning (Fischer och Sclar, 2016). Om markvärdefinansiering används som regel mer än undantag för kollektivtrafikutbyggnad finns en risk att socio-ekonomiskt svaga områden på sikt blir sämre kollektivtrafikförsörjda än mer välbärgade områden, där mark- och fastighetsvärden är potentiellt höga. Det finns en risk för skattemedel – som trots allt måste skjutas till eftersom markvärdefinansiering vanligen inte täcker hela investeringskostnaden – allokeras till kollektivtrafikutbyggnad där potentialen för markvärdefinansiering är stora, framför investeringar som ökar tillgänglighet på ett mer effektivt och rättvist sätt. I synnerhet i städer där de socio-ekonomiska skillnaderna är stora till att börja med riskerar systematisk användning av markvärdefinansiering att bidra till att förstärka skillnader i tillgänglighet mellan olika geografiska platser (Smolka och Ambroski, 2000).

Zhao och Block-Schachter (2016) framhåller att medan markvärdeöverföring genom generella fastighetsskatter påverkar fastighetspriser jämnt fördelat i det geografiska rummet, skapar markvärdefinansieringsmodellerna – vilka appliceras i geografiskt avgränsade områden – en ojämn 'beskattning' av markvärdeökningar. Detta innebär att markvärdefinansiering kan riskera att driva upp fastighetspriser och hyror och därmed leda till undanträngning av socio-ekonomiskt svagare grupper från de områden varifrån markvärden överförs (Suzuki et al, 2015).

En annan möjlig konsekvens av markvärdefinansiering är att incitamenten att maximera inkomster i form av fastighetsvärdeökningar hos privata fastighetsägare och exploatörer så väl som hos planeringsmyndigheter kan skapa situationer där högavkastande bebyggelse prioriteras framför funktioner som inte genererar lika hög avkastning, eller ingen avkastning alls, exempelvis grönytor i närheten av kollektivtrafiknoder. Den skeva funktionsblandning kring stationsnära områden som denna situation kan leda till riskerar i sin tur att generera ett större resebehov och således suboptimera, eller till och med belasta, kollektivtrafiksystemet. Empiriska studier i kinesiska städer (Zhao och Block-Schachter, 2016) och i USA (Weber, 2010) visar på sådana tendenser. En annan möjlig effekt av implementering av markvärdefinansiering är att det kostnadspålägg som tillförs ny bebyggelse i kollektivtrafiknära områden blir så omfattande att nya verksamheter lokaliseras bortom de områden där markvärdefinansiering implementeras. Med andra ord kan markvärdefinansiering riskera att skapa stadsutspridning (Rybeck, 2004), om inte detta motverkas med markanvändningsreglering. Enligt Suzuki et al (2015, s. 205-22) har de instrument för markvärdefinansiering som används i São Paulo, Brasilien, tenderat att ha en stadsutspridande tendens.

Smolka och Ambroski (2000) påpekar att det finns många exempel som indikerar att markvärdefinansiering skapar incitament för planeringsmyndigheter att lätta på markanvändningsreglering och ta fram planer och byggrätter som syftar till att möjliggöra

vinstmaximerande exploatering. När fokus läggs på att skapa markvärdestegringar finns en uppenbar risk att den byggda miljön behandlas främst utifrån sitt värde som finansiell tillgång och att planeringens uppgift att tillgodose lokala behov och verka för en hållbar utveckling kommer i skymundan. Ett annat förekommande problem är, enligt författarna, att lokala myndigheter kan frestas att driva igenom investeringar som har högre standard eller på annat sätt är mer påkostade – i litteraturen kallad *gold plating* – än vad som vore fallet om åtgärderna finansierats med traditionella skattemedel.

Inom de tvärdisciplinära forskningsfält som undersöker finanskapitalets ökade inflytande över stadsutveckling, har bland andra Weber (2010) visat att appliceringen av markvärdefinansiering i USA ökat kraftigt i takt med att statliga anslag till lokala myndigheter och kommuner dragits ned. Sedan 1990-talet söker kommuner allt oftare involvera finanssektorn för att finna möjligheter att finansiera lokal offentlig service, genom kommunala skuldinstrument, exempelvis *Tax Increment Financing* (TIF) (se även kapitel 3.1) som knyts till fastighetsutveckling. Detta har krävt att kommuner engagerar sig i omfattande politisk styrning och anpassning av arbetssätt för att göra fastighetsutveckling i kommunen i fråga attraktiv för finanskapitalet. I sin studie av hur City of Chicago använt sig av TIF, fann Weber att staden bland annat anammade nya värderingsmetoder för fastighetstaxering i syfte att öka de uppskattade fastighetsvärdena i TIF-områden. Logiken bakom detta är att eftersom skuldinstrumenten bygger på spekulation på inkomster från fastighetsbeskattning, har kommuner som använder sig av TIF ett intresse av att se till att de taxerade fastighetsvärdena inte sjunker. För att minska risken för devalvering på grund av utebliven exploatering, tenderade staden även att favorisera större exploatörer med förmåga att leverera snabbt och pålitlig, snarare än att bjuda in nya och mer oprövade exploatörer. Weber såg även att förhandlingsprocesserna mellan staden och exploatörerna i princip alltid genomfördes bortom offentlig insyn och att staden också blivit beroende av en liten grupp rådgivande experter som assisterade försäljningen av krediterna. Weber pekar vidare på att markvärdefinansieringsinstrumentet som staden använde i grunden var en spekulationsdrivande strategi. För att driva på fortsatt försäljning av kommunala värdepapper agerade både staden och exploatörerna för fortsatt fastighetsutveckling och stadsutbyggnad även då tydliga tecken på avmattning på efterfrågan visade sig. Användningen av TIF, argumenterar Weber, bidrog därför till att skapa en fastighetsbubbla i Chicago.

2.3. Policyrekommendationer

Med anledning av de risker som markvärdefinansiering är förknippad med framhålls i flertalet forskningspublikationer vikten av att modellen tillämpas selektivt och genom noggrann analys av de lokala marknadsmässiga förutsättningarna med stöd av fastighetsekonomisk expertis (exempelvis Roukouni och Medda, 2012, McIntosh et al, 2017, Walters, 2013). Om upptag av lån krävs för att tillämpa markvärdefinansiering och den offentliga belåningen till att börja med är hög, bör markvärdefinansiering användas restriktivt (Fischer och Sclar, 2016). Vad gäller de rumsliga förhållandena rekommenderar Suzuki et al (2015) att markvärdefinansiering för kollektivtrafikutbyggnad används bäst där kollektivtrafikförbindelserna mellan bostadsområden

och urbana centra är underutvecklade, dvs. där investeringarna ifråga leder till en substantiellt förbättrad tillgänglighet.

Walters (2004, s. 6-7), som diskuterar markvärdefinansiering i generella termer, anser att fyra förutsättningar måste uppfyllas vid tillämpning av modellen: 1) att markvärden de facto stiger som en följd av den offentliga investeringen, 2) att markvärdefinansiering föregås av en noggrann process för att värdera värdestegringarna, 3) att en särskild skatt, eller en utökad skatt på markvärdökningar måste vara omfattande nog för att fånga in den önskvärda värdestegringen, och 4) att det finns tillräcklig institutionell kapacitet för att genomförandet av indrivningen av värdestegringarna. Framgångsrik markvärdefinansiering behöver åtminstone genomsyras av dessa fyra aspekter, men det är, enligt Walters, också nödvändigt att syfte och instrument för markvärdefinansiering uppfattas som transparenta och legitima av en bredare allmänhet (Ibid., s. 19).

I sin undersökning av förutsättningarna att använda markvärdefinansiering för kollektivtrafikutbyggnad i bilorienterade städer identifierar McIntosh et al (2017), fem steg för framgångsrik markvärdefinansiering. Dessa överlappar delvis, men skiljer sig också från Walters. Enligt McIntosh et al (2017) bör implementering av markvärdefinansiering i det första steget bygga på en genomlysning av de rättsliga instrument som finns tillgängliga för markvärdefinansiering. I det andra steget bör en analys genomföras av vilka tillgänglighetsförbättringen kan komma att gagna. I det tredje steget bör fastighetsmarknadens incitament att betala för den ökade tillgängligheten analyseras. I det fjärde steget bör analys av olika alternativa instrument för implementering genomföras, detta i syfte att skapa klarhet kring fördelning av kostnader. Det femte, och sista steget, är att forma en strategi för fondering av inkomsterna från markvärdeöverföringen så att dessa kan användas för att täcka kapitalkostnader och genomföra återbetalningar av skulder som måste tas upp för att täcka investerings-kostnaderna.

2.4. Sambanden mellan kollektivtrafiksystem och fastighetsvärden

Inom den ekonometriska forskningen har frågan om huruvida, och i vilken grad, investeringar i kollektivtrafiksystem och annan offentlig transportinfrastruktur bidrar till att generera fastighetsvärdeförändringar studerats och diskuterats under lång tid. De flesta studier har fokuserat på undersökning av variationer i bostadspriser, färre studier har undersökt kommersiella fastigheter och industrifastigheter (Levinson och Istrate, 2011).² Även om forskarna är tämligen eniga om att tillgängligheten till kollektivtrafiksystem är en parameter som påverkar värdet av en individuell fastighet, ger inte den empiriska forskningen entydiga belägg för att dra slutsatsen att förbättringar av kollektivtrafiksystem alltid leder till fastighetsvärdestegringar i dess influensområden (Diao, 2015, Debrezion et al, 2011, Du och Mulley, 2007, Ryan 1999). Studier som genomförts har visat på rumsliga variationer i resultaten. En anledning till detta är att forskningen i detta område uppvisar stora variationer i metod och tillvägagångssätt, något som också försvårar jämförelser och generaliseringar (Debrezion et al, 2011, Mohammad et al, 2013,

² För en extensiv bibliografi över studier om sambanden mellan fastighetsvärden och tillgänglighet till kollektivtrafik, se Smith och Gihring, 2010.

Ryan, 1999). För att närmare bestämma i hur stor grad fastighetsvärden påverkas av närheten till en kollektivtrafiknod måste effekten av olika variabler filtreras bort, varför utfallet i hög grad är avhängig de metodologiska avgränsningarna (Ibid.). Även olikheter i hur fastighetsvärden mäts kan generera variationer i resultat. Medan en del studier baseras på data enbart över befintliga transaktioner, bygger andra studier på marknadsvärdeuppskattningar som korrigeras mot data över befintliga transaktioner.

Det vanligaste sättet att studera sambandet mellan transportsystem och fastighetsvärden är att mäta hur fastighetspriser varierar med avståndet till kollektivtrafiknoder.³ Fastighetsvärden påverkas dock av många fler faktorer i den faktiska omgivningen, exempelvis demografiska förhållanden, funktionsblandning, tillgänglighet till kvaliteter som gröna rum, skolor, vård och annan offentlig service, förekomst av brottslighet och även bebyggelsens beskaffenhet (täthet, arkitektonisk gestaltning, byggnadsskick etc.). Som Ryan (1999) påpekar måste därtill beaktas att kollektivtrafiknoder inte i sig utgör slutdestinationen för förflyttningar. Tillgänglighet är också avhängig bland andra urbaniseringstakt, förekomst av arbetsplatser och utbud av service i och kring kollektivtrafiksystemets destinationer och även av faktiska rumsliga förhållanden så som stationsutformning, gatunätets utformning och trängsel i vägsystemet (se även Batt, 2001). Även stationstäthet kan påverka fastighetsvärdevariationer i stadslandskapet, där lägre stationstäthet förväntas generera större fastighetsvärdetillskott i närheten av stationer jämfört med områden med högre stationstäthet (Gibbons och Machin, 2005). Närhet till kollektivtrafiknoder innebär inte enbart ökad tillgänglighet utan kan även medföra negativ påverkan i form av emissioner såsom buller, vilket också är faktorer som påverkar fastighetsvärden.

I sin genomgång av 23 studier av sambandet mellan fastighetspriser och spårbundna kollektivtrafiksystem i städer i Europa, Nordamerika och Asien, drar Mohammad et al (2013) slutsatsen att även om studierna uppvisar stora variationer i resultat, har de flesta funnit ett statistiskt signifikant samband mellan ökande fastighetspriser och krympande avstånd till kollektivtrafiknoder. Studierna i europeiska och asiatiska städer visade procentuellt högre fastighetspriser i närheten av kollektivtrafiknoder jämfört med de amerikanska städerna, bland vilka det även fanns exempel på negativa samband mellan fastighetspriser och krympande avstånd till kollektivtrafiknoder. Skillnaden förklaras med att amerikanska städer tenderar att vara mer bilberoende, i jämförelse med europeiska och asiatiska städer som i regel är bättre kollektivtrafikförsörjda. I den meta-analys som författarna utfört baserat på de empiriska resultaten från de 23 studierna, konstaterar Mohammad et al vidare att det fanns indikationer på att närhet till kollektivtrafiknoder ökar priser på kommersiella fastigheter mer än på bostadsfastigheter och kontorsfastigheter.

³ I hedoniska prismodeller, som vanligen används för att undersöka prisvariationer, kan vissa rumsliga och materiella prispåverkande faktorer identifieras och filtreras ut. Nackdelen med hedoniska prismodeller, enligt Du och Mulley (2007), är att de inte kan förklara de sociala processerna som ger upphov till rumsliga regelbundenheter såväl som rumsliga variationer i pris. Till skillnad från lokala modeller som bygger på geografiskt viktad regression (*geographic weighted regression*, GWR) är hedoniska modeller globala (Ibid., s. 12). GWR-modeller tar större hänsyn till de lokala parametrarnas rumsliga variationer, exempelvis hur bebyggelsens ålder och bostädernas storlek och standard påverkar värde i olika omfattning i olika rumsliga kontexter (Ibid.).

Att metodologiska utgångspunkter kan ge olika utfall illustreras i Diaos studie (2015) över hur enfamiljsfastigheters försäljningsvärden påverkas av gångavståndet till tunnelbanestationer i Boston. Diao konkluderade att de fyra modeller som användes för att undersöka prisvariationer alla visade att kortare gångavstånd omsattes i högre fastighetsvärden, men genererade signifikant olika utslag i magnitud. I en sammanvägning uppskattade Diao att värdetillskottets omfattning var ca 3 % av det totala värdet av enfamiljsfastigheterna där den positiva korrelationen kunde observeras.

Bland de studier som visat mer blandade resultat beträffande sambandet mellan fastighetspriser och närhet till kollektivtrafiknoder kan nämnas Hess' och Alameidas (2007) undersökning i Buffalo, Bowens och Ihanfelds (2001) studie i Atlanta samt Gibbons och Machins (2005) studie i London (se nedan). I sin studie över spårvägssystemets påverkan på fastighetsvärden i Buffalo konstaterade Hess och Alameida att medan en fastighetsvärdestegring mellan 2 % och 5 % kunde observeras för bostäder med gångavstånd till spårvägsstation i välbärgade områden, tenderade närhet till station istället sänka värdet på bostäder i fattigare områden. Hess och Alameida drog vidare slutsatsen att bostädernas beskaffenhet hade en större påverkan på pris än närhet till spårvägsstation. Sammantaget konkluderade forskarna att de inte funnit belägg för att spårvägssystemet sammantaget generat fastighetsvärdestegringar och att stadens relativt svaga tillväxt kunde vara en förklarande faktor. I sin studie i Atlanta fann Bowens och Ihanfeld (2001) att närhet till pendeltågsstation påverkade priser på ett stegrande sätt på bostäder belägna en till tre *miles* (ca 1,6 till 5 kilometer) från stationerna, men påverkade priser starkt negativt på bostäder belägna en *mile* eller närmare en station. Miljöpåverkan i form av emissioner antogs förklara den negativa påverkan på bostadspriserna kring stationerna. Att en sådan effekt kan uppstå kring noder för spårbunden trafik, i synnerhet tyngre spårburna system (*heavy rail*), fann även Mohammad et al (2013) i den ovan nämnda meta-studien. Bowens och Ihanfeld observerade vidare att den största värdestegringen fanns i höginkomstområden och i stadens centrala delar.

Att närhet till kollektivtrafiknoder kan generera en starkare fastighetsvärdestegrande effekt i närheten till urbana centra har även Bohman och Nilsson (2016) noterat i sin studie över prisvariationer på enfamiljshus relaterade till avstånd till kollektivtrafiknoder i Skåne. De observerade vidare att närhet till kollektivtrafiknoder tenderade att öka fastighetspriserna mindre i områden med högre inkomster än områden med lägre inkomster, vilket indikerar att prisvariationer relaterade till kollektivtrafiksystem kan variera mellan olika bostadsmarknadssegment.

I en studie i Nederländerna, utförd av Debrezion, Pels och Rietveld et al, (2011), framkommer att sambandet mellan fastighetsvärden och kollektivtrafiksystem kan vara mer diffust i områden med hög grad av urbanisering och tätt utbyggda kollektivtrafiksystem. I studien fann författarna att då avståndet till järnvägsstation inte föreföll påverka bostadspriser i Rotterdam, noterade de att bostadspriser i Amsterdam påverkades på ett värdehöjande sätt av avståndet till de mest frekventerade stationerna än av avståndet till närmast liggande stationer. För att kunna mäta sambandet mellan fastighetsvärde och avstånd till stationer i London-regionen, som har ett av de största och mest välförsörjda kollektivtrafiksystemet i världen, använde Gibbons och Machin (2005) sig av en quasi-experimentellt tillvägagångssätt där de undersökte fastighetsvärdeförändringar till följd av utvidgningen av tunnelbanelinjen Jubilee Line och spårvägen Docklands Light Rail. I studien konkluderade författarna att priserna på bostäder som fått

kortare avstånd till en station till följd av utbyggnaden generellt steg med 2,1 % per kilometer reducerat avstånd, undersökt inom ett stationsupptagnings-område med en radie på två kilometer. De största värdeökningarna kunde observeras kring mer centralt belägna stationer. En intressant notering som författarna gjorde var att fastighetspriser bortom det givna upptagningsområdet generellt visade sig sjunka, något som indikerar att kollektivtrafiksutbyggnaderna gett upphov till en rumslig förskjutning, snarare än en sammantagen ökning av efterfrågan på bostäder (s. 162). Det finns även äldre forskning som indikerar att kollektivtrafikutbyggnad inte nödvändigtvis skapar aggregerade fastighetsvärdeökningar, då fastighetsvärdeökningarna på vissa platser ackompanjeras av fastighetsvärdesänksningar på andra (Damm et al, 1980, Du och Mulley, 2007).

Att investeringar i kollektivtrafikutbyggnad kan kapitaliseras redan under planeringsstadiet i form av fastighetsvärdestegringar har bland annat studier i Chicago visat (McMillen och McDonald, 2004, se även McDonald och Osuji, 1995). McMillen och McDonald observerade i sin studie av en ny snabbspårväg (Rapid Transit Line) till flygplatsen Midway att största delen av värdestegringen i enfamiljsbostäder i närheten av stationer längs snabbspårvägen uppstått tre år innan utbyggnaden påbörjats. Bostadspriserna sjönk efter att snabbspårvägen öppnats, men stabiliserades efter en tid. Författarna drog slutsatsen att fastighetvärdetillskottet som uppstått till följd av snabbspårvägen – trots prisnedgången – uppgick till ca 7 % av det totala värdet av de berörda bostadsfastigheterna, ett värde motsvarande ungefär hälften av kostnaden för utbyggnaden av snabbspårvägen.

Den ekonometriska forskningen indikerar vidare att olika typer av kollektivtrafiksystém genererar olika effekter på fastighetsvärden. Trots svårigheten att dra generella slutsatser, hävdar Hess och Almeida (2007) att den empiriska forskningen indikerar att tågssystem (*heavy rail*) som täcker större geografiska områden, trafikeras mer frekvent och med snabbare tåg, genererar högre fastighetsprisökningar än pendeltågssystem och spårvägssystem (*light rail*). De påpekar vidare att tidigare studier visat att sambandet mellan fastighetsvärdestegringar och busslinjer visat sig vara mycket svagt eller obefintligt. Studier utförda i Bogotá, Colombia, indikerar dock att mer signifikanta fastighetsvärdestegringar kan observeras på platser försörjda av Bus Rapid Transit-system (BRT) (Rodríguez och Mojica, 2009, Rodríguez och Targa, 2004). Medan Rodríguez och Targa fann 6,8 – 9,3 % högre bostadspriser inom fem minuters gångavstånd från BRT-stationer, fann Rodríguez och Mojica i sin studie över bostadsprisförändringar före och efter förlängning av BRT-linjer att bostadspriser och bostadshyror inom gångavstånd till hållplatser i områden till vilka BRT-systemet förlängts generellt stigit med 13-14 %. Även om dessa studier uppvisar relativt kraftiga fastighetsvärdeförändringar relaterade till BRT, påpekar Rodríguez och Mojica att det också finns studier som inte kunnat bekräfta att BRT generellt genererar fastighetsvärdestegringar vid stationslägena (2009, s. 561-2).

Sammanfattningsvis visar den empiriska forskningen att närhet till kollektivtrafiknoder kan generera både prishöjande och prissänkande effekter, så väl som ingen prisseffekt alls. Det är svårt att utifrån den empiriska forskningen dra någon annan generell slutsats än att den påverkan som kollektivtrafiksystém har på fastighetsvärden framförallt avgörs av kontextuella faktorer. Att en del studier visat att fastighetsvärdestegringar ackompanjerats av fastighetsvärdesänkningar indikerar vidare att det är oklart om

kollektivtrafiksystem kan antas generera aggregerade fastighetsvärdestegringar eller om de fastighetsvärdeförändringar som observeras snarare genereras av rumsliga förskjutningar av värde. Denna fråga har lyfts av Gibbons och Machin och har även diskuterats i den äldre forskningen (se Damm et al, 1989). Ur ett policyperspektiv är frågan viktig att beakta, hävdar Damm et al, som ställer sig frågan om områden som drabbas av värdeförluster bör kompenseras.

2.5. Sammanfattning och diskussion

I detta kapitel presenteras en översikt över internationell forskning och best practice-studier rörande markvärdefinansiering. En övervägande del av de studier som behandlats här bygger på det grundläggande, och bekräftande, antagandet att markvärdefinansiering utgör en lovande strategi för att skapa finansiering för kollektivtrafikutbyggnad i tider och situationer där traditionell skattefinansiering inte är tillräcklig. Förutsättningarna för markvärdefinansiering varierar dock och den befintliga forskningen pekar på att det är mest gynnsamt i större och växande städer där transportinfrastrukturutbyggnad kan skapa potentiellt omfattande markvärdestegringar. I litteraturen framkommer även att markvärdefinansiering kan skapa incitament att exploatera tätare i kollektivtrafiknära lägen. Även om detta har visat sig stämma i vissa städer är det inte belagt med entydiga empiriska bevis att detta kan förväntas vara ett självklart utfall. I och med att markvärdefinansiering utgör en kostnad för exploatering och/eller fastighetsinnehav kan modellen också skapa en exploateringshämmande effekt, där ny exploatering lokaliseras till platser som inte omfattas av markvärdeöverföring, dvs. till områden längre från kollektivtrafiknoder. Om inte markanvändningsreglering används systematiskt för att hindra ett sådant exploateringsmönster, finns en risk att markvärdefinansiering bidrar till stadsutspridning. Vidare påpekas att modellen kan spå på segregationsmönster och till och med leda till gentrifiering eftersom det finns en risk att implementering av modellen driver upp fastighetspriser och hyror.

I litteraturen påpekas även att implementering av markvärdefinansiering visat sig vara förknippad med nya institutionella utmaningar, detta gäller i synnerhet exploateringsbaserad markvärdefinansiering. Sådan bygger på tät samverkan mellan privata aktörer – exploatörer och fastighetsägare – och offentliga aktörer. I den befintliga forskningen har påpekats att processerna för implementering ofta saknar adekvat transparens. En annan problematik som diskuteras är att användning av markvärdefinansiering, och i synnerhet exploateringsbaserad markvärdefinansiering, försätter offentliga myndigheter i situationer där de har ett intresse att bidra till att fastighetsvärden pressas upp. En annan problematik som lyfts fram är att finansieringsmodellen också kan leda till att offentliga aktörer frestas att – med tillgång till potentiell komplementär finansiering – genomföra investeringar som är mer påkostade (s.k. gold plating) än vad som varit fallet vid traditionell skattefinansierad infrastrukturutbyggnad.

I kapitlet presenteras även en översikt av den forskning som studerat sambandet mellan fastighetspriser och tillgänglighet till kollektivtrafikförbindelser. Det finns många studier som visar att kollektivtrafikbaserad tillgänglighet är en faktor som påverkar fastighetspriser och hyror på ett stegrande sätt, men den samlade slutsatsen är att det inte

med säkerhet går att fastställa omfattningen av värdestegringarna som genereras av ökad tillgänglighet. Anledningen är att fastighetspriser och hyror påverkas av många andra faktorer och att det inte är möjligt att med någon högre precision avgöra omfattningen på de infrastrukturrelaterade värdestegringarna i specifika lokaliseringar. Detta ger upphov till ett grundläggande policyproblem. Om det inte med säkerhet går att fastställa markvärdestegringens omfattning blir det också problematiskt att fastställa hur omfattande markvärdeöverföringen från privata mark- och fastighetsägare samt exploatörer bör vara vid finansieringen av en specifik infrastrukturutbyggnad (denna problematik diskuteras vidare i kapitel 4, se även Rolon 2008 i Zhao et al, 2012).

En problemställning som fått mycket lite uppmärksamhet i forskningslitteraturen berör det politiska och ideologiska skifte som en övergång från traditionella, skattebaserade finansieringsinstrument till markvärdefinansiering innebär. En av få författare som tar upp denna frågeställning är Rosenberg (2006) som i sin diskussion om den ökade användningen av markvärdefinansiering i form av Impact Fees i USA, hävdar att skiftet representerar en form av privatisering som väcker vidare frågor om politiska beslutsfattares sociala ansvarstagande. Det finns risk att den ökande användningen av privat kapital och den politiska kulturen att låta ny exploatering så att säga "betala sig självt" innebär att beslutsfattares ansvarstagande rubbas och försvagas gentemot allmänheten. En annan politisk problematik som uppstår med detta skifte tas upp av Friendly (2017) som efterfrågar en utförligare normativ diskussion om syftet med markvärdefinansiering och huruvida markvärdefinansiering kan eller bör användas för omfördelning så att värden från välbärgade områden överförs till fattigare områden där nya infrastrukturinvesteringar behövs (s. 38). Det kan tilläggas att frågan är viktig givet att förutsättningar för markvärdefinansiering varierar i olika delar av stadslandskapet och givet att markvärdefinansiering i de allra flesta fall kombineras med traditionell skattefinansiering till vilken även mindre välbärgade grupper bidrar.

3. Institutionella modeller för markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik – globala exempel

I detta kapitel presenteras en översikt över globala exempel på olika typer av institutionella modeller och verktyg för markvärdefinansiering för utbyggnad av infrastruktur för kollektivtrafik. I översikten görs en principiell åtskillnad mellan å ena sidan markvärdeöverföring via fastighetsbaserade skatter/-avgifter och, å andra sidan, markvärdeöverföring via exploateringsbaserade instrument. Medan markvärdeöverföring via fastighetsbaserade skatter och avgifter appliceras på såväl befintlig som ny bebyggelse, sker värdeöverföring i de exploateringsbaserade markvärdefinansieringsmodellerna enbart från ny exploatering. I Sverige beskattas visserligen fastigheter, men värdeöverföring för finansiering av specifika byggnadsprojekt sker inte genom fastighetsbaserade skatter. Finansiering av offentlig transportinfrastruktur via markvärdeöverföring är istället exploateringsbaserad. I kapitlet presenteras även en summarisk diskussion över de olika modellernas möjliga effekter och konsekvenser, samt möjliga utgångspunkter för evaluering av modellerna.

3.1. Markvärdefinansiering genom fastighetsbaserade skatter och avgifter i geografiskt avgränsade områden

De allra flesta länder tillämpar någon form av generell eller särskild beskattning av innehav och/eller försäljning av fastigheter. Medan generell fastighetsbeskattning hänvisar till skatteintäkter som tillförs den generella budgeten för offentliga investeringar och utgifter, syftar särskild fastighetsbeskattning till att skapa intäkter som så att säga ”öronmärks” för en särskild kategori av offentlig utgift. Generell fastighetsbeskattning innebär visserligen överföring av värden som (annars) fångas privat genom ökade fastighetsvärden. Generell fastighetsbeskattning motsvarar dock inte den värdeöverföringsmekanism som begreppet markvärdeöverföring beskriver. Eftersom syftet med markvärdeöverföring är att skapa finansieringsmöjligheter för en viss typ av offentliga investeringar kan vi betrakta markvärdefinansiering – i den mån vi kan betrakta finansieringsformen som en skatt – som en särskild fastighetsbeskattning.

Markvärdefinansiering genom särskild fastighetsbeskattning och avgifter tillämpas vanligen över en viss begränsad tidsperiod i geografiskt avgränsade områden som kan anses påverkas av infrastruktur- och stadsutvecklingsrelaterade värdestegringar i mark- och fastigheter. Här bör vi uppmärksamma en principiell skillnad mellan å ena sidan fasta avgifter på fastighetsinnehav, och å andra sidan fastighetsbeskattning *ad valorem*, dvs.

procentuell beskattning av taxerat fastighetsvärde. Exempel på markvärdefinansiering genom särskild fastighetsbeskattning finner vi bland andra i Storbritannien i form av *Business Rate Supplement* (BRS) (Briffault, 2010, Greater London Authority, 2010), som bland annat använts för att delfinansiera utbyggnaden av *Cross Rail* – en ny underjordisk järnvägsförbindelse genom centrala London. Genom *Crossrail Business Rate Supplement* har London-regionen, *Greater London Authority* (GLA), tillåtelse att under en begränsad tidsperiod beskatta alla befintliga kommersiella fastigheter i London-regionen i syfte att delfinansiera utbyggnaden av den nya järnvägsförbindelsen. Taxan utgörs av två procent av uppskattat årligt hyresvärde för kommersiella fastigheter med ett registrerat kapitalvärde överstigande £55,000 (Greater London Authority, 2010). Cross Rail delfinansieras därutöver även med exploateringsavgifter, se kapitel 3.2.1 nedan.

Exempel på avgiftsbaserad markvärdefinansiering av infrastrukturutbyggnad finner vi i USA i form av *Special Assessment Districts* (SAD). SAD innebär att lokala myndigheter tar upp avgifter från fastighetsinnehav i ett geografiskt avgränsat område. Avgifterna sätts med utgångspunkt i de beräknade investeringskostnaderna för infrastrukturförbättringen. SAD har använts under hela 1900-talet, men en ökning av finansieringsformen har kunnat noteras från 1970-talet och framåt (Zhao, Vardhan Das och Larson, 2011).

Ett annat instrument som förekommer i USA, och vars användning ökat under de senaste decennierna, är *Tax Increment Finance* (TIF). TIF används som ett instrument för att allokera en viss del av fastighetskatten som beräknas upptas i ett geografiskt avgränsat område alltefter att det genomgår omvandling och förbättringar som leder till fastighetsvärdestegringar till en särskild fond. Fonden används av lokala myndigheter för att täcka kostnaderna för de offentliga investeringar som bidrar till att skapa de fastighetsvärdehöjande förbättringarna i fråga. Även användningen av TIF har ökat under senare decennier (Weber, 2010). Såväl BRS som TIF och SAD bygger på att den ansvariga myndigheten tar upp krediter, genom obligationer eller lån, för den avsedda investeringen och att räntekostnader samt amortering täcks av inkomsterna från den tillfälliga, ökade fastighetsbeskattningen (Greater London Authority, 2010, Zhao, Vardhan Das och Larson, 2011, Weber, 2010).⁴

I Latinamerika har skattebaserad överföring av fastighets- och markvärden praktiserats mest systematiskt i Bogotá i Colombia i form av 'förbättringsavgifter', *contribución de valorización* (Walters, 2013). Dessa används för att finansiera förbättringar eller tillhandahållande av offentlig service som förväntas skapa fastighetsvärdestegringar. Förbättringsavgifterna fördelas med utgångspunkt i zonindelning och väger in det offentliga kostnader för förbättringarna, omfattningen av de förväntade fastighetsvärdeökningarna och även betalningsmöjlighet hos fastighetsägare (Borrero Ochoa, 2011).

⁴ I USA har TIF använts även för att främja utbyggnadsprojekt för privata kommersiella intressen, exempelvis utbyggnad av nya shoppingkomplex (Briffault, 2010; Weber, 2010).

3.2. Exploateringsbaserad markvärdefinansiering

3.2.1. Markvärdefinansiering genom exploateringsavgifter och förbättringsavgifter

I många länder, bland andra i Sverige (se avsnitt 4.2), finns lagar som gör det möjligt för myndigheter att vid ny exploatering ta ut avgift – vanligen en engångsavgift – av exploatörer för att täcka kostnader för anläggande av lokala gator, allmänna platser och offentliga faciliteter som försörjer eller är relaterade till den nya exploateringen. I den internationella kontexten finner vi att exploateringsavgifter förekommer i många olika former och tillämpas för olika typer av ändamål. Det finns också avgörande skillnader i tillämpning beträffande hur exploateringsavgifternas användningsområde avgränsas och i vilken omfattning de tas ut av exploatörer.

I Sverige har kommuner möjlighet kräva att exploatörer och fastighetsägare täcker kommunens kostnader – i PBL kallad *gatukostnader* – för vissa typer av allmänna anläggningar som kan anses vara nödvändiga för att försörja ny exploatering (för en mer detaljerad beskrivning av detta instrument, se avsnitt 4.2). Med anledning av att lagen är utformad så att kommunerna kan avkräva kostnadstäckning av exploatörer, kan gatukostnader betraktas som ett slags exploateringsavgifter. I detta avseende skiljer sig gatukostnader från *medfinansieringsersättning*, ett instrument för markvärdefinansiering som infördes i PBL genom lagförändring år 2017. Lagförändringen innebar att kommunerna numera har möjlighet att i *exploateringsavtal* ingå överenskommelse om exploatörers frivilliga delfinansiering – *medfinansieringsersättning* – av kommuners medfinansieringskostnader av väg eller järnväg som stat eller landsting avses förvalta (för utförligare beskrivning av detta instrument, se avsnitt 4.1 och 4.2). Medfinansieringsersättningen, är tanken, skall bestämmas i förhandling mellan exploatör och kommun och är inte att betrakta som avgift i formell mening. Syftet med detta instrument är inte att överföra markvärden, dock skall markvärde vara en parameter att beakta vid förhandlingar om medfinansieringsersättningens omfattning (se avsnitt 4.1).

I Storbritannien och USA tillämpas olika former för exploateringsavgifter sedan länge. Till skillnad från den svenska medfinansieringsersättningen har både de brittiska och de amerikanska instrumenten utformats i en tradition där avsikten med instrumenten inte enbart är att skapa kostnadstäckning, utan att även appropriera fastighetsvärdestegringar som uppstår till följd av planeringsbeslut (Alterman, 2012). I England är det idag norm att lokala myndigheter tar ut exploateringsavgifter för exploatering, så kallade *planning obligations* (ibland även *planning gains*) (Crook, Henneberry och Whitehead, 2016, s. 151). Liknande lagar för uttag av exploateringsavgifter finns även i en del stater i USA, där de går under benämningen *exactions* och *impact fees* (Pendall, Puentes och Martin, 2006; Rosenberg, 2006). Planning obligations och exactions etableras i förhandlingar mellan lokala planeringsmyndigheter och exploatörerna ifråga. Förutom att bekosta nödvändig ny- eller ombyggnad av infrastruktur kan planeringsmyndigheten och exploatören även komma överens om att exploatören bekostar andra typer av offentlig service och offentliga faciliteter, exempelvis skollokaler eller bibliotek. Argumenten för denna typ av kostnadsöverföring är dels att det behov av offentlig service som den nya exploateringen genererar bör belasta dem som flyttar in i det nybyggda området istället för det befintliga skattekollektivet, dels att exploatörer bör bidra till att finansiera den offentlig infrastruktur och offentlig service som förhöjer värdet på exploateringen.

I den sedvanerättsliga kontexten, och under de senaste decenniernas åtstramningspolitik, har lokala planeringsmyndigheter i såväl Storbritannien som vissa delar av USA kommit att tillämpa reglerna för 'planning obligations' och 'exactions' på sätt så att exploatörer i praktiken betalar för en del av värdet av byggrätterna som de lokala myndigheterna utfärdar. Detta har exempelvis skett genom att exploatörer, i utbyte mot byggrätter, numera ofta måste förbinda sig att upplåta en viss andel av det totala antalet producerade bostäder till rabatterade priser eller hyror, dvs. som så kallad *affordable housing* (McFarlane och Johnson, 2017; Rosenberg, 2006; Crook et al, 2016). Det finns även exempel på att exploatörer i utbyte mot byggrätter förbinder sig att bekosta jobbträningssprogram (Crook et al, 2016, s. 147). Planning obligations och exactions kan, mot bakgrund av rådande normer för tillämpning, betraktas som instrument för värdeöverföring. I jämförelse med de amerikanska och de brittiska instrumenten för markvärdefinansiering är den svenska medfinansieringsersättningen betydligt snävare i sitt tillämpningsområde då det enbart tillåter att medfinansieringen täcker 'en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller ett landsting ansvarar för' (SFS 2010:900, 6 kap 40 §). De kostnader som kommuner vidare kan överföra till exploatörer via exploateringsavtal (se avsnitt 4.2) är också betydligt mer avgränsade i jämförelse med de amerikanska och brittiska instrumenten. I PBL anges att kommuner genom exploateringsavtal enbart får avkräva exploatörer ersättning för "anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder" (SFS 2010:900, 6 kap 40 §). PBL uttrycker vidare att exploateringsavtal 'inte [får] innehålla ett åtagande för en exploatör eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla' (SFS 2010:900, 6 kap 41 §).

I Singapore förekommer en annan variant av exploateringsavgift. Den singaporienska staten kan ta ut exploateringsavgifter i syfte att generera värdeöverföring, men inkomsterna allokeras inte till något särskilt ändamål utan läggs istället till den generella statsbudgeten (Chang och Phang, 2017).

3.2.2. Markvärdefinansiering genom markförsäljning och försäljning av byggrätter

Ett vanligt sätt att hämta in markvärdestegringar som generas av infrastrukturutbyggnad är genom försäljning av byggrätter och/eller genom markförsäljning/markarrende, något som bygger på att myndigheter agerat proaktivt och förvärvat strategiska markinnehav i områden som påverkas eller omfattas av infrastrukturutbyggnad. Eftersom markens värde är avhängig formen och omfattningen av den exploatering som tillåts äga rum på marken omfattar markförsäljning och markarrende i princip alltid försäljning även av tillhörande byggrätter. I jurisdiktioner där det inte är möjligt att sälja byggrätter separat och där offentligt ägd mark är vanligt förekommande, vilket är fallet i Sverige, är det vanligt att markvärdeöverföring sker via markförsäljning eller markupplåtelse. Markförsäljning och markupplåtelse används också vanligen på platser som inte redan är bebyggda eller på platser som avses omvandlas. Ett exempel där försäljning av offentligt ägd mark använts som finansieringskälla finner vi i utbyggnaden av Köpenhamns metrosystem, som bland andra finansierades med avyttring av mark för exploatering i Ørestad (Majoer, 2008).

I befintliga bebyggelsemiljöer samt i länder och regioner där mark huvudsakligen är privat ägd bygger instrumenten för markvärdefinansiering oftast på att myndigheter

istället tar betalt för utfärdande av byggrätter. I Brasilien, främst i São Paulo, appliceras ett system – *Outorga Onerosa do Direito de Construir* – där byggrätter som överstiger en viss bruttototalarea (BTA) enbart kan erhållas mot betalning i form av sociala investeringar och/eller investeringar i offentlig infrastruktur, av den lokala myndighet som utfärdar byggrätterna. Denna möjlighet infördes genom en lag 2001 och som även definierar vilka typer av offentliga investeringar som inkomsterna från byggrättsförsäljningen får täcka (Gwilliam, 2016). I São Paulo förekommer det numera att byggrätter säljs genom offentlig auktion. Den brasilianska markvärdeöverföringsmekanismen liknar de avgiftsbaserade modellerna som nämnts i föregående avsnitt, men skiljer sig från dessa i konstitutionell bemärkelse då de byggrätter som säljs betraktas som offentlig egendom (Friendly, 2017, Smolka och Maleronka, 2018). En viktig skillnad mellan markförsäljning i den svenska kontexten och det brasilianska exemplet är att medan de förstnämnda transaktionerna sker genom civilrättsliga försäljningsavtal, sker den senare nämnda genom offentligrättslig reglering. Medan den brasiliansk lag definierar användningsområdet för inkomsterna från försäljningen av byggrätter, finns ingen sådan specifik rättslig avgränsning av hur inkomster från markförsäljning tillåts användas i Sverige.

På vissa platser, exempelvis i Taiwan och i USA, sker värdeöverföring baserat på byggrättsutfärdande genom ett slags bytesaffärer. I Taipei, Taiwan, används en modell där exploatörer i utbyte mot byggrätter för ökad bebyggelsetäthet förbinder sig att överföra en del av den exploaterade marken till staden och även stå för en förutbestämmande andel av kostnaden för ny transportinfrastruktur (Zhao et al, 2012). I USA används en liknande en modell som går under benämningen *Density Bonus Programs* och som bygger på att exploatörer står för kostnader för att uppgradera och förnya offentliga anläggningar i utbyte mot att få bygga mer, dvs. tätare, än vad gällande normer tillåter. I New York har uppgradering och förnyelse av tunnelbanestationer genomförts med denna modell (Suzuki et al, 2015).

3.2.3. Markvärdeöverföring genom samordnad utbyggnad (joint development)

Samordnad utbyggnad, på engelska kallad *joint development*, är en markvärdefinansieringsmodell som är vanlig i Asien. Den går ut på att en, eller flera aktörer tillsammans, koordinerar och samordnar utbyggnad av ny infrastruktur för kollektivtrafik med stadsutbyggnad i närheten av kollektivtrafiknoderna. De intäkter som generas av den nya stadsbebyggelsen används som en direkt finansieringskälla för kollektivtrafikutbyggnaden. Utbyggnaden av privata spårvägar i amerikanska städer i slutet av 1800-talet och början av 1900-talet finansierades vanligen som en form av samordnad utbyggnad där inkomsterna från försäljning av förortsvillor i anslutning till spårvägarna möjliggjorde finansieringen av spårutbyggnaden (Warner, 1978). Strategier för markvärdefinansiering genom samordnad utbyggnad skräddarsys vanligen från fall till fall och de modeller som förekommer idag skiljer sig principiellt åt beroende på om marken där utbyggnaden sker är privat eller offentligt ägd och om värdestegringen hämtas in genom markförsäljning eller genom försäljning av byggrätter (Zhao et al, 2012).

Ett internationellt omtalat exempel på markvärdefinansiering genom samordnad utbyggnad är den som används i Hong Kong och som benämns *Rail Plus Property* (R+P) (Cervero och Murakami, 2009). Modellen, som är både en finansieringsstrategi och ett planeringsverktyg, bygger på att den huvudsakligen statligt ägda *Mass Transit Railway*

Corporation (MTR), som äger och driver Hong Kongs tunnelbanesystem, inte enbart leder utbyggnaden av tunnelbanesystemet, men även stadsutbyggnad kring stationslägen i tätt samarbete med Hong Kongs politiska styrorgan, *Hong Kongs Special Administrative Region* (HKSAR). MTR skapar intäkter för finansiering av tunnelbaneutbyggnad genom att förvärva mark- och byggrätter av HKSAR, som äger all mark i Hong Kong, till ett värde som marken betingar innan tunnelbaneutbyggnaden för att sedan överföra mark- och byggrätterna till exploatörer till ett marknadspris efter utbyggnad. HKSAR ansvarar för markanvändningsplanering och utfärdande av byggrätter, men för att MTR ska kunna kontrollera omfattningen av värdestegringen kring stationerna ges MTR stort inflytande över formandet av utbyggnadsförslagen. Vanligt är att MTR förhandlar med exploatörerna om att förvärva deläggande i den nya bebyggelsen och på så vis erhåller företaget även en del av markräntorna från den nya bebyggelsen. Även om fastighetsutvecklingen formas och förhandlas med olika partners och anpassas från fall till fall, skapas effektivitet i planeringsprocesserna genom att MTR agerar som samordnande och ledande aktör (Tang et al, 2004). Eftersom markvärdena i Hong Kong är mycket höga, är den värdestegring som MTR förvärvar så pass omfattande att den vanligen täcker alla kostnader för tunnelbaneutbyggnad. Den fastighetsutvecklingsverksamhet som MTR driver är så pass omfattande att den genererar två tredjedelar av företagets intäkter. Detta gör att Hong Kongs tunnelbanesystem är ett av få system som drivs och byggs ut utan skattemedel. Då R+P-modellen betraktats som mycket framgångsrik har även andra kinesiska städer börjat använda sig av den. Eftersom R+P skapar starka ekonomiska incitament att öka bebyggelsetätheten kring stationer har modellen, enligt Tang et al (2004) och Cervero och Murakami (2009), bidragit till att motverka stadsutspridning, energikonsumtion och luftföroreningar och skapa ett effektivt kollektivtrafiksystem med hög andel resande.

Även i Japan tillämpas markvärdefinansiering genom samordnad utbyggnad av järnvägar, men under helt andra förutsättningar än dem i Hong Kong. I Japan är de institutionella och rättsliga instrumenten för markvärdefinansiering anpassade efter att de regionala och nationella järnvägarna vanligen ägs och drivs av flertalet olika, både privata och offentliga, aktörer och att privat markinnehav och splittrade markägostrukturer är norm (Suzuki et al, 2015, Chang och Phang, 2017). Samordnad utbyggnad bygger på konsensus mellan aktörer och sker typiskt genom att markägare går samman och bildar ett kooperativ som, efter att den nationella regeringen prövat transportbehovet och utfärdat licens med tillhörande villkor för järnvägsutbyggnaden, förvärvar rätten att konsolidera privat ägda markområden (på eng. *land adjustment*) och utvecklar dessa med ny bebyggelse och järnvägsförbindelse. De ursprungliga markägarna kompenseras genom att tilldelas nya bebyggda, men till storleken mindre markområden än de ursprungliga, eller äganderätt till delar av den nya bebyggelsen. Markvärdestegringen som skapas genom stadsutbyggnaden avses täcka såväl infrastrukturinvesteringarna som markägarkompensationerna. Denna markkonsolideringsmodell är mindre effektiv i redan utbyggda områden och kombineras vanligen med statliga anslag för att täcka infrastrukturinvesteringarna, enligt Chang och Phang (2017). Undantaget är privatägda Tokyu Corporation som finansierat utbyggnaden av Denentoshi-linjen genom samordnad utbyggnad helt utan statliga stöd (Suzuki et al, 2015). Precis som i Hong Kong är de regionala förutsättningarna med tät bebyggelse, kraftigt expanderande fastighetsmarknader och hög grad av urbanisering, mycket gynnsamma i Tokyo. Enligt Suzuki et al har japansk regering under lång tid utfärdat licenser för järnvägsutbyggnad baserat på

järnvägsutbyggnadens vinstmöjligheter genom fastighetsutveckling och fastighetsförvaltning. Underhåll- och driftskostnader täcks vanligen av inkomsterna från de fastighetsbaserade verksamheterna, som i många fall utgör järnvägsföretagens största inkomstkälla (Suzuki et al, 2015, s. 109).

I USA har samordnad utbyggnad tillämpats mest systematiskt i Washington-området av *Washington Metropolitan Area Transit Authority* (WMATA), en myndighet som lyder under Washington D.C och delstaterna Maryland och Virginia. WMATA har under lång tid arbetat strategiskt med att köpa upp mark, företrädesvis jordbruksmark, som är strategiskt lokaliserad för stationsnära fastighetsutveckling i kanterna av Washington. Värdestegringen från markinnehavet överförs vanligen via partnerskap med privata exploatörer som får möjlighet att arrendera eller köpa byggfärdig mark. Från att ha använt sig av strategin att invänta utbyggnadsinitiativ från exploatörer arbetar WMATA idag mer proaktivt med att leda och driva den stationsnära fastighetsutvecklingen. För markvärdeöverföring från privatägd mark använder WMATA en modell där överenskommelser om avgifter – *connection fees* – träffas med fastighetsägare i stationsnära lägen. Dessa överenskommelser är frivilliga och bygger på förhandlingar som skapar s.k. win-win-situationer. Därför har WMATA mest framgångsrikt förhandlat med handelsaktörer som gagnas av förbättrad tillgänglighet till en station, exempelvis genom gångtunnlar (Cervero, 2004).

3.3. Jämförelser och evaluering av markvärdefinansieringsmodeller

Exploateringsbaserad markvärdeöverföring innebär i regel att förutsättningarna för värdeöverföringen definieras från fall till fall, ofta genom förhandlingar mellan offentliga aktörer och privata exploatörer. De exploateringsbaserade värdeöverföringsmodellerna tenderar därför att vara mer komplexa och mer resurskrävande och riskerar också att medföra högre transaktionskostnader än de skattebaserade överföringsmodellerna (Suzuki et al 2015, s. 35). I och med att förutsättningarna för värdeöverföringen bygger på förhandlingar i enskilda fall innebär de exploateringsbaserade överföringsmodellerna att exploatörers investeringsförutsättningar blir mindre förutsägbara och kan därför upplevas som mer riskpräglade. Dock kan påpekas att de exploateringsbaserade modellerna också bygger på en rationalitet där fastighetsvärdestegringar skapas i och genom samverkan mellan de deltagande aktörerna.

En annan skillnad mellan de skattebaserade och de exploateringsbaserade överföringsmodellerna är att värdeöverföring vanligen sker i ett mer begränsat geografiskt område och berör ett mer begränsat antal fastigheter i de exploateringsbaserade modellerna, jämfört med de skattebaserade modellerna. I de exploateringsbaserade värdeöverföringsmodellerna är omfattningen på den möjliga värdeöverföringens direkt knuten till hur omfattande den nya exploateringen är. För att öka omfattningen på värdeöverföringen finns incitament för att tillåta tät exploatering. De exploateringsbaserade modellerna har således potential att bidra till att skapa goda förutsättningar för kollektivtrafikorienterad stadsutbyggnad, eller så kallad *Transit-Oriented Development* (TOD) (Cervero och Murakami, 2009). Det finns dock också en risk att tillämpning av exploateringsbaserad

värdeöverföring bidrar till att skapa stadsmiljöer som upplevs som för hårt exploaterade och således mindre attraktiva, något som i sin tur kan innebära att förväntade ekonomiska värden inte infrias (Zhao och Block-Schachter, 2016). Suzuki et al (2015) påpekar att medan försäljning av byggrätter möjliggör anskaffande av kapital för nya investeringar finns också en risk att hyrorna i den befintliga bebyggda miljö som är föremål för förtätning pressas upp och att befintliga verksamheter och boende trängs undan. Erfarenheter från Brasilien och New York visar vidare att modellerna för byggrättsförsäljning inte är så effektiva instrument för att kontrollera densitet och funktionsblandning som stödjer kollektivtrafikresande. Eftersom byggrättsköpen sker på basis av efterfrågan från exploatörer är det svårt att förutse var förtätning uppstår, och hur funktionsblandningen skapas, i den aggregerade skalan (Suzuki et al, 2015, s. 24-5, 138).

En annan central aspekt som är avgörande för utfallet av exploateringsbaserad markvärdefinansiering är graden av koordinering med policy för stadsutveckling i det stadslandskap där det genomförs. I sin studie av utfallet av finansieringsmodellen för utbyggnaden Köpenhamns tunnelbanesystem – som delfinansierades genom markförsäljningar i Ørestad – konkluderar Majoor (2008) att avsaknaden av koordinerad planering på regional nivå innebar att markvärdestegringarna inte infriades som förväntat i Ørestad. Anledningen var att större utbyggnadsprojekt pågick samtidigt på olika platser i huvudstadsområdet. Det stora utbudet av exploateringsmöjligheter på andra strategiska platser i huvudstadsområdet medförde att efterfrågan på kontor i Ørestad blev svagare än förväntat. Majoor argumenterar att situationen hade kunnat vara en annan om restriktiv koordinering av utbyggnadsområden genom regional planering varit möjligt, dvs. om flödet av byggbar mark kontrollerats på ett sätt så att en effektiv efterfrågan på mark för exploatering i Ørestad kunnat upprätthållas. En sådan koordinerande och restriktiv markanvändningspolitik är grunden för Hong Kongs R+P-modell, enligt Majoor.

En annan aspekt som är värd att lyfta fram beträffande markförsäljning är att sådan form av markvärdeöverföring kan ge direkta engångsinkomster som kan nyttjas i det tidiga skedet av infrastrukturutbyggnaden, medan arrendeupplåtelse innebär att inkomsterna sprids ut över en längre period. Forskning har visat att planerad infrastrukturutbyggnad kan höja markvärden redan innan utbyggnad är påbörjad (se avsnitt 2.3) och således finns möjligheter att hämta in viss markvärdestegring för att använda denna till att täcka kostnader för utbyggnad. Vanligast är dock att markvärdestegringarna hämtas in efter att infrastrukturutbyggnaden påbörjats och således måste de initiala kostnaderna för utbyggnaden täckas med kredit.

Baserat på en genomgång av olika markvärdefinansieringsmodeller har Zhao et al (2012) identifierat åtta olika aspekter där modellerna uppvisar olikheter som har betydelse för var, när och hur markvärdefinansiering kan implementeras:

1. *förvaltningsmässig organisering för implementering*; huruvida genomförande av markvärdefinansiering sker på central, regional och/eller lokal förvaltningsnivå.
2. *koordinering och former för institutionell styrning*, d.v.s. vilken typ av offentlig koordinering som markvärdeöverföringen omfattar; centraliserad beskattning och avgiftsbeläggning, förhandling (försäljning av mark och byggrätter) eller partnerskap (joint development), samt vilken typ av samverkan mellan institutionella och privata aktörer (*governance*) och eventuell flernivåstyrning som implementeringen förutsätter

3. *geografiskt område*; hur omfattande det geografiska området varifrån markvärdeöverföringen sker är; vid exploateringsbaserad markvärdefinansiering sker värdeöverföringen från ett mer begränsat geografiskt område än vad som är fallet med de skatte- och avgiftsbaserade modellerna som tillämpas i större geografiska områden
4. *underlag*; om markvärdeöverföringen sker från enbart ny bebyggelse eller både ny och befintlig bebyggelse
5. *markägoförhållanden*; huruvida infrastrukturen är offentligt ägd eller privat. Här kan inflikas att tillvägagångssätten för markvärdeöverföring från privat ägd mark uppvisar en större variation och detta sker företrädesvis, som beskrivits ovan, genom försäljning av byggrätter för förtätning, privat samordnad utbyggnad genom markkonsolidering och olika former av exploateringsavgifter.
6. *bidragande aktör*; huruvida det är enbart exploatörer eller enbart fastighetsägare eller både och som bidrar till värdeöverföringen
7. *kostnader*; vilka typer av kostnader som täcks med markvärdefinansiering; om täckning sker enbart av de initiala kapitalkostnaderna som krävs för att genomföra infrastrukturutbyggnaden, eller om täckning också avser kreditkostnader och operativa kostnader
8. *'timing'*; huruvida markvärdeöverföringen genomförs innan eller efter infrastrukturutbyggnaden, samt när markvärdeöverföringen sker i relation till övrig exploatering som sker i samband med infrastrukturutbyggnaden

Till denna lista kan tilläggas, föreslår jag:

9. *konstitutionella förutsättningar*; möjligheter att beskatta markinnehav och att reglera den privata egendomsrätten är också avgörande för hur de rättsliga och institutionella instrumenten för markvärdeöverföring formats. Till skillnad från Sverige är det i exempelvis USA och Storbritannien möjligt att införa fastighetsbeskattning i geografiskt avgränsade områden. Sätten och detaljeringsgraden för hur offentliga myndigheter kan reglera privata markägares användning av sin mark är vidare olika omfattande i olika konstitutionella kontexter. Egendomsrättens reglering är också delvis avhängiga historiskt etablerade markägomönster. I Japan, exempelvis, kan markvärdeöverföring för infrastrukturprojekt genomföras av privata aktörer med hjälp av markkonsolidering (*land adjustments*), en metod som liknar expropriationsrätten, men som skiljer sig från denna i och med att det genom markkonsolidering inte sker något tvångsköp, utan istället en tvångsmässig omfördelning av markinnehav.
10. *markanvändningsförhållanden*; huruvida modellen bygger på förändringar i markanvändningsförhållanden, något som är fallet för exploateringsbaserade markfinansieringsmodeller
11. *typ av infrastrukturell investering*; vilken typ av infrastrukturella investeringar som modellen omfattar och som de rättsliga förutsättningarna möjliggör
12. *transparens*; hur transparent modellen är har bäring på dels dess acceptans av allmänheten, dels dess implementering av exploatörer och fastighetsägare som

behöver kunna känna till förutsättningar och omfattning av värdeöverföringen för att kunna skapa en bild av de ekonomiska riskerna i sin verksamhet (Walters, 2013).

Dessa, ovannämnda, aspekter påverkar markvärdefinansieringsmodellernas tillämpbarheten, men de utgör inte kriterier för utvärdering av tillämpningens utfall, något som kräver normativa kriterier. Zhao et al (2012) föreslår att evaluering av markvärdefinansieringsmodeller bör ske med utgångspunkt i följande fyra bedömningskriterier:

- *ekonomisk effektivitet*; hur huruvida modellen ifråga leder till effektiv användning av offentliga medel i termer av nyttor
- *rättvisa*; hur kostnader fördelas mellan olika aktörer och grupper i samhället i förhållande till vem infrastrukturbyggnaden gagnar
- *hållbarhet*; som bör mätas i termer av infrastrukturbyggnadens lämplighet, dess tillväxtgenererande potential, modellens stabilitet samt dess
- *förutsägbarhet*; det bör tilläggas att detta även bör omfatta evaluering av möjliga oönskade, eller negativa, konsekvenser
- *politisk och administrativ genomförbarhet*;

Utvärdering behöver vidare bygga på närmare precisering av bedömningskriterier, detta eftersom, exempelvis, ekonomisk effektivitet och rättvisa beträffande kostnads- och nyttofördelning kan definieras på olika sätt. En problemställning som återkommande påpekas i forskningen och best practice-rapporter om markvärdefinansiering (se exempelvis Roukouni och Medda, 2012) rör rättvisa beträffande hur inhämtning av markvärdestegringar fördelas mellan bidragande aktörer. Att åstadkomma rättvis markvärdeöverföring hänger samman med det konstaterade problemet att det är svårt, eller rent av omöjligt, att med större förutsägbarhet fastställa omfattningen på fastighetsvärdestegringar som genereras av infrastrukturförbättringar.

En annan faktor som har bäring på rättviseaspekten är huruvida markvärdeöverföringen sker i syfte att fördela kostnader på aktörer som drar nytta av infrastrukturbyggnaden eller om syftet även är att hämta in värdestegringar som denna genererar. Medan markvärdeöverföring i det första fallet sker med bedömning av nyttofördelning sker den, i det andra fallet, med utgångspunkt i omfattningen av markvärdestegringar som infrastrukturinvesteringen kan tänkas generera. Utgångspunkterna för bedömning av rättvisa i markvärdeöverföring är olika i de bägge fallen (jmf Walters, 2013, s. 8-9).

Ytterligare en aspekt som rör rättvisa, och som uppmärksammas mycket lite i forskningen, men som bör beaktas i evalueringar av markvärdefinansiering, handlar om hur fördelningen sker av de skattemedel som måste tillskjutas för att genomföra infrastrukturinvesteringen ifråga. Förutsättningarna att delfinansiera infrastrukturprojekt med markvärdeöverföring är bättre i områden där markvärden redan är höga eller där det finns möjligheter för fastighetsvärden att stiga. Utvärdering av markvärdefinansieringsmodeller bör således beakta hur fördelningen av offentliga medel för infrastrukturinvesteringar sker i ett vidare samhälleligt sammanhang. Som Friendly (2017) påpekar, och som nämnts i kapitel 2, är diskussion om fördelning och omfördelning av offentliga medel i applicering av markvärdefinansiering påkallad.

4. Markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik i Sverige

I Sverige har markvärdefinansiering kommit att diskuteras som en möjlig modell för delfinansiering främst av ny infrastruktur för spårbunden kollektivtrafik. I och med att det idag är kommunerna som råder över de institutionella instrumenten för markvärdefinansiering används denna finansieringsform för kommunal och statlig infrastrukturutbyggnad som är kommunalt medfinansierad. Genom en regeländring i plan- och bygglagen år 2017 gavs kommunerna utvidgade möjligheter att förhandla med exploatörer om frivilliga medfinansieringsbidrag till infrastrukturinvesteringar som skapar nyttor för ny exploatering. Två större och pågående projekt för kollektivtrafikutbyggnad där den kommunala delen av finansieringen idag sker genom markvärdeöverföring är utbyggnaden av Stockholms tunnelbanesystem och utbyggnaden av ny spårväg i Lund. Markvärdefinansiering har även diskuterats som möjlig finansieringskälla för utbyggnad av höghastighetsjärnväg i södra Sverige.

I detta kapitel presenteras de principiella argumentationslinjerna i den offentliga diskursen som föregick införandet av det frivilliga medfinansieringsinstrumentet i plan- och bygglagen. Därefter beskrivs och diskuteras detta samt övriga, befintliga instrument för exploateringsbaserad markvärdefinansiering av infrastruktur i Sverige. Olika instrument används för att skapa värdeöverföring från exploatering på privat respektive kommunalt ägd mark, således görs här en åtskillnad mellan dessa. Kapitlet avslutas med en problematiserande diskussion om 1) den offentliga diskursen om transportrelaterade markvärdestegringar, 2) hur markvärdefinansiering potentiellt förändrar kommuners planeringspraktiker, och 3) frågan om hur olika geografiska förutsättningar för markvärdefinansiering av transportinfrastruktur behandlats i den offentliga diskursen.

4.1. Utredningar, förslag och lagförändringar under 2000- och 2010-talen

Under 1990-talet och 2000-talet ökade intresset för att finansiera offentlig infrastruktur med privat kapital och möjligheterna att genomföra infrastrukturutbyggnad i form av offentlig-privat-samverkan (OPS) debatterades och utreddes (Hultén, 2012). Under denna period var det främst låne- och avgiftsbaserade OPS-modeller, likt den som användes för utbyggnaden av Arlandabanan, som diskuterades. Att markvärdefinansiering allt mer kommit att uppmärksammas som en potentiell finansieringsform under senare delen av 2000-talet och under 2010-talet är kopplat till de övergripande förskjutningar i synsätten på transportinfrastrukturens finansiering, och inte minst till institutionaliseringen av kommunal medfinansiering av statlig infrastruktur, som skett under denna tidsperiod.

Sedan lagändringen som justerade den kommunala kompetensen år 2010 är det möjligt för kommuner att bidra, inte enbart med räntefria lån till staten, s.k. förskottering, utan även att ge faktiska bidrag till statliga infrastrukturinvesteringar. Lagförändringen rättfärdigades med argumentet att kommunal medfinansiering kan vara på sin plats dels för att möjliggöra bostadsutbyggnad och näringslivetableringar, dels för att åstadkomma samordning mellan det kommunala planarbetet och statlig transportplanering (Prop. 2008/09:21, s. 35). Även om inte det uttalade syftet med lagförändringen var att möjliggöra markvärdefinansiering av statlig infrastruktur indikerade 2008 års transportpolitiska proposition att ett "tänkbart alternativ är att delfinansiera ny infrastruktur med vinster från exploatering av attraktiva markområden" (Ibid., s. 98, se även SOU 2009:31, s. 88). Ytterligare en indikation på ett vaknat intresse för markvärdefinansiering finner vi i ett av medfinansieringsutredningens delbetänkanden (SOU 2011:12, s. 44) där det framkommer att kommuner i vissa fall hänvisat till exploateringsvinster som möjlig medfinansieringskälla för statliga infrastrukturinvesteringar för perioden 2011-2021.

Bland de konkreta exempel på förhandlingar om kommunal medfinansiering som bidragit till de första stegen mot institutionalisering av markvärdefinansiering är 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingen de mest centrala.⁵ För att förbättra förutsättningarna för fortsatt stark ekonomisk utveckling i Stockholmsregionen tillsatte regeringen en utredare som fick uppdraget att förhandla med lokala, regionala och statliga aktörer om utbyggnad av Stockholms tunnelbanesystem. Till skillnad från 2007 års Stockholmsöverenskommelse, som huvudsakligen gällde vägutbyggnad, gav direktivet för 2013 års Stockholmsförhandling, som gällde kollektivtrafikutbyggnad, ett tydligt uppdrag om att utkräva ett kraftigt ökat bostadsbyggande i de berörda kommunerna. I direktivet preciserades inte hur tunnelbaneutvidgningen skulle finansieras annat än att det skulle kunna ske med medel från höjd och breddad trängselskatt "eller olika former av medfinansiering" (Stockholmsförhandlingen, 2013, s. 64). När avtal om medfinansiering av tunnelbaneutvidgningen slöts i januari 2014 förband sig de berörda kommunerna att stå för 19 % av den totala, då beräknade, investeringskostnaden på 25,7 miljarder kronor samt att åta sig att uppföra totalt 78,000 bostäder fram till år 2030.

I det finansieringsupplägg som Stockholmsförhandlingen resulterade i utgör kommunal medfinansiering i form av överföring av markvärdestegringar en central komponent. I den första delrapporten (Stockholmsförhandlingen, 2013) deklarerade Stockholmsförhandlingen sin syn "att det är befogat att fastighetsägare som drar nytta av värdeökning skapad med offentliga medel också är med och bidrar till investeringen" (s. 58). Baserat på en analys genomförd på uppdrag av Regeringskansliet konkluderar delrapporten att de sammanlagda 'exploateringsvinsterna' skapade till följd av de nya

⁵ Genom 2007 års Stockholmsöverenskommelse, vilken gällde finansieringen av Förbifart Stockholm, åtog sig Stockholms stad att bidra med medfinansiering genom "lokaliseringsvinster" (Stockholmsförhandlingen, 2007). Även om det inte framkommer av överenskommelsen vad som avsågs med lokaliseringsvinster, kan vi anta att det är just markvärdestegringar som åsyftas. År 2009 slöts dock avtal som innebar att Förbifart Stockholm finansierades utan kommunal medfinansiering (Stockholms läns landsting, 2009).

tunnelbanesträckorna förväntas uppgå till 15 miljarder kronor (s. 45, 59).^{6 7} Denna summa kan jämföras med tunnelbaneutvidgningens totala uppskattade kostnad på knappa 27 miljarder kronor och kommunernas (Nacka, Järfälla, Solna och Stockholm) medfinansiering som enligt avtal uppgår till knappa 5,3 miljarder kronor (Stockholmsförhandlingen, 2016).

Stockholmsförhandlingen skapade en vägledande förhandlingsmodell för Sverige-förhandlingen som fick i uppdrag att förhandla fram förslag till principer för finansiering och utbyggnadsstrategi för nya stambanor för höghastighetståg på sträckorna Stockholm – Göteborg och Stockholm – Malmö. Stockholmsförhandlingens fokus på att maximera nyttor som förväntas uppkomma av de investeringsmöjligheter som infrastruktur skapar sågs som framgångsrik. Direktivet till Sverigeförhandlingen byggde vidare på den uppfattning som Stockholmsförhandlingen tidigare slagit fast, nämligen den att det finns ”argument för att låta privata aktörer som gynnas av en offentlig investering återföra delar av detta värde till samhället” (Dir. 2014:106). I linje med detta, nya, förhållningssätt till infrastrukturfinansiering fick Sverigeförhandlingen i uppdrag att ”föreslå lagförändringar som tydliggör hur markvärdeökning som uppstår genom investeringar i infrastruktur kan ligga till grund för kostnadsdelning i samband med exploateringsavtal” (Ibid.).

I Sverigeförhandlingens delrapport (SOU 2015:60) där frågan om markvärdeåterföring⁸ utreddes konstaterades att, förutom skatt, fanns ”tre verktyg som har som syfte att återföra värden som har uppstått på grund av investeringar i transportinfrastruktur”, nämligen ”värdestegringsexpropriation (i expropriationslagen 1972:719), bestämmelser om gatukostnadsersättning och ersättning genom exploateringsavtal (båda i plan- och bygglagen 2010:900)” (s. 10) (för beskrivning och diskussion av verktygen, se nästa avsnitt). Delrapporten konkluderade att det mest använda och välfungerande verktyget för inhämtning av markvärdestegringar är exploateringsavtal, men att den dåvarande regleringen av exploateringsavtalens tillämpningsområde var för snäv (för en beskrivning av exploateringsavtalens tillämpningsområde se nästa avsnitt). Enligt den dåvarande formuleringen om exploateringsavtal i plan- och bygglagen kunde en kommun genom exploateringsavtal enbart avkräva exploatörer på kostnadstäckning för infrastruktur som kan anses vara nödvändig för den planerade bebyggelsen. Sverigeförhandlingen föreslog därför en justering av plan- och bygglagen för att göra det möjligt att använda

⁶ Analysen, som genomfördes av Hammar, Larsson och Sjöberg (2013), bygger på en uppskattning om hur många fler bostäder samt hur många fler kvadratmeter BTA lokaler som tunnelbaneutvidgningen förväntas generera inom en influenszon på 1200 meter från de tilltänkta tunnelbanestationerna, jämfört med om tunnelbanan inte hade byggts ut. Den beräknade värdeökningen, benämnd som ’exploateringsnetto’, definieras som ”det ekonomiska utfall som förväntas uppstå för den som äger marken om överens-kommelsen [mellan stat och kommuner angående tunnelbaneutvidgningen] hålls”. I värdeberäkningen invägs bebyggelsevolym, upplåtelseformer, värdeskillnader mellan olika upplåtelseformer, tidpunkt för exploatering, exploateringskostnader samt värdeutveckling över tid. I Stockholmsförhandlingens delrapport nämns dock inget om att värdet av de antal bostäder och lokalytor som kan hänföras till tunnelbaneutvidgningen även skapas av andra kvaliteter i omgivningen, exempelvis av tillgången till kulturutbudet och rekreativa kvaliteter i Stockholms innerstad. Delrapporten ger således intrycket att hela exploateringsnettot kan tillskrivas tunnelbaneutvidgningen, något som kan ifrågasättas (se diskussion om värde i kapitel 5).

⁷ Även förväntade värdeförändringar i handelsfastigheter har analyserats (se WSP, 2013).

⁸ I delrapporten används begreppet markvärdeåterföring. För en kommentar till detta begrepp, se fotnot 17.

exploateringsavtal som ett förhandlingsbaserat verktyg för kommuner att träffa avtal om värdeåterföring i form av 'värdestegringsersättning' för fastigheter vars potentiella försäljningsvärden ökar till följd av en kommuns finansiering av transportinfrastruktur (s. 12).

I delrapporten övervägdes även ett alternativ baserat på 'tvångsregler'. Sådana ansågs kunna främja likabehandling bättre än ett avtalsverktyg, men avfördes med argumentet att tvångsregler skulle ge upphov till mer detaljerad reglering av själva verktyget och med anledning av möjlighet till överprövning skulle det finnas risk för fördröjning av implementering (s. 14-15). Ett avtalsbaserat, dvs. förhandlingsbaserat, verktyg var vidare att föredra, hävdade utredarna, då det sågs skapa bättre tydlighet, förutsägbarhet och transparens, och således vinna en större acceptans hos fastighetsägare och exploatörer. Utredarna konstaterade vidare att ett frivilligt avtalsinstrument ger kommuner incitament att driva planprocesser effektivt, medverka till värdeskapande i fastigheter genom att verka för en "tät kollektivtrafikförsörjd stadsmiljö" och genom att "diskutera värdehöjande utformning i samband med detaljplanläggning" (s. 107).

I remissvaren till Sverigeförhandlingens delrapport framkom att det fanns ett stort stöd för förslaget, men också flera invändningar. Flera av de invändningar som framfördes behandlar inte enbart instrumentets utformning utan också principiella frågeställningar och möjliga konsekvenser av värdeåterföring. Bland de remissinstanser som avstyrkte förslaget framhölls att:

- ersättningen som tas ut av exploatören riskerar att öka byggkostnader och därmed också att leda till minskat bostadsbyggande generellt och i synnerhet minskad produktion av hyresrätter, samt minskat byggande på landsbygden där exploateringsvärdena är lägre än i de större städerna
- förslaget eventuellt står i strid med likställighetsprincipen då ersättning inte kan tas ut för redan bebyggda fastigheter
- att mindre exploatörer kan ha svårare att hantera ekonomiska risker som uppstår till följd av ersättning
- risken att infrastrukturutbyggnad där graden av medfinansiering är hög prioriteras framför utbyggnadsprojekt som är mer angelägna ur ett samhällsnyttigt perspektiv (Prop. 2016/17:45).

I propositionen där lagförändringen las fram inför riksdagen bemötte regeringen invändningarna. Beträffande risken för minskat bostadsbyggande såg regeringen att eftersom kommuner har ett starkt intresse av att verka för att exploatering kommer till stånd har de heller inga incitament att förhandla fram ersättningar som äventyrar exploatering. Regeringen såg att den infrastruktur som möjliggörs genom medfinansiering snarare kan bidra till att öka exploatering, men erkände samtidigt att hyresrättsproduktion skulle kunna komma att påverkas (Prop. 2016/17:45, s. 18). I linje med Sverigeförhandlingens delrapport, hävdar propositionen att detta skulle kunna motverkas genom tillämpning av presumptionshyror, dvs. genom att låta hyra för hyresrätter som påverkas av medfinansiering överstiga ortens bruksvärdeshyra.

I Sverigeförhandlingens delrapport diskuterades även hur exploatörers medfinansiering kan påverka pris på bostadsrätter och äganderätter. Utredarna hävdade att eftersom pris på bostäder inte huvudsakligen bestäms av produktionskostnader – till vilka

medfinansiering kan räknas – utan av efterfrågan kommer inte exploatörers och fastighetsägares medfinansiering påverka bostadspriserna. Vidare konstaterade utredarna att lagförslaget kunde leda till att betalningsviljan för mark sjunker, och således också markpriserna, detta i och med att en markköpare eventuellt behöver räkna in utgifterna för värdeåterföring (SOU 2015:60, s. 111).

Frågan om hur lagförslaget påverkar exploatering på landsbygden bemöttes inte med någon särskild kommentar i propositionen. Sverigeförhandlingen konkluderade dock i sin delrapport att det föreslagna instrumentet för värdeåterföring sannolikt kunde förväntas att användas mer i kommuner där exploatering är lönsam och indikerar därmed att instrumentets tillämpning kan förväntas bli geografiskt ojämn. Utredarna drog ändå slutsatsen att storstadsområden inte skulle komma att gynnas på bekostnad av andra områden med det tämligen vaga argumentet att det inte är staten som förhandlar med fastighetsägarna utan kommunen (SOU 2015:60, s. 107-8).

Beträffande likställighetsprincipen framhöll regeringen i sin proposition att lagförändringen som ger kommunerna möjlighet att förhandla med exploatörer om ersättning inte i sig innebär att likställighetsprincipen åsidosätts i och med att situationen för ägare till befintlig bebyggelse skiljer sig från exploatörernas. Farhågorna om riskerna för snedvriden konkurrens bemötte regeringen med hänvisning till likställighetsprincipen och påpekade att alla exploatörer, stora som små, måste behandlas som likvärdiga avtalsparter. Regeringen delade inte remissinstansernas farhågor om att medfinansiering med frivilliga ersättningar från exploatörer kan riskera att påverka kvalitetskrav och fördelningen av medel mellan olika utbyggnadsprojekt, men erkänner samtidigt att medfinansieringen som möjliggörs av lagförslaget kan påverka när, i tiden, ett utbyggnadsprojekt kan påbörjas (Prop. 2016/17:45, s. 14).

Att flera remissinstanser beskrev den av Sverigeförhandlingen föreslagna frivilliga ersättningen som en avgift visar att det rådde en oklarhet över huruvida ersättningen var att betrakta som ett frivilligt bidrag eller en de facto avgift på byggrätt. I propositionen klargjorde regeringen sin ståndpunkt i frågan och underströk att kommunerna måste förhålla sig till principen att avgift på byggrätt inte får tas ut enligt gällande rätt och att förhandlingen om ersättning från exploatör enbart ska ske i situationer där det finns ett ”samband mellan den infrastruktur som kommunen medfinansierar och en värdeökning för fastigheten i fråga” (Prop. 2016/17:45, s. 15). Samtidigt lyfte regeringen fram att det finns en förväntan att värde samt omfattning av byggrätter som exploatörer kan förvärva beaktas i förhandlingarna om ersättningens omfattning. Regeringen förslog således ett krav om att kommuner ska anta riktlinjer för förhandling om ersättning. Den rekommenderade vidare att kommuner definierar områden som förväntas påverkas av infrastrukturrelaterade fastighetsvärdestegringar och där exploatörer kan – skulle de vilja ägna sig åt exploatering – förvänta sig att ”ställas inför en motpart som vid sidan av kostnader för vägar, vatten och avlopp kommer att vilja ha en ekonomisk ersättning för bidraget till den värdehöjande transportinfrastrukturen” (s. 19). Detta framhölls som viktigt även för att exploatörer på förväg ska kunna göra en bedömning om exploateringskostnader och på så sätt skapa sig en bättre bild över investeringsrisker.

Med utgångspunkt i Sverigeförhandlingens förslag justerades plan- och bygglagen och det förhandlingsbaserade instrumentet för medfinansiering av infrastruktur och andra allmänna anläggningar genom frivilliga bidrag av exploatörer infördes år 2017. Dock

infördes inte det begrepp som Sverigeförhandlingen föreslagit – värdestegringsersättning – utan istället antogs begreppet 'medfinansieringsersättning', detta baserat på följande resonemang:

Kommunen har en kostnad för medfinansieringen av den infrastruktur som förutsätts medföra förmåner för de fastighetsägare som omfattas av detaljplanen. Regeringen anser att det av lagtexten tydligare än vad utredningen föreslagit bör framgå att det är kommunens kostnad (medfinansieringen) respektive fastighetens värdeökning till följd av infrastrukturen som utgör grund för förhandlingen. Det är däremot inte fastighetens värdeökning i sig som ska ersättas. Värdeåterföringen inom exploateringsavtalet bör därför benämnas medfinansieringsersättning (Prop. 2016/17:45, s. 16).

Att infrastrukturförbättringar medför förmåner i form av fastighetsvärdestegringar för exploatörer och fastighetsägare antogs vara en förgivettagen utgångspunkt (s. 16) och framhölls som ett rättfärdigande argument för införandet av förhandlingsinstrumentet, men *syftet* med instrumentet sågs inte vara att överföra infrastrukturrelaterade fastighetsvärdestegringar, utan att täcka kommunens medfinansieringskostnader (se även s. 14).⁹ Medfinansieringsersättning är, tycktes regeringen vilja ha sagt, inte ett instrument för värdeöverföring, utan ett instrument för kostnadsdelning. Regeringens vilja var dock att förhandling om *omfattningen* av ersättningen skulle ske med utgångspunkt både i kommunens medfinansieringskostnader *och* i uppskattade fastighetsvärdeökningar relaterade till infrastrukturutbyggnaden. I och med att värdestegringen förutsätts utgöra en grund till förhandling om ersättningens omfattning kan vi ställa oss frågan om inte appropriation av infrastrukturrelaterade värdestegringar också, i så fall, trots allt utgör ett bakomliggande syfte till lagförändringen. Regeringen tydliggjorde dock att så inte är fallet och understryker att kommunerna inte har möjlighet att förhandla om ersättning som överstiger den summa med vilken en kommun åtagit sig att medfinansiera en infrastrukturförbättring (s. 24). En annan anledning till att värdeförändring infördes som en förhandlingsparameter är att medfinansieringsersättning, som lagen anger, skall förhandlas fram "under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde" (SFS 2010:900 6 kap. 40 §).

Med ersättningsförhandlingens dubbla grund – kombinationen av kostnadstäckning och värdestegringens omfattning – uppstår en komplexitet kring tillämpningen av medfinansieringsinstrumentet. Det är mycket svårt – en del hävdar att det är empiriskt omöjligt (se SOU 2018:13) – att fastställa omfattningen av fastighetsvärdestegringar som uppstår till följd av infrastrukturutbyggnad. Fastighetsvärdeförändringarna som generas av infrastrukturutbyggnad står inte i någon direkt relation till kostnad; de kan både överskrida och underskrida kostnaden för infrastruktursatsningen ifråga och påverkas därutöver av många andra faktorer. För att kunna inkludera fastighetsvärdeökningar som grund i överenskommelser med exploatörer måste kommunerna skapa sig en uppfattning

⁹ Med anledning av detta justerades också den kommunala kompetensen så att kommunal medfinansiering även kan användas för utbyggnad av infrastruktur i landstingens regi.

om värdeökningarnas omfattning. De kommer att befinna sig i en situation där de inte kan göra annat än att basera sina riktlinjer på underlag med stora osäkerheter. För att vara säkra på att hålla sig inom ramarna för kostnadstäckning är det sannolikt att de utgår från att uppskattad volym av utbyggnad ska täcka en viss summa och utifrån denna fastställer schablonbelopp för ersättningen definierat i kronor per BTA byggrätt som utgångspunkt för förhandlingar med exploatörer. Detta tillvägagångssätt har anammats exempelvis i Nacka kommun beträffande medfinansieringsersättning för tunnelbaneutbyggnaden. Även Lunds kommun har använt sig av detta tillvägagångssätt för exploatörers delfinansiering av spårvägsutbyggnad.¹⁰

Vi kan vidare fråga om regeringen hade något ytterligare skäl, förutom det rättfärdigande argumentet, att inkludera fastighetsvärdestegring som en grund för förhandling om medfinansieringsersättning. En trolig anledning, som inte nämns i propositionen, men dock i Sverigeförhandlingens delrapport (SOU 2015:60, s. 87-8), är att instrumentet används enbart om en fastighetsvärdestegring kan förväntas ske. Syftet med medfinansieringsersättning, skulle vi därför kunna säga, är att täcka kostnader för infrastrukturen, men enbart om denna förväntas generera fastighetsvärdestegringar. Även om det inte framkommer i propositionen, är en annan trolig anledning till att vid sidan av kostnadstäckning använda fastighetsvärdestegring som en förhandlingsgrund att möjliggöra differentiering av medfinansieringsersättning mellan olika typer av bebyggelse. Detta är vad Sverigeförhandlingens delrapport föreslår bör ske vid tillämpningen av instrumentet (SOU 2015:60, s. 112). Den värdestegrande effekten av infrastruktur är nämligen inte enbart avhängig infrastrukturen i sig utan bör ses som relationell, dvs. den värdestegring som infrastrukturen genererar är också avhängig den tilltänkta bebyggelsens användning.

Ytterligare ett troligt motiv till att göra fastighetsvärdestegring till förhandlingsgrund för medfinansieringsersättning har att göra med att synliggöra och skapa ett begreppsligt samförstånd kring överlappande intressen mellan kommun och exploatör. Som Sverigeförhandlingens utredning om värdeåterföring pekar på är ett centralt motiv med infrastrukturutbyggnad att generera bebyggelseutveckling, som i sin tur ses vara nödvändig för att åstadkomma ekonomisk utveckling. Både exploatörer och kommuner har anledning att åstadkomma mer bebyggelse än som varit fallet om inte infrastrukturutbyggnaden skett. Att föra in fastighetsvärdestegring som förhandlingsparameter handlar inte (enbart) om att återföra värden – vi har redan konstaterat att detta inte var regeringens intention – utan också om att skapa en språklig grund där privata, dvs. kommersiella, och offentliga intressen kan förstås och begreppsliggöras som överlappande, även om de bakomliggande motiven är olika. Det handlar om att skapa ett kommunikativt samförstånd där det uppstår en föreställning om att länken, eller

¹⁰ Med hänvisning till det senare exemplet bör ett klargörande om begreppet medfinansieringsersättning infogas. Enligt 1 kap. 4 § i plan- och bygglagen är användningsområdet för medfinansieringsersättning avgränsat till kommunal medfinansiering av väg eller järnväg som staten ansvarar för (SFS 2010:900). Det förekommer dock att frivilliga bidrag för infrastrukturinvesteringar har lämnats av privata aktörer under olika typer av andra avtalsformer (SOU 2015:60, s. 47-8). Ett sådant exempel hittar vi i Lund gällande utbyggnad av spårvägen som är en kommunal anläggning som började byggas ut innan införandet av medfinansieringsersättning i plan- och bygglagen. Kommunen har tecknat avsiktsförklaring med exploatörer om att dessa betalar 'spårvägsbidrag' för framtida utbyggnad av områden belägen på privat ägd mark i spårvägens influensområde (Lunds kommun, 2016).

överlappningen (markerad med kursiv i citatet nedan), mellan kommersiella och offentliga intressen kan uppfattas på följande vis:

Figuren (B) visar att samma område kan få *utökade byggrätter* om en *kapacitetsstark transportinfrastrukturanläggning* (illustrerad med en spåranläggning och station) byggs i områdets närhet. Den offentliga investeringen skapar med andra ord ett stort *realiserbart mervärde för fastighetsägaren*, som inte på något adekvat sätt kan *återföras till samhället* med dagens regler (SOU 2015:60, s. 46).

I Stockholmsförhandlingens och Sverigeförhandlingens utredningar görs inte någon principiell differentiering mellan kostnadsdelning och värdeöverföring; kostnadsdelning förstås huvudsakligen som värdeöverföring. En principiell diskussion och åtskillnad mellan kostnadsdelning och värdeöverföring finner vi dock i den statliga utredning som år 2016 fick i uppdrag att utreda om större offentliga infrastrukturinvesteringar kan finansieras med statlig skatt eller avgift. Syftet med en sådan skatt eller avgift skulle, enligt direktiven, vara att tillse att "fastighetsägare vars fastigheter ökar i värde till följd av offentliga infrastrukturinvesteringar ska bidra till finansiering av investeringen som ledde till värdeökningen" (SOU 2018:13, s. 11). Kommittén – som gick under benämningen kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital – fick i uppgift att avgöra om det är möjligt att fastställa faktiska värdeökningar eller schabloniserat underlag, att avgöra om värdestegringarna redan fångas upp i tillräcklig grad i befintlig fastighetsbeskattning samt hur ett eventuellt förslag om statlig skatt för värdeåterföring stämmer överens med egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen, samt reglerna om statsstöd.

I slutbetänkandet (SOU 2018:13) som lades fram konstaterade kommittén att värdeåterföring inte kan ske genom avgift eftersom avgifter, enligt svensk författning, är begränsade till kostnadstäckning (s. 14). Det blev därför nödvändigt för kommittén att i sin utredning diskutera den principiella skillnaden mellan kostnadstäckning och värdeåterföring. I sin diskussion använder sig kommittén av begreppen *direkt* och *indirekt värdeåterföring*. Den direkta värdeåterföringens syfte är att överföra fastighetsvärdestegringar genom skatt med motiveringen att värdeökningen bör tillfalla det skattekollektiv som finansierat den infrastruktursatsning som uppfattats ha generat värdeökningen. Kommittén skiljer på två kategorier av instrument för direkt värdeåterföring:

- 1) *oförtjänt värdeåterföring* som syftar till återföring av värdestegringar som uppstår till följd av 'den allmänna ekonomiska utvecklingen',
- 2) *förbättringsåterföring* som syftar till att återföra värden genererade av 'offentligt handlande' (s. 44).

Förbättringsåterföring, kan i sin tur, delas in i två undergrupper: återföring av värde som uppstår till följd av i) infrastrukturinvesteringar, och ii) planbeslut. Till skillnad från direkt värdeåterföring är den indirekta värdeåterföringens syfte inte att ta i anspråk värdestegring med anledning av att den kan ses som oförtjänt, utan syftet är istället att skapa intäkter för att täcka kostnader för offentliga tjänster (s. 44-5). Kommittén förstår således, i likhet med Stockholmsförhandlingens och Sverigeförhandlingens utredare,

kostnadstäckning som värdeåterföring. Även om inte kommittén påpekar det, bör vi göra oss uppmärksamma på att det är olika värden som åsyftas i direkt respektive indirekt värdeåterföring. I direkt värdeåterföring syftar 'värde' till det potentiella marknadsvärdeökning, dvs. försäljningsvärdeökning, i fastigheter och som offentliga infrastrukturinvesteringar antas ha gett upphov till. I indirekt värdeåterföring syftar 'värde' till värdet av kostnader för offentliga infrastrukturförbättringar som skapar nyttor för fastighetsägare.

Kommittén konstaterar att det inte finns någon tradition av direkta värdeåterföringar kopplade till infrastruktursatsningar i Sverige, men det är inte av den anledningen som kommittén slutligen avråder införande av ett instrument för direkt värdeåterföring genom skatt eller avgift. Det är istället med anledning av, som kommittén konstaterar, att även om det finns "teoretiskt som empiriskt stöd för att den ökade tillgänglighet som en infrastrukturinvestering ger upphov till har en positiv inverkan på fastighetsvärden" är det inte möjligt att fastställa en sådan värdeökning på ett tillförlitligt sätt. Denna konklusion drog kommittén baserat på en studie över hur kommersiella fastigheters värden påverkats av infrastrukturförbättringar och som kommittén gett Lantmäteriet i uppdrag att utföra.¹¹ Kommittén drog slutsatsen att värdeförändringar som uppstår till följd av infrastrukturinvesteringar "fångas" av det befintliga fastighetstaxeringssystemet. Vidare vidhöll kommittén – i kontrast till de uppskattningar av infrastrukturrelaterade fastighetsvärdestegringar som Stockholmsförhandlingen och Sverigeförhandlingens utredare gjorde några år tidigare – att "de intäkter som en särskild skatt på värdeökning till följd av infrastruktur ger sannolikt är mycket begränsade i förhållande till investeringsutgifterna" (s. 16).

Med utgångspunkt i utredarnas begrepp direkt och indirekt värdeåterföring kan vi konstatera att det frivilliga instrument som infördes 2017 inte är ett instrument för direkt värdeåterföring utan indirekt, p.g.a. begränsningen att kommunerna inte får förhandla om frivilliga medfinansieringsersättningar i en omfattning som överstiger kostnaderna för de offentliga investeringarna. Dock bör understrykas att i så mån att medfinansieringsersättningens omfattning bestäms med utgångspunkt – och således återspeglar – värdeskillnader i olika typer av bebyggelse har medfinansieringsersättningen också ett inslag av direkt värdeöverföring.

En annan sak som kan noteras bland de utredningar som behandlat frågan om markvärdefinansiering av offentlig infrastruktur är att kommunala markinstrumentet behandlas och diskuteras i mycket liten utsträckning. Detta kan tyckas vara något förvånande beaktat att exploatering i svenska städer i hög utsträckning sker på kommunalt ägd mark som arrenderas eller säljs till exploatör. Eftersom det finns en principiell skillnad mellan hur värden överförs från exploatering på privat respektive offentligt ägd mark, beskrivs dessa två situationer var för sig i de följande två avsnitten.

¹¹ Lantmäteriets studie visade inte heller med entydighet att infrastrukturinvesteringar korrelerade med fastighetsvärdeökningar i undersökningsområdena (SOU 2018:13, s. 199).

4.2. Markvärdefinansiering av infrastruktur vid exploatering av privatägd mark

I Sverige finns idag fyra lagrum vilka kan användas för exploateringsbaserad markvärdefinansiering av offentlig infrastruktur vid utbyggnad på privat mark:

- 1) expropriation av värdestegring enligt expropriationslagen (SFS 1972:719) 2 kap. 11 §)
- 2) ersättning av gatukostnader genom reglerna i 6 kap. 24-38 §§ i plan- och bygglagen (SFS 2010:900)
- 3) ersättning för utbyggnad av gator och andra allmänna anläggningar genom exploateringsavtal vars användningsområde definieras i 6 kap. 39-42 §§ i plan- och bygglagen (SFS 2010:900)
- 4) medfinansieringsersättning genom exploateringsavtal, reglerad i 1 kap. 4 § och 6 kap. 39-42 §§ i plan- och bygglagen.

Av dessa fyra lagrum har enbart det förstnämnda – värdestegringsexpropriation – det uttalade syftet att överföra markvärdestegringar. De tre senare nämnda lagrummen syftar inte i sig till att överföra markvärdestegringar, men beträffande medfinansieringsersättningen skall, som konstaterades i föregående avsnitt, omfattning av markvärdeförändringar vägas in vid förhandling om medfinansieringens omfattning.

I Sverigeförhandlingens delrapport SOU 2015:60 drog utredarna slutsatsen att medan värdestegringsexpropriation aldrig praktiserats, har reglerna för ersättning av gatukostnader sällan använts av kommuner med anledning av att det administrativa förfarandet som utstakats i 6 kap. 25-38 §§ i plan- och bygglagen upplevts som betungande.¹² Vanligt är att kommuner istället hämtar in ersättning för gatukostnader genom exploateringsavtal. Här bör uppmärksammas att det finns en tämligen stor överlappning mellan vilka typer av offentliga anläggningar som kommuner kan kräva ersättning för genom reglerna om gatukostnader i 6 kap. 24-38 §§ och reglerna om exploateringsavtal i 6 kap. 39-42 §§. Beträffande ersättning av gatukostnader gör lagen följande avgränsning:

Om kommunen i egenskap av huvudman har skyldighet att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose ett områdes behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser, får kommunen besluta att

¹² Bestämmelserna i plan- och bygglagen anger att fastighetsägare såväl som andra sakägare skall ges möjlighet att lämna synpunkter på kommunens kostnadsförslag i en samråds- och granskningsprocess. Undersökningar genomförda sedan 1990-talet har visat att tillämpningen av avgiftsuttag för så kallade gatukostnader varierat stort bland kommunerna, varav många inte alls använder sig av möjligheten till avgiftsuttag (Witzell, 2013, se även SOU 2018:13). År 2015 gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att ta fram förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter i syfte att göra dem mer enhetliga, rättvisare och mer förutsägbara för exploatörer och fastighetsägare. Lantmäteriet presenterade samma år sitt förslag till enhetlig taxeringsmodell (Lantmäteriet, 2015), men förslaget resulterade inte i lagförändring.

ägarna till fastigheterna i området ska betala kostnaderna för sådana åtgärder.
(SFS 6 kap. 24 §)

Beträffande reglerna om vilken typ av kommunala anläggningar som kommuner för kräva ersättning för i exploateringsavtal säger lagen följande:

Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. (SFS 6 kap. 40 §)

Kommuner kan, med andra ord, *kräva* ersättning för 1) anläggning och förbättring av gator, 2) anläggning av allmänna platser, 3) anläggning av infrastruktur för vattenförsörjning och avlopp, samt 4) andra åtgärder som kan anses nödvändiga för att detaljplan ska kunna genomföras. Bakgrunden till dessa bestämmelser är att då exploatörer och fastighetsägare har väsentligt intresse i dessa typer av kommunala anläggningar är det skäligt att de bidrar till deras kostnadstäckning. Enligt lagen får kostnader som belastar exploatörer och fastighetsägare inte överstiga kommunens självkostnader och de skall fördelas rättvist samt vara skäliga, dvs. kostnader får enbart tas ut i syfte att täcka investeringar som försörjer den nya exploaterings lokala behov. Fastighetsägare kan inte belastas för underhållskostnader, utan enbart anläggningskostnader. Vidare kan noteras att kommuner skall redovisa medfinansieringsersättningar i enlighet med kommunala redovisningsprinciper (Prop. 2016/17:45, s. 24).

Genom de förändringar som infördes i plan- och bygglagen år 2017 utvidgades exploateringsavtalens tillämpningsområde och kan nu, förutom i ovannämnda avseenden, även användas för att träffa frivilliga överenskommelser om medfinansieringsersättning med exploatörer och fastighetsägare. I lagen framgår tydligt att medfinansieringsersättning avser ersättning för att täcka delar av kommuners medfinansieringskostnader för av nya vägar och järnvägar förvaldade av stat eller landsting. Exploateringsavtal, kan vi konstatera, används således av kommuner både för att hämta in de kravbaserade ersättningarna för offentliga anläggningar och för att träffa avtal om de frivilliga medfinansieringsersättningarna.

Det förhandlingsbaserade instrumentet för exploatörers och fastighetsägares medfinansiering av vägar och järnvägar under stat och landsting finner ingen direkt motsvarighet bland de vanligast förekommande modellerna för markvärdefinansiering i den internationella kontexten och som presenterades i kapitel 3. I förarbetena till lagförändringen framgår att medfinansieringsersättning inte är tänkt att utgöra en exploateringsavgift, dvs. en avgift på byggrätt, utan skall förhandlas fram mellan exploatörer och kommun. I praktiken förefaller instrumentet dock tillämpas på sätt som medför att det liknar ett slags exploateringsavgift. Det förekommer exempel på kommuner som fattat beslut om vilka belopp, angivet i kronor per byggrätt (kr/kvm BTA) som exploatörer förväntas lämna till kommunen i form av medfinansieringsersättning. Ett exempel på detta är det beslut som föregick lagförändringen och som kommunstyrelsen i Nacka fattade år 2014 (Nacka kommun, 2014). I detta specificerar kommunen olika

medfinansieringsbelopp för olika typer av bebyggelse och upplåtelseformer. Den situation som uppstår genom detta är att förhandlingen mellan kommun och exploatör kommer att gälla omfattningen av byggrätter som exploatören beviljas, detta eftersom omfattningen av byggrätter blir den variabel som avgör medfinansieringsersättningens omfattning för varje enskild exploatör.

4.3. Markvärdefinansiering av infrastruktur vid exploatering av kommunalt ägd mark

Bland svenska kommuner finns en lång tradition av att använda det så kallade kommunala markinstrumentet, dvs. kommunalt ägd mark som ett strategiskt planerings- och stadsbyggnadsverktyg. Enligt Konkurrensverket har inköp av mark bland svenska kommuner ökat under 2000- och 2010-talen (Konkurrensverket, 2015b, s. 42–3). Det saknas enstämig och systematisk data över hur mycket som byggs på kommunalt ägd mark, men officiella källor anger att en stor andel av all nyutbyggnad idag sker på kommunal mark (Statskontoret, 2006; 2012; Boverket, 2013; Konkurrensverket, 2015a; 2015b). Inhämtning av infrastrukturrelaterade markvärdestegringar sker med andra ord i omfattande grad genom det så kallade kommunala markinstrumentet, det vill säga genom försäljning av mark med tillhörande byggrätter. Det är inte enbart marken i sig som – genom dess geografiska och fysiska kvaliteter – fångar den infrastrukturrelaterade markvärdehöjningen. Den fångas och skapas även genom de byggrätter som kommunen, genom det så kallade kommunala planmonopolet, utfärdar för marken i fråga. Markpris är således avhängigt (det tilltänkta eller faktiska) innehållet i detaljplan.

Under efterkrigstiden och fram till 1990-talet användes det så kallade markinstrumentet som ett verktyg för att stävja markspekulation. Tanken med att kommuner tillhandahöll mark för exploatering till låga priser var att hålla nere byggkostnader och således även bostadshyror och -priser (Olsson, 2018). Idag ska kommuner sätta markpriser med utgångspunkten att de säkerställer ”att mark inte försäljs under marknadspriset, mot bakgrund av de regler som finns i kommunallagen (SFS 1991:900) och EU:s statsstödsregler” (Prop. 2013/14:126, s. 287).¹³ När mark inom influensområdet av en ny infrastruktursatsning planlagts och säljs kan vi principiellt sett anta att priset omfattar även den värdestegring som infrastrukturen tillför marken.

Kommunal mark säljs vanligen med utgångspunkt i en *markanvisning*. Markanvisning är en överenskommelse mellan en kommun och en exploatör, som får ett löfte om att köpa mark givet att förutsättningarna i markanvisningen möts av bägge parter. Markanvisningar är vanligen tidsbegränsade. Enligt Boverket (2018) förekommer följande markanvisningsförfaranden:

- 1) direktanvisning; genom vilken markanvisning tecknas efter intresseanmälan eller på förfrågan av exploatör.

¹³ Med utgångspunkt i artiklar om statsstöd i fördraget om EU:s funktionssätt, skulle icke-marknadsmässig prissättning på mark vara möjlig i fall som gynnar den inre marknaden, exempelvis för att främja ekonomisk utveckling i regioner med låg levnadsstandard eller brist på sysselsättning och även för att främja vissa näringsverksamheter (se SOU 2018:13, s. 75-6).

- 2) jämförelseförfarande genom markanvisningstävling där kriterier för konkurrens består av sammanvägning av pris och kvalitet
- 3) anbudsförfarande genom markanvisningstävling där anvisning ges till den aktör som bjudit det högsta markpriset
- 4) jämförelseförfarande genom markanvisningstävling där aktören som på bästa sätt mött kriterier avseende kvalitet tilldelas anvisning.

I Boverkets Bostadsmarknadsenkät 2018 framkommer att direktanvisning är det vanligaste förfarandet bland kommunerna idag. Eftersom försäljningen vid direktanvisning inte sker i konkurrens, i form av budgivning, kräver kommuner som använder sig av detta förfarande att intressenten föreslår att fastigheten bebyggs med en särskild sorts kvalitet. Även de tre övriga förfarandena är vanligt förekommande bland kommuner.

Ett problem med det så kallade kommunala markinstrumentet är att det inte ställdes under samma typ av demokratiseringsreform som banade väg för 1987 års plan- och bygglag och som dagens plan- och bygglag bygger på (Olsson, 2018). Reglering av kommuners användning av markinnehav – som i den svenska konstitutionella kontexten inte gjorts till föremål för särskild reglering – faller huvudsakligen under kommunallagens bestämmelser, konkurrenslagstiftningen och jordabalkens civilrättsliga regler om markägande. Under 2000- och 2010-talen genomfördes en rad undersökningar om det svenska markinstrumentet, bland annat om dess betydelse för bostadsproduktionen och om konkurrens vid försäljningar (Konkurrensverket 2006; 2013; 2015a; 2015b; Statskontoret 2012). I dessa har konstaterats att det råder brist på transparens och konkurrens vid försäljningar av kommunal mark. Kommuner förefaller ha tagit till sig av uppmaningarna i dessa rapporter att förändra sina arbetssätt och markanvisningstävlingar har blivit allt vanligare under senare år (Boverket, 2017, s. 82).¹⁴ I syfte att skapa transparens och förbättra konkurrensförutsättningar infördes år 2014 lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar (SFS 2014:899) och i denna anges att kommuner som anvisar mark är skyldiga att utforma ”utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning” (1 §).

I samband med försäljning av kommunal mark tecknas vanligen genomförandeavtal där fördelningen mellan kommun och exploatör gällande kostnader för offentliga anläggningar specificeras (SOU 2015:60, s. 53). Även om exploateringsavtal vanligen används för överenskommelse om kostnadsfördelning vid exploatering på privat mark förekommer det även att exploateringsavtal föregår försäljning av kommunal mark.

¹⁴ Detta har framkommit i intervjuer med representanter från kommunala planeringskontor, mark- och exploateringskontor, samt exploatörer, genomförda inom ramen för samma forskningsprojekt som finansierat denna rapport.

4.4. Sammanfattning och diskussion

I detta kapitel presenteras en översikt över den offentliga diskursen som föregick justeringen av plan- och bygglagen och som innebar att kommunerna fick utvidgade rättsliga förutsättningar och även uppmuntrades att täcka sina kostnader för medfinansiering av statlig infrastruktur med exploateringsintäkter. I kapitlet konstateras att syftet med medfinansieringsersättning – det markvärdefinansieringsverktyg som infördes år 2017 i plan- och bygglagen – inte i sig är att appropriera värdestegringar utan att låta exploatering vars potentiella kommersiella värde påverkas positivt av offentliga infrastrukturinvesteringar täcka delar av kostnader för denna. Även om lagförändringens syfte var att skapa nya förutsättningar för kostnadstäckning framkommer det av propositionen som föregick lagförändringen att den infrastrukturrelaterade markvärdestegringens omfattning är relevant att beakta och ska vägas i kombination med kommunens medfinansieringskostnader i förhandling om medfinansieringsersättning. I kapitlet presenteras även en översikt av de befintliga institutionella instrumenten för markvärdefinansiering vid planerad exploatering på privat respektive kommunalt ägd mark.

I de offentliga utredningarna behandlas internationella perspektiv, men vetenskaplig kunskap från internationell forskning används och tillkännages i mycket begränsad omfattning. I den internationella forskningen påpekas att användningen av markvärdefinansiering kan riskera att försätta lokala myndigheter i en situation där de anpassar sin myndighetsutövning på sätt som bidrar till att höja markvärden. Som kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital konstaterar i sitt slutbetänkande (SOU 2018:13, s. 48-9), utgör den förändrade tillgänglighet som förbättringar i transportinfrastruktur skapar enbart en av många värdeskapande faktorer. En annan faktor som bidrar till att skapa en fastighets värde är art och omfattning av de bygggrätter som skapas – dvs. utformningen av detaljplan – för marken i fråga. Med markvärdefinansiering får kommunerna, som konstateras i SOU 2015:60 (s. 107), nya incitament att planlägga på 'värdeskapande' sätt. Den fråga som påkallar vidare diskussion är huruvida internaliseringen av ett sådant intresse påverkar kommunernas uppdrag att balansera och jämka mellan intressen som direkt motverkar det 'värdeskapande' intresset. Detta är en fråga för framtida empiriska undersökningar och diskussion.

Bland de utredningar som behandlat frågan om markvärdefinansiering råder olika syn på hur omfattande markvärdestegringarna kan tänkas vara å ena sidan och, å andra sidan, i hur omfattande grad ny transportinfrastruktur kan komma att finansieras med markvärdestegringar. I SOU 2018:13 konstateras att det är sannolikt att intäkter från en särskild skatt på intrastrukturgenererade markvärdestegringar är "mycket begränsade" i förhållande till investeringsutgifterna (s. 16). Detta stämmer förmodligen om vi ser till situationen generellt i landet. Dock kan vi konstatera, i linje med en del remissinstanser till SOU 2018:13, nämnda i föregående avsnitt, att det råder stora skillnader i förutsättningar att förhandla om medfinansieringsersättning mellan olika geografiska platser.

I storstadsregioner är förutsättningarna att hämta in medfinansieringsersättning tveklöst mer långtgående än i mindre städer och på landsbygd. Detta beror på att medan produktionskostnaderna i stort inte skiljer sig mellan olika geografiska platser i landet,

råder stora geografiska skillnader i marknadsvärdet av nyproducerad bebyggelse. Urbaniseringsgraden är en viktig faktor som påverkar fastighetsvärden. Detta, i sin tur, indikerar att de värden som omvandlas till medfinansieringsersättning så att säga har sitt ursprung i fler faktorer än den enskilda transportinfrastrukturinvestering som medfinansieringsersättningen syftar att delfinansiera. Som exempel kan vi här peka på situationen för förhandling om medfinansieringsersättning för tunnelbaneutvidgningen i Stockholmsregionen, där vi finner de potentiellt högsta fastighetsvärdena i landet. Utan att indikera hur stor andel som kan nyttjas av de uppskattade fastighetsvärdestegringarna relaterade till utvidgning av tunnelbanan i Stockholm, konstaterar Stockholmsförhandlingens utredare att det senare kan uppgå till ett belopp om ca 15 miljarder kronor (Stockholmsförhandlingen, 2013).¹⁵ Som jämförelse kan upprepas att kommunernas avtalade medfinansiering för tunnelbaneutvidgningen är 5,3 miljarder kronor. År 2014 fattade kommunstyrelsen i Nacka beslut om att exploatering på västra Sickla ska bidra till att täcka Nacka kommuns medfinansiering av tunnelbanan (Nacka kommun, 2014), ett belopp som enligt avtal uppgår till 891 miljoner kronor (Stockholmsförhandlingen, 2016). Av beslutet framgår inte om kommunen avser att täcka hela sin medfinansiering av tunnelbanan med exploateringsintäkter som hämtas in genom exploateringsavtal och markförsäljningar. Ser vi till nyckeltal för medfinansieringsersättning och omfattning av planerad exploatering som presenteras i beslutet kan vi konstatera att enbart de planerade bostäderna uppskattas kunna generera medfinansieringsersättning i en omfattning om minst 667,2 miljoner kronor.¹⁶ Även kontor och handel beräknas alstra exploateringsintäkter för tunnelbanans medfinansiering. Det vi kan konstatera är att kommuner lokaliserade i expansiva regioner, dvs. i områden med höga exploateringsvärden, i det långsiktiga perspektivet kan bidra med medfinansiering utan att behöva belasta den kommunala budgeten i lika hög grad som i mindre expansiva regioner och kommuner.

En fråga som har bäring på de ojämna geografiska förutsättningarna för markvärdefinansiering och som diskuteras i den internationella forskningen, är att markvärdefinansiering kan leda till att markvärdefinansiering möjliggör investeringar av högre kvalitet än vad som varit fallet med skattebaserad finansiering. En observation vi kan göra här är att de svenska fall där markvärdefinansiering hittills diskuterats och använts har rört nya spårbundna kollektivtrafikförbindelser i urbana noder med stark tillväxtpotential.

I den offentliga diskursen om medfinansieringsersättning diskuteras frågan om de ojämna förutsättningarna för exploateringsbaserad medfinansiering även i termer av rättvis fördelning av medel för statliga infrastrukturinvesteringar. I en del av remissvaren till SOU 2018:13 framkommer en oro över att statliga medel kan komma att fördelas i mer omfattande utsträckning till platser där kommuner kan skaffa fram medfinansiering

¹⁵ Se fotnot 6.

¹⁶ I kommunstyrelsebeslutet deklarerar att bostadsrätter och hyresrätter ska bidra med medfinansieringsersättning om 800 kr/kvm BTA respektive 400 kr/kvm BTA. Vidare antas, i beslutet, att bostäder har en genomsnittlig yta om 100 kvm BTA. Den medfinansieringssumma som jag här har räknat fram är baserad på en genomsnittlig medfinansieringsersättning om 600 kr/kvm BTA per bostad applicerad på 11,120 bostäder. Enligt Stockholmsförhandlingens huvudavtal har Nacka kommun förbundit sig att leverera 14,000 bostäder fram till år 2030. Av dessa hade kommunen tecknat avtal för 2,380 bostäder innan nämnda kommunstyrelsebeslut (Nacka kommun, 2014).

genom exploateringsinkomster, dvs. medfinansieringsersättning, än platser som har sämre förutsättningar för sådan medfinansiering. Regeringen bemötte denna oro med den ambivalenta försäkran att kommunal medfinansiering ”ska inte påverka kvalitetskraven vid prioriteringen av projekt och regeringen delar den tidigare bedömningen att det på sin höjd kan komma att handla om när i tiden ett färdigutrett projekt kan byggstartas” (Prop. 2016/17:45, s. 14). Riksrevisionen konkluderade redan år 2012 att det fanns tydliga indikationer på att kommunal medfinansiering medfört att kommuner och regioner i förhandling med staten kunnat ”köpa till sig” investeringar, dvs. få en proportionerligt större tilldelning av statliga medel för transportinfrastruktur (Riksrevisionen, 2012, s. 84). Vi kan vidare notera att i SOU 2009:31 konstaterades att kommunal medfinansiering fram till år 2009 främst förekommit i storstadsområden och utredningen angav att en förklaring kunde vara att tätortsmiljöer har större potential att generera ’exploateringsvinster’ än landsbygdsområden (SOU 2009:31, s. 88).

Ytterligare ett viktigt perspektiv som inte ges särskilt mycket utrymme för diskussion i den offentliga diskursen handlar om huruvida medfinansieringsersättningar kan bidra till att höja priser och hyror på olika typer av fastigheter. Frågan om huruvida markvärdefinansiering påverkar bostadspriser och hyror har också bäring på bostadsförsörjningen generellt. I remissvaren till proposition 2016/17:45 vädras farhågor om att exploateringsbaserad medfinansiering av infrastruktur kan komma att leda till högre hyror och priser på bostäder. Som påpekats ovan, bemöttes även dessa med ambivalenta svar, men det huvudsakliga budskapet är att eftersom medfinansieringsersättning utgör en produktionskostnad kommer den inte att påverka pris på bostadsrätter eftersom pris avgörs av efterfrågan på marknaden. Även om vi kan utgå från att detta stämmer kan vi inte anta att produktionskostnader är obetydliga för bostadspriser och hyror. Det vi kan konstatera är att kostnaderna för den exploateringsbaserade medfinansieringsersättningen till syvende och sist kommer att täckas av inkomster från försäljning och uthyrning av bostäder och lokaler. Ser vi till det ekonomiska underlaget till det ovannämnda kommunstyrelsebeslutet om medfinansiering av tunnelbanan i Nacka, kan vi notera att medfinansieringsbidraget alstrar en ökad produktionskostnad på 40,000 kronor respektive 80,000 kronor för en genomsnittlig hyresbostad respektive bostadsrätt. Vi bör således fråga oss vilka effekter medfinansiering kan komma att få på dels förutsättningarna för bostadsförsörjningen generellt, dels hushållens ekonomiska situation mer specifikt. Frågan har också bäring på diskussionen om rättvisa och geografisk ojämna förutsättningar för markvärdefinansiering.

En annan aspekt som diskuteras i den internationella forskningen om markvärdefinansiering, men som berörs mycket lite i den svenska offentliga diskursen om exploateringsbaserad medfinansiering, är att kostnader för lån för investeringarna i fråga sällan räknas med i investeringskalkylerna. Den internationella forskningen har även visat att markvärdefinansiering på en del platser har inneburit att offentliga investeringar genomförs med nya former av finanskapital. Ett exempel på detta kan vi se i Lund, där kommunen för första gången emitterade ’gröna obligationer’ för att täcka investeringskostnaderna för spårvägsutbyggnaden (se Lunds kommun, 2018).

5. Teoretiska perspektiv på markvärdefinansiering

En vanlig uppfattning i den internationella forskningen är att det växande intresset för markvärdefinansiering av infrastruktur för kollektivtrafik hänger samman med samtidens nyliberala åtstramningspolitik. I de officiella diskurserna motiveras markvärdefinansiering dock inte vanligtvis med hänvisning till denna, utan istället med hänvisning till ett rättviseargument (se exempelvis SOU 2017:13, 2018:13). Detta argument bygger på uppfattningen att eftersom utbyggnad av transportinfrastruktur genererar ökande fastighetsvärden för fastighetsägare är det rimligt att dessa bidrar till att täcka kostnaderna för utbyggnaden.

Rättviseargumentet kan tyckas framstå som både lättförståeligt och logiskt, men det är förbundet med begreppsliga och teoretiska, såväl som empiriska problemställningar. Att förändringar i infrastruktur för kollektivtrafik genererar förändringar i markvärden beror på att rumslig tillgänglighet, dvs. den rumsliga och tidsmässiga relationella närheten till olika nyttor och funktioner, omsätts i ekonomiska värden. I och med att markområdets och bebyggelsemiljöers ekonomiska värden även avgörs av andra rumsliga och sociala faktorer – markanvändning, bebyggelsestäthet och rumslig gestaltning, men även mediabilder, exempelvis – är det ur metodologisk synpunkt inte en enkel sak att kvantitativt avgöra i hur omfattande grad fastighetsvärdeförändringar kan härledas till förändringar i transportinfrastrukturen. Denna problematik är inte enbart av empirisk natur. Den indikerar att rättviseargumentet – dvs. antagandet att den fastighetsvärdestegring som uppstår till följd av utbyggnad av transportinfrastruktur har sitt *ursprung* i själva infrastrukturen – även är förknippat med en teoretisk problematik. I detta kapitel presenteras en översikt över teorier om markvärde med utgångspunkt i begreppet markränta samt en diskussion om rättviseargumentets problematik.

5.1. Markrätteteorier och deras ontologiska utgångspunkter

En grundläggande förutsättning för att mark och bebyggelse ska kunna omfatta ekonomiska värden är att det finns ett egendomsrättssystem som delar in marken inklusive bebyggelsen i identifierbara enheter och etablerar exklusiva rättigheter till dessa, dvs. att mark och bebyggelse delas in i fastigheter. När mark och byggda miljöer säljs eller arrenderas är det den exklusiva rättigheten till dessa – dvs. fastigheterna – som är handelsvaran. Framöver används således begreppet fastighet då mark och bebyggelse behandlas i egenskap av egendom. I den ekonomiska teorin betraktas priset för att förvärva nyttjanderätt eller exklusiv egendomsrätt till mark och bebyggelse – betald periodvis i form av arrende/hyra eller vid ett tillfälle i form av köpesumma – som en räntekostnad, varför begreppet markränta (eng. *land rent*) används för att analytiskt beskriva mark- och bebyggelsevärden.

Samtidigt som indelningen av mark och bebyggelse i identifierbara egendomar utgör en förutsättning för egendomsrätten, ger indelningen i sig upphov till problem relaterade till fördelning av ekonomiska värden. Som redan påpekats, är fastighetsvärden inte enbart kopplade till marken och bebyggelsemiljöns 'interna' kvaliteter utan påverkas i hög grad av externa förhållanden. Denna problematik har en stark koppling till två omdebatterade frågor i den ekonomiska teorin: 1) Var har markräntan sitt ursprung? 2) Vilken roll spelar markräntan i ekonomin?

Beträffande den första frågan finns i debatten en ontologisk skiljelinje mellan de förklaringsmodeller som antar att ekonomiska värden genereras med utgångspunkt i utbud och efterfrågan – den så kallade marginalnyttoteorin – och de förklaringsmodeller som utgår från att ekonomiska värden skapas genom arbete – den så kallade arbetsvärdeteorin. Detta är en avgörande skillnad mellan förklaringsmodellerna. En annan avgörande skillnad mellan marginalnyttoteorierna och arbetsvärdeteorierna är att medan de förstnämnda teoretiserar markränta med utgångspunkten att fastigheter är konsumtionsvaror, väger arbetsvärdeteorierna även in hur markräntor påverkas och bestäms av produktionsfaktorer. I det följande avsnittet presenteras en översikt över hur mark- och fastighetsvärden förklaras och begreppsliggörs i marginalnyttoteorin och arbetsvärdeteorin.

5.2. Fastigheters värden och priser i teorin

Arbetsvärdeteorin utgör utgångspunkten för den klassiska politiska ekonomen David Ricardos teori om markränta, som i sin tur utgör utgångspunkten för så väl de nyklassiska som en del marxistiska markränteteorier (Ward och Aalbers, 2016). I Ricardos markränteteori antas mark inte kunna ge upphov till värde i sig, istället är det arbete som investeras i bearbetning och exploatering av marken som generar ekonomiska värden. När producenter måste hyra eller köpa en fastighet för att kunna bedriva sin verksamhet utgör dessa kostnader enbart en belastning i affärskalkylen, detta till skillnad från de investeringskostnader som läggs ner i arbete som utgör den produktiva faktorn. Ricardo resonerade därför, likt John Stuart Mill och Henry George vilka nämndes i inledningen, att markägare som säljer eller utarrenderar mark approprierar ekonomiska värden de själva inte bidragit till att skapa. Synen på markäggande och markränta som ekonomiskt improduktiv präglade 1800-talets klassiska ekonomiska teori som därför odlade en viss skepsis till den markäggande klassen (Haila, 1988).

I Ricardos teori om markränta finns även en förklaring till varför vissa markområden kan upplåtas eller säljas till högre pris än andra markområden. Ricardos förklaring är tämligen enkel: eftersom olika markområden har olika egenskaper, och därmed ger olika förutsättningar för produktion, varierar möjligheterna för markägare att ta ut markränta från arrendatorer. Markägare som innehar mark som ger goda egenskaper för en viss verksamhet kommer att kunna ta ut en högre markränta än den markägare som besitter mark med sämre egenskaper. Detta skapar en dynamik där den förstnämnda kommer att kunna ta ut mest markränta, medan den sistnämnda enbart kommer att kunna ta ut liten markränta, eller inte alls kunna utarrendera sin mark. Ricardo, som använde jordbruksmark som exempel, studerade främst hur markränta varierade mellan jordar med olika bördighet. Von Thünen, som byggde vidare på Ricardos teori, argumenterade att

markränta även bestäms av en annan faktor, nämligen jordbruksverksamheternas lokalisering i relation till marknaden, dvs. stadskärnan, där produkterna saluförs. Produktion som sker närmare avkastningsmarknaderna genererar lägre transportkostnader, dvs. lägre produktionskostnader, i jämförelse med produktion som sker längre bort och där transportkostnaderna är högre. Den lokaliseringsmässiga fördelen ger en bättre vinstmarginal för produktionen med de lägesmässiga fördelarna, vilket förklarar varför verksamheter koncentreras geografiskt och kluster skapas. Den ekonomiska fördelen som lokalisering skapar tillfaller dock inte enbart producenten ifråga, argumenterade von Thünen, detta i och med att en del kommer att approprieras av markägaren som ser en möjlighet att ta ut en högre markränta för platser med fördelaktig lokalisering. Denna situation dämpar i sin tur de ekonomiska fördelarna med lägre transportkostnader. Markränta utgör med andra ord hos Von Thünen en mekanism som omfördelar, snarare än producerar, värde.

I den nyklassiska traditionen – som utgör utgångspunkten för ekonomisk standardteori idag – ersattes arbetsvärdeteorin med marginalnyttoteorin som kom att omformulera definitionen av ekonomiskt värde. I marginalnyttoteorin övergavs den klassiska diskussionen om arbete som ursprunget till ekonomiskt värde och fokus kom istället att läggas på att förstå hur dynamiken mellan utbud och efterfrågan påverkar prisutvecklingen på varor. Snarare än att analysera markräntans roll i den produktiva ekonomin söker marginalnyttoteorin förklara vilka faktorer som påverkar hur markränta varierar (Ward och Aalbers, 2016).

I marginalnyttoteorin behandlas mark som en konsumtionsvara, snarare än produktionsfaktor och därför är det i teorin inte huvudsakligen produktionskostnaderna som avgör markräntorna, utan istället det relativa utbudet och efterfrågan på mark med specifika kvaliteter. Marginalnyttoteorin är således en teori om pris snarare än värde. Antagandet är att mark cirkulerar på marknaden likt vilken vara som helst, dvs. marknadsmekanismerna ser till att utbudet på mark av specifika kvaliteter svarar mot efterfrågan och att en perfekt konkurrens råder på marknaden (Needham, Segeren och Buitelaar, 2011). Markränta motsvarar summan som en köpare/hyresgäst är villig att betala – i teorin kallad *bid-rent* – och markräntetransaktionen är i sig ett uttryck för att det råder en balans mellan utbud och efterfrågan. Att fastighetsmarknader tenderar att präglas av cykliska upp- och nedgångar, med perioder av underutbud och överutbud av fastigheter och lokaler, förklaras inom den nyklassiska traditionen med att produktionen av bebyggda miljöer är notoriskt långsamma processer och inte responderar lika kvickt mot förändringar i efterfrågan som andra marknader. Därför uppstår ibland ett överutbud och ibland ett underutbud (Weber, 2015).

Den teoretiska bakgrunden till bid-rent-teorin som idag vanligen används för att analysera rumsliga markräntevariationer inom den nyklassiska ekonomiska teorin, finner vi i Alonsos och Muths arbeten om markräntor. I korthet kan sägas att dessa kombinerar marginalnyttoteorin med Von Thürens resonemang om lokalisering som en prisbestämmande faktor för att förklara markräntornas rumsliga variationer i urbana sammanhang. I bid-rent-teorin antas dels avståndet till stadens centrum, uttryckt, i form av transportkostnad, dels individuella preferenser och överväganden mellan olika platsegenskaper, vara avgörande för hur markräntor sätts för produktionsplatser (kontor, fabriker etc.), så väl som för bostäder. Hur mycket markränta en konsument är villig att betala bestäms dels i relation till nyttan som konsumenten – en individ, hushåll eller ett

företag – bedömer att lokaliseringen och platsegenskaperna ger, dels av betalningsviljan som i sin tur avgörs av individens/hushållets/företagets inkomst och preferenser (Clay och Valdez, 2017). Vad studier baserade på bid-rent-teorin väsentligen visar är att markräntorna vanligen är högre i områden närmare stadens centrum, där handel och arbetsplatser finns, än i områden i mer perifera lägen (Ward och Aalbers, 2016).

En styrka hos Ricardos och Von Thürens teorier så väl som bid-rent-teorin är att de illustrerar att fastigheters platsegenskaper är relationella och att rumslig tillgänglighet i stadslandskapet omsätts i ekonomiska värden som enskilda fastighetsägare kan tillgodogöra sig genom markränta. Bid-rent-teorin illustrerar den omständighet som Henry George pekade på, nämligen att markränta oundvikligen omfattar appropriation av kollektivt skapade värden. Således skulle kunna sägas att värdeöverföring sker i alla markröntetransaktioner.¹⁷

Att fastigheters platsegenskaper är relationella och att fastigheters värden delvis skapas av kvaliteter i omgivningen är utgångspunkten även för rent-gap-teorin som utvecklades av Neil Smith för att förklara de ekonomiska drivkrafterna bakom gentrifiering av nedgångna och fattiga stadsdelar i amerikanska städer. Enligt Smith (1979) kan vi förstå varför gentrifiering sker om vi skiljer mellan *kapitaliserad markränta* och *potentiell markränta*. Medan kapitaliserad markränta motsvarar den befintliga markröntan i ett område, beskriver begreppet potentiell markränta den markränta som skulle kunna vara möjlig att ta ut om marken används på det mest värdehöjande sättet, något som kräver renovering och ombyggnad. I takt med att investeringar i infrastruktur, offentliga rum och bebyggda miljöer sker i omgivningarna av ett förfallet område uppstår en skillnad mellan den kapitaliserade och den potentiella markröntan i området. När detta markröntegap – *rent-gap* – växer ökar intresset hos exploatörer och fastighetsinvestorer att omvandla och ”uppradera” området.

Markränta och fastighetsmarknader har även debatterats inom den nyinstitutionella ekonomin. Inom denna är utgångspunkten att institutionella strukturer påverkar marknadens mekanismer så till den grad att det inte är möjligt att fullt ut förklara och förstå markräntor och fastighetsmarknader med hjälp av generella teorier om ekonomiska logiker (Needham, Segeren och Buitelaar, 2009). Mark- och fastighetsvärden påverkas exempelvis i hög grad av hur beskattningsregler, markanvändningsreglering, hyresreglering och egendomsrättigheter är utformade. Ett uppenbart exempel på hur institutionella förutsättningar påverkar förhållandena på fastighetsmarknaden finner vi om vi ser till hur markanvändningsplanering påverkar fastighetsvärden. Omfattningen på den markränta som kan tas ut för en fastighet varierar beroende på vilken typ av

¹⁷ I statens offentliga utredningar som tagits fram under senare år (exempelvis SOU 2017:13, 2018:13) används begreppet markvärdeåterföring (se även Witzell, 2013) för värdeappropriation som utförs i syfte att finansiera transportinfrastruktur. Denna begreppsanvändning bygger på Mills och Georges utgångspunkt som diskuteras i introduktionen. Med anledning av den konceptuella svårigheten att avgöra ursprunget av markområdets och bebyggelsemiljöers ekonomiska värden har jag valt att använda begreppet markvärdeöverföring, istället för markvärdeåterföring. Jag anser dock att begreppet markvärdeåterföring äger giltighet i så mån att det inte går att utesluta att någon del av de markvärdestegringar som uppstår till följd av infrastrukturförbättringar kan anses utgöra värdeöverföringar från ’det allmänna’ till de privata aktörer som approprierar värdestegringarna.

markanvändning som tillåts och inte minst i hur stor grad fastigheten i fråga tillåts bebyggas (Needham, Segeren och Buitelaar, 2011).

Precis som de klassiska och de nyklassiska förklaringsmodellerna har även den marxistiska frånan i markrättedebatten huvudsakligen ägnat sig åt att formulera generella markrätteteorier. Föga oväntat tar den marxistiska diskussionen sin utgångspunkt i arbetsvärdeteorin där markränta huvudsakligen betraktas som en ekonomiskt improduktiv mekanism som omfördelar ekonomiska värden. En diskussion som inte alls förekommer i den nyklassiska traditionen, men som är central i den marxistiska, handlar om hur markränta bidrar till att strukturera sociala och ekonomiska relationer i samhället. Flera av de mer tongivande teoretiska bidragen i den marxistiska traditionen kommer från David Harvey, som söker beakta att mark och byggda miljöer på en och samma gång utgör produkter (varor), produktionsmedel och räntebärande investeringsobjekt. Medan konsumenter och producenter är intresserade av fastigheters bruksvärden, argumenterar Harvey, har aktörer som spekulerar i fastigheter, dvs. investerar i fastigheter i deras egenskap av räntebärande investeringsobjekt, inget eget intresse av fastigheternas bruksvärden. För dem är det istället marknadsvärdet (bytesvärdet) som är intressant, dvs. möjligheten att maximera markränteinkomsterna som motiverar investeringen (Harvey, 2006, kap. 11).

Genom egendomsrätten kan fastighetsägare sägas besitta ett slags rumsligt monopolmakt som ger dem möjlighet att reglera utbudet av mark och byggda miljöer på ett sätt som pressar upp markröntorna. I och med att stigande markröntor innebär ökande produktionskostnader pressas producenter att effektivisera sin produktion, exempelvis genom att omlokalisera till platser med lägre markröntor. Markröntemaximering har med andra ord rumsligt och ekonomiskt strukturerande effekter. Att mark och bebyggelse behandlas som rena investeringsobjekt bidrar, enligt Harvey, till att skapa situationer där produktionskostnader i form av löner pressas ner, samtidigt som priser och hyror på bostäder pressas upp (Harvey 2006, Kap. 11). Markröntemaximering bär med andra ord med sig effekter på det makroekonomiska planet; när en större del av hushållens inkomster läggs på markränta i form av ökade bostadskostnader, minskar också konsumtionsutrymmet för andra typer av varor.

Rollen som mark och fastigheter spelar som investeringsobjekt är även ett uppmärksammat tema i den växande litteraturen om finansialisering, som undersöker de processer som medfört att handeln med olika former av värdepapper, dvs. räntebärande investeringsobjekt, expanderat mer än handeln med producerade varor och tjänster. Detta skifte är, argumenterar bland andra Harvey (i Aalbers, 2016) och Lapavitsas (2013), ett tecken på överackumulation, vilket innebär att det finns mer kapital på den globala marknaden än vad som förefaller kunna återinvesteras i de varu- och tjänsteproducerande sektorerna. Mängden kapital som placeras i räntebärande investeringar ökar således. I och med att räntebärande investeringar är spekulationer på inkomster från en framtida produktion är finansmarknaden riskfylld och har en tendens att skapa ekonomiska bubblor, dvs. situationer där priser på en viss typ av investeringsobjekt snabbt drivs upp för att sedan sjunka drastisk.

Fastighetsmarknaden, i synnerhet, är en marknad där spekulativt kapital cirkulerar, något som bland andra märks genom den omfattande investeringen i fastigheter som sker av pensionsfonder och andra stora fondförvaltare (NAI Svefa, 2017). Inom

finansialiseringsforskningen råder konsensus om att den globala finanskrisen under åren 2007 till 2009 utlöstes som en följd av en tilltagande finansialisering av bostadssektorn i USA (Aalbers, 2016, s. 65). Under den första delen av 00-talet kanaliserades stora mängder kapital in i den amerikanska bostadsmarknaden i form av lättillgängliga krediter med låga räntor, med resultatet att bostadspriserna steg kraftigt. Att bostadspriserna började falla drastiskt under 2007, visade att en ekonomisk bubbla hade skapats och att bostäder köpts till priser som tillfälligt drivits upp av det ökade kapitaltillflödet till sektorn.

Medan de tidigare nämnda markvärdeteorierna förutsätter att fastigheters ekonomiska värden huvudsakligen bestäms genom ekonomiska mekanismer, betonar finansialiseringsforskarna att fluktuationer på marknaden i omfattande grad påverkas av institutionella faktorer. Förändringarna på den amerikanska bostadsmarknaden innan finanskrisen 2007-2009, exempelvis, måste ses i ljuset av banksektorns avreglering, inte minst de rättsliga förändringar som möjliggjorde utlåning till husköpare med låg kreditvärdighet (se exempelvis Aalbers, 2016; Gotham, 2009). Ett tillflöde av lättillgängliga krediter, som möjliggjordes av banksektorns avreglering i Sverige under 1980-talet, uppges vara den huvudsakliga förklaringen till 1990-talets finanskris. Även då kom kapital att flöda in i fastighetssektorn. Utbyggnaden av kontorslokaler ökade kraftigt och fastighetspriserna steg i omfattande grad för att sedan sjunka radikalt (Larsson, 2001).

Vad denna tämligen långa teoretiska genomgång illustrerar är att den fråga som markvärdefinansiering väcker, nämligen frågan om hur fastigheters värden skapas, är teoretiskt komplex. Även om de teorierna om markränta lyfter fram olika förklaringar till hur fastighetsvärden uppstår och varierar, pekar de alla på att fastighetsvärden bör förstås som relationellt, eller kollektivt, skapade. Vi finner, med andra ord, inte några starka teoretiska belägg för antagandet att fastighetsvärdestegringar som följer av infrastrukturutbyggnad har sitt ursprung *enbart* i själva infrastrukturutbyggnaden. Detta skapar vidare oklarhet kring giltigheten i det rättviseargument som används för att rättfärdiga markvärdefinansiering.

5.3. Markvärdefinansieringens rättviseproblematik

Markvärdefinansiering skiljer sig från traditionell skattebaserad finansiering genom att kretsen för dem som bidrar till kostnadstäckning för den aktuella investeringen är begränsad till dem som anses gagnas ekonomiskt i form av ökade bytesvärden och/eller i form av ökad nytta (bruksvärde). I den svenska officiella diskursen om markvärdefinansiering, så väl som i 'best practice'-litteraturen motiveras markvärdefinansiering med hänvisning till rättviseargument som beskrevs i introduktionen. För att kunna analysera detta rättviseargument behöver vi inledningsvis diskutera de två motiv – vilka jag valt att kalla *värdestegringsmotivet* respektive *kostnadstäckningsmotivet* – som kan urskiljas i rättviseargumentet.¹⁸

¹⁸ Värdestegringsmotivet och kostnadstäckningsmotivet tas upp i SOU 2018:13 och diskuteras då med begreppen *direkt* respektive *indirekt värdeåterföring* (se avsnitt 4.1).

Värdestegringsmotivet, är kopplat till den problematik som först beskrevs att John Stuart Mill (Walters, 2013), och sedan den liberale teoretikern Henry George, med begreppet 'den oförtjänta markvärdestegringen' (*unearned increment*) (Ward, 2004) och som hänvisar till omständigheten som är förknippad med fast egendom, nämligen den att fastighetsägare kan tillgodogöra sig fastighetsvärdestegringar som genereras till följd av förändringar i omgivningen. Eftersom sådan värdestegring inte skapas av fastighetsägarens egna investeringar kan den, argumenterade George – som accepterade arbetsvärdeteorin – betraktas som oförtjänt. Med hänvisning till Georges resonemang vore det således rätt att åtminstone en del av fastighetsvärdeökningen som uppstår till följd av offentliga investeringar i infrastrukturutbyggnad överförs till 'det offentliga'.

Medan värdestegringsmotivet bygger på tanken att fastighetsägare kan gagnas ekonomiskt genom de värdestegringar som förbättrad tillgänglighet skapar, bygger kostnadstäckningsmotivet på resonemanget att förbättrad tillgänglighet skapar ökad nytta för fastighetsägare. Med anledning av detta är det rimligt att de bidrar till att täcka delar av kostnaderna för utbyggnaden av denna. Här är två saker viktiga att påpeka. Den första är att det i Georges politisk-ekonomiska lära inte finns något kostnadstäckningsmotiv, utan värdestegringsmotivet utgör i sig – dvs. oberoende av kostnadstäckningsmotivet – ett argument för värdeöverföring i form av fastighetsskatt. Det rättviseargument som används för att motivera markvärdefinansiering skiljer sig således från Georges argument genom att inkludera ett kostnadstäckningsmotiv, om än det underordnas värdestegringsmotivet. Det andra som bör påpekas är att kostnadstäckningsmotivet, i sin tur, kan utgöra ett motiv för värdeöverföring från fastighetsägare oberoende av värdestegringsmotivet. Ett exempel på detta finns i den svenska plan- och bygglagen som innehåller bestämmelser som gör det möjligt för kommuner att kräva att exploatörer och fastighetsägare bidrar till att bekosta utbyggnad av lokal infrastruktur, exempelvis anläggning av gator, VA-nät och allmänna platser. Argumentet för kostnadstäckningsmotivet bygger här istället på ett intresseperspektiv, där tankegången är att exploatörer och fastighetsägare kan antas ha ett särskilt intresse av viss infrastruktur och därför bör bidra till att bekosta denna.

Det bör här även understrykas att *omfattningen* av de fastighetsvärdestegringar som eventuellt skapas av infrastrukturutbyggnad inte nödvändigtvis har någon koppling till investeringskostnadernas omfattning. Det är således viktigt att skilja på kostnadstäckningsmotivet och värdestegringsmotivet eftersom dessa ger vid handen olika logiker för hur omfattningen av värdeöverföringen från fastighetsägare bör avgöras. Medan kostnadstäckningsmotivet skapar argument för att avkräva att fastighetsägare bidrar till infrastrukturutbyggnad i relation till infrastrukturens faktiska investeringskostnader, utgår värdestegringsmotivet från de fastighetsvärdeökningar som den aktuella infrastrukturen antas generera. Medan det är förhållandevis enkelt att fastställa kostnaderna för ny infrastruktur, är det avsevärt svårare att avgöra hur omfattande fastighetsvärdestegringar en enskild infrastrukturförbättring genererar. När möjligheterna att skapa nya instrument för markvärdefinansiering av transportinfrastruktur i Sverige nyligen utreddes konstaterade utredningskommittén att införande av skatt eller avgift för att tillvarata fastighetsvärdestegringar genererade av ny transportinfrastruktur inte är genomförbart eftersom det inte är möjligt att fastställa eventuella fastighetsvärdeökningar på ett tillförlitligt sätt (SOU 2018:13, se diskussion i kapitel 4.1).

Rättviseargumentet – dvs. argumentet att det är rätt och rimligt att fastighetsägare bidrar till att bekosta utbyggnad av infrastruktur för kollektivtrafik eftersom sådan skapar fastighetsvärdestegringar – ger upphov till (minst) fyra vidare problemställningar, vilka är av både teoretisk och empirisk natur. Det första är att rättviseargumentet inte väger in – och omfattar således inte en analys – av möjligheten, eller risken, att transportinfrastrukturutbyggnad på en och samma gång generar *både* ökande och minskande fastighetsvärden. Rättviseargumentet bygger snarare på det implicita antagandet att utbyggnad av infrastruktur för kollektivtrafik skapar aggregerade fastighetsvärdestegringar, dvs. att värdet av fastighetsbeståndet som påverkas av infrastrukturutbyggnaden ökar totalt sett. Att det förefaller finnas ett samband mellan transportinfrastrukturutbyggnad och fastighetsvärdestegringar har indikerats i många studier. Som konstaterats i kapitel 2, är den empiriska forskningen dock inte entydig på denna punkt. Det finns också studier som indikerat att värdestegringar kan vara åtföljda av värdeminskningar i fastighetsbestånd på längre avstånd från den nya infrastrukturen (se avsnitt 2.3). Beträffande den aggregerade nivån bör antagandet om värdestegringar således betraktas som en hypotes vars giltighet inte kunnat bevisas på ett övertygande sätt. Vidare kan sägas att utgångspunkten att markvärdeöverföring bör ske i situationer där fastighetsvärdestegringar relaterade till utbyggnad av transportinfrastruktur kan observeras rimligen aktualiserar frågan om hur förändringar som leder till tillgänglighetsförsämringar och associerade fastighetsvärdeminskningar bör behandlas.

Det andra problemet med rättviseargumentet berör antagandet att fastighetsvärdestegringar som uppstår till följd av utbyggnad av transportinfrastruktur antas ha sitt *ursprung* i själva transportinfrastrukturen. Som framgick i det föregående avsnittet ger inte markrättsvetenskapen heller ett entydigt stöd till detta antagande. Rättviseargumentet för markvärdefinansiering skiljer sig således, som ovan påpekats, från Mill och George som underströk markrättsens kollektiva ursprung och därför förespråkade (generell) fastighetsbeskattning. Vidare kan påpekas att det finns en motsägelse i rättviseargumentet då det å ena sidan tycks acceptera antagandet att fastighetsvärden skapas av relationella faktorer, där tillgänglighet är en faktor, å andra sidan tycks fixera värdets ursprung till infrastrukturen i sig.

Det tredje problemet med rättviseargumentet är att det inte beaktar att markvärdeöverföring genom markvärdefinansiering inte nödvändigtvis sker från de aktörer – fastighetsägare och exploatörer – som approprierar de 'oförtjänta' markvärdestegringarna. Exploatörer och fastighetsägare som inte avser att förvalta den bebyggelse varifrån värdeöverföringen sker kan överföra markvärdefinansieringspålagor till slutkonsumenterna genom att tillföra dem i försäljningspriser och hyror, vilket innebär att de i slutänden trots allt kan tillgodogöra sig de 'oförtjänta' markvärdestegringarna. Markvärdefinansiering, kan vi således konstatera, har samhällsekonomiska konsekvenser i så mån att kostnader för infrastrukturinvesteringar överförs till enskilda hushåll och således kan generera makroekonomiska effekter i form av sänkt konsumtionskraft.

Det fjärde problemet med rättviseargumentet är att det utelämnar frågan om redistributiv rättvisa. En faktor som förklarar att utbyggnad av transportinfrastruktur genererar värdestegring i fastigheter som är belägna i infrastrukturens influensområde har att göra med att den rumsliga tillgängligheten till dessa områden *förbättras* relativt andra platser vars relativa tillgänglighet *försämras*. Ojämn rumslig tillgänglighet, med andra ord,

omsätts i ekonomiska värden på fastighetsmarknaden; det vill säga, rumslig tillgänglighet är en kvalitet som distribueras genom marknadens mekanismer. Eftersom markvärdefinansieringsmodellen bygger på att värdestegring tas tillvara, snarare än motverkas, kan finansieringsmodellen bidra till att sedimentera eller förstärka den marknadsbaserade distributionen av tillgänglighet och rent av bidra till att skapa en växande skillnader mellan olika socio-ekonomiska gruppers tillgång till kollektivtrafik.

5.4. Sammanfattning

I detta kapitel presenteras en översikt över markräteteorier. Syftet med denna översikt är att skapa en teoretisk kontext för reflektion kring ontologiska utgångspunkter i den fortsatta diskussionen om markvärdefinansieringen. Kapitlet inleddes med en diskussion om det argument som ofta lyfts fram som ett rättfärdigande motiv till markvärdefinansiering av infrastruktur, nämligen argumentet att det är rimligt att en del av den fastighetsvärdestegring som uppstår till följd av transportinfrastrukturutbyggnad i någon form överförs till det allmänna i syfte att täcka en del av anläggningskostnaderna. Detta rättviseargument, vilket är uppbyggt av två motiv, ovan kallade värdestegringsmotivet respektive kostnadstäckningsmotivet, är förknippat med (åtminstone) fyra begreppsmässiga och praktiska problem. Det första är att rättviseantagandet inte förhåller sig till möjligheten, eller risken, att infrastrukturinvesteringar inte enbart kan generera fastighetsvärdeökningar, utan även fastighetsvärdeminskningar. Det andra är att rättviseargumentet implicit föreslår att den värdestegring som uppstår till följd av utbyggnad av transportinfrastruktur har sitt ursprung i själva infrastrukturen. Detta antagande är motsägelsefullt och finner inte något stöd i befintliga teorier om fastighetsvärden. Det tredje problemet är att markvärdefinansiering inte nödvändigtvis hindrar fastighetsägares och exploatörers 'oförtjänta' appropriation av markvärdestegringar, detta eftersom de kan överföra kostnader för markvärdeöverföring till slutkonsumenterna, något som kan generera förändringar i hushållens konsumtionsförmåga. Det fjärde problemet är att rättviseargumentet utelämnar frågan om redistributiv rättvisa.

6. Avslutande kommentar och frågor för fortsatt forskning

I denna forskningsrapport ges dels en översikt över den offentliga diskursen om markvärdefinansiering för transportinfrastruktur i Sverige under 2010-talet, dels en beskrivning och diskussion om det institutionella ramverk och de institutionella instrument som idag används för tillämpning av markvärdefinansiering. Rapporten beskriver och diskuterar även olika institutionella modeller och verktyg för markvärdefinansiering i den internationella kontexten och tillhandahåller även en översiktlig genomgång och diskussion om befintlig forskning om markvärdefinansiering och kopplingen mellan fastighetsvärden och infrastruktur för kollektivtrafik. För att belysa principiella och teoretiska problemställningar relaterade till markvärdefinansiering och det rättviseargument som används i policy för att legitimera tillämpningen av markvärdefinansiering, omfattar rapporten även ett kapitel som teoretiserar markvärdefinansiering med utgångspunkt i markrätteteorier. De slutsatser som lyfts fram i rapporten är sammanfattningsvis att:

- markvärdefinansiering vanligen rättfärdigas i policy med hänvisning till argumentet att delar av de fastighetsvärdstegringar som uppstår i samband med transportinfrastrukturutbyggnad bör överföras till 'det allmänna', detta eftersom värdestegringarna kan anses ha sitt ursprung i infrastrukturförbättringen
- detta rättviseargument är förknippat med en teoretisk problematik eftersom befintliga teorier om markvärden snarare utgår från att fastighetsvärden skapas genom samverkande faktorer, och inte heller förhåller sig till frågor om redistributiv rättvisa
- den empiriska forskningen om sambanden mellan fastighetsvärden och tillgänglighet bekräftar att tillgänglighet är en faktor som påverkar fastighetspriser och hyresnivåer, men understryker att närmare precisering av värdestegringar är förknippad med metodologiska osäkerheter
- markvärdefinansiering inom vissa delar av forskningen framställs som en lovande finansieringsmodell vid sidan av traditionell skattefinansiering, men konstateras samtidigt vara förknippad med nya risker, problem och svårigheter att skapa hållbar markanvändning och effektiva kollektivtrafiksystem
- de svenska instrumenten för markvärdefinansiering bygger på exploateringsbaserad markvärdeöverföring genom försäljning av mark med tillhörande byggrätter och förhandling om frivilliga medfinansieringsbidrag från exploatörer
- introduktionen av ett nytt förhandlingsbaserat instrument för markvärdefinansiering i Sverige år 2017 avsåg att möjliggöra kostnadstäckning

genom markvärdeöverföring med utgångspunkt i hänsyn till infrastrukturförbättringens värdestegrande effekt

- i den svenska offentliga diskursen indikeras att tillämpning av markvärdefinansiering kan förväntas bli geografiskt ojämn, eftersom det är sannolikt att metoden kommer att användas oftare i kommuner, och i områden, där exploatering ger hög avkastning
- övriga risker och negativa konsekvenser av införandet av det nya förhandlingsbaserade instrumentet har diskuterats i ringa omfattning i den offentliga diskursen
- den svenska förhandlingsbaserade instrumentet inte finner någon direkt motsvarighet bland de vanligast förekommande institutionella modellerna för markvärdefinansiering i den internationella kontexten

I resterande del av detta avslutande kapitel identifieras och diskuteras tre övergripande frågeställningar som är angelägna att studera och undersöka vidare i framtida forskning om markvärdefinansiering. Förutom att bidra med en förbättrad kunskap om markvärdefinansieringens tillämpning, effekter och konsekvenser är, och bör, forskningens uppgift inte enbart vara att bidra till diskussionen om hur markvärdefinansiering bäst tillämpas, utan också bidra till en diskussion om huruvida finansieringsformen representerar en god politisk praktik, dvs. om den, i dess olika tillämpade former, bidrar till hållbar samhällelig utveckling.

1. Relationen mellan fastighetsvärden och infrastruktur för kollektivtrafik

I kapitel 2 konstaterades att även om den ekonometriska forskningen i stort bekräftar att det finns ett samband mellan fastighetsvärden och tillgänglighet till kollektivtrafik, är närmare precision av värdepåverkan förknippad med metodologiska problem. Problemet är att avgöra hur stor del av ett försäljningsvärde eller hyresvärde som har sitt ursprung i förbättrad tillgänglighet till kollektivtrafik. Detta är svårt eller rent av omöjligt att fastställa. Eftersom markvärdefinansiering nu tillämpas är det dock nödvändigt för både kommuner och exploatörer att skapa sig en uppfattning om omfattningen av de fastighetsvärdestegringar som utbyggnad av infrastruktur för kollektivtrafik kan tänkas skapa, detta för att kunna använda som underlag i förhandling om markvärdeöverföring. En uppgift för den fortsatta forskningen är att skapa modeller och bidra med empiriska studier som på skarpare sätt väger in rumsliga variationer och samverkan mellan olika pris- och hyrespåverkande faktorer. En angelägen problematik för forskningen att analysera är huruvida de fastighetsvärdeökningar som kan antas ha sitt ursprung i infrastrukturutbyggnad påverkas och skapas i kombination med andra pris- och hyrespåverkande faktorer i en vidare geografisk kontext. Demografiska förhållanden, inriktning på markanvändningsplanering, uppfattningar om trygghet och stadsliv, exempelvis, kan innebära att olika nivåer av fastighetsvärdestegringar genereras vid olika noder längs med en och samma kollektivtrafiklinje. Detta, i sin tur, indikerar att värde generas till följd av olika samverkande faktorer.

Denna problematik leder in till frågan om hur fastighetsvärden kan och bör definieras teoretiskt. Den ekonometriska forskningen som undersöker sambanden mellan fastighetsvärden och rumslig tillgänglighet tar huvudsakligen sin utgångspunkt i marginalnyttoteorin där värde likställs med försäljningspris och hyresnivåer som i sin tur återspeglar balanspunkten mellan utbud och efterfrågan. Studier som diskuterar

sambandet mellan fastighetsvärden och rumslig tillgänglighet utifrån andra teoretiska utgångspunkter är ovanliga. Med tanke på att rättfärdigande av markvärdefinansiering ofta hänvisar till Henry George – som tog sin utgångspunkt i arbetsvärdeteorin – är detta ett förvånande glapp i forskningen.

Ett annat forskningsglapp, som har bäring på det sistnämnda, består av avsaknaden av en empiriskt och teoretiskt informerad diskussion dels om hur markvärde definieras, dels om vilka samhällsekonomiska effekter markvärdefinansiering kan generera. Både i forskning och i den offentliga debatten är utgångspunkten vanligen att den markvärdeöverföring som sker i markvärdefinansiering sker från exploatörer och fastighetsägare. Dessa, i sin tur, överför åtminstone en del av kostnaderna för markvärdefinansieringen till slutkonsumenterna. Vilka eventuella konsekvenser markvärdefinansiering kan generera i ett vidare samhällsekonomiskt perspektiv är ett ämne som också tilldragit förvånansvärt lite uppmärksamhet både i forskningen och i den offentliga diskursen om markvärdefinansiering i Sverige.

2. Vad kännetecknar tillämpningen av markvärdefinansiering för kollektivtrafikutbyggnad i Sverige idag?

I framtida studier om markvärdefinansiering i Sverige bör dels effekter och konsekvenser, dels variationer i tillämpning av de specifika instrument som används i den svenska kontexten undersökas i följande avseenden:

Governance och styrningsformer; Vilka nya former för governance och politiska koalitioner kring tillämpningen av markvärdefinansierad infrastrukturutbyggnad för kollektivtrafik kan observeras i den svenska kontexten? Markvärdefinansiering genomförs av kommuner, som kan använda sig av två huvudsakliga instrument: markförsäljningar och överenskommelser med exploatörer om frivilliga medfinansieringsbidrag. Bägge instrumenten förutsätter förhandlingar kring avtalsförhållanden gällande markanvändning och rätten att exploatera. Förhandling mellan kommuner och exploatörer är inget nytt fenomen, men markvärdefinansiering innebär en förskjutning av förhandlingsförutsättningar och kan förväntas förändra former och förutsättningar för samverkan mellan kommuner och exploatörer.

Effektivitet och transparens; Hur effektiv och transparent är tillämpningen av instrumenten för markvärdefinansiering i Sverige? De exploateringsbaserade instrument med vilka markvärdefinansiering kan tillämpas idag innebär att förutsättningarna och omfattningen av värdeöverföring utformas i relation till faktiska exploateringsprojekt, dvs. från fall till fall. En utmaning är att hålla nere administrativa kostnader (transaktionskostnader) och skapa transparens i process och beslut. Det sistnämnda är viktigt inte enbart för förutsägbarhet för marknadsaktörer utan även för förutsättningarna för offentlig genomlysning. Beträffande evaluering av effektivitet i tillämpning är definitionen av nytta avgörande för hur faktiska resultat bedöms. Utvärderingar av markvärdefinansiering vägleds idealt av en kritisk diskussion om de normativa utgångspunkterna för definitionen av nytta. För att exemplifiera kan det för kommuner förefalla vara en rationell strategi att markanvändningsplanera för maximering av inkomster från områden som omfattas av exploateringsbaserad markvärdeöverföring. Tillämpning av en sådan suboptimerande ekonomisk rationalitet är dock inte nödvändigtvis rationell betraktat ur ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv.

Ekonomiska risker och förvaltningsekonomiska effekter; Vilka specifika ekonomiska risker är markvärdefinansiering i den svenska kontexten förknippad med? Inkomster från exploateringsbaserad markvärdefinansiering är avhängig konjunkturella förhållanden och inkomsterna förverkligas inte förrän exploatering äger rum. Detta innebär att omfattning av, och tidpunkt för, markvärdeöverföringar är både osäkra och oklara. Ett exempel på de risker som exploateringsbaserad markvärdefinansiering omfattar finner vi i det danska exemplet där inkomster från markförsäljning i Ørestad – inkomster vilka avsågs delfinansiera utbyggnaden av Köpenhamns metro – inte förverkligades enligt prognoserna. En viktig fråga att belysa är hur kommuner som tillämpar markvärdefinansiering bedömer och hanterar osäkerheter och risker. Vidare bör undersökas vilka finansieringsrelaterade förändringar i den kommunala budgetpolitiken markvärdefinansiering kan ge upphov till. Markvärdefinansiering uppfattas, och framställs, ofta som en finansieringsmetod som möjliggör stora infrastrukturinvesteringar utan att belasta den kommunala budgeten. Eftersom kostnader för krediter samt administrativa kostnader sällan är inräknade är det troligt att de infrastrukturella investeringskostnaderna ändå belastar den kommunala ekonomin i slutänden. Frågan är då hur kompletterande finansiering tillskapas. I den internationella kontexten har konstaterats att det är vanligt att operativa kostnader inte inkluderas i markvärdefinansieringskalkyler. I framtida forskning bör studeras hur tillämpning av markvärdefinansiering i den svenska kontexten kan ge konsekvenser för förvaltningsekonomiska beslut även inom de regionala förvaltningarna som bär det operativa ansvaret för intraregional kollektivtrafik.

En annan viktig forskningsuppgift är att studera hur markvärdefinansiering relaterar till pågående finansialisering av den bebyggda miljön. Ett indikativt exempel på att finansialisering knuten till markvärdefinansiering och kollektivtrafikutbyggnad äger rum i Sverige idag finner vi i Lund, där kommunen finansierat kapitalkostnaderna för byggnation ny spårväg genom att emittera gröna obligationer.

Påverkan på kommunala planeringspraktiker; Hur påverkar tillämpning av markvärdefinansiering kommuners sätt att planera för ny bebyggelse? Eftersom omfattningen av inkomsterna från exploateringsbaserad markvärdefinansiering är avhängig markanvändningsplanering är detta en viktig fråga att studera i framtida forskning. Kan vi observera tendenser till markanvändningsplanering som prioriterar markvärdemaximering framför andra värden? I kommande analys bör undersökas hur offentliga faciliteter och offentliga rum – rum som genererar färre inkomster eller inga alls – hanteras i den kommunala markanvändningsplaneringen. Eftersom den byggda miljöns kommersiella värden också påverkas av arkitektoniska kvaliteter finns anledning att även undersöka om och i så fall hur applicering av markvärdefinansiering bidrar till att höja markvärden med hjälp av estetiska grepp. Ytterligare en aspekt att undersöka är hur kommunerna i sin markanvändningspraktik reglerar utbudet av byggbar mark, dvs. tillförseln av 'byggfärdig' mark till marknaden. En mer restriktiv tillförsel av byggfärdig mark kan ha en markvärdehöjande effekt, men en sådan strategi medför dock att infriandet av markvärden sprids ut över tid.

Kollektivtrafiksystemets effektivitet och resandemönster; Hur påverkar tillämpningen av markvärdefinansiering kollektivtrafikens effektivitet och resandemönster? Denna frågeställning handlar om hur markvärdefinansiering medför förändringar i utgångspunkterna för investeringsbeslut för utbyggnad av kollektivtrafiksystemet i sin helhet. Medför markanvändningsfinansiering att kollektivtrafikplanering vägleds av

förändrade rationaliteter? Frågan om hur markanvändningsfinansiering påverkar kollektivtrafiksystemets effektivitet relaterar även till den ovan nämnda frågeställningen om vilka förändringar vi kan observera i kommunernas sätt att markanvändningsplanera.

Hållbarhet, rättvisa och socio-rumsliga effekter; För vilken typ av intrastukturutbyggnad för kollektivtrafik och på vilka geografiska platser tillämpas markvärdefinansiering huvudsakligen i den svenska kontexten? Markvärdefinansiering har hittills diskuterats och tillämpats för medfinansiering av spårbunden kollektivtrafikutbyggnad i expansiva städer. I den internationella forskningen påpekas att markvärdefinansiering kan ge upphov till så kallad 'gold plating', dvs. att markvärdefinansiering motiverar investeringar med högre kvalitet än vad som normalt kan motiveras. Detta kan hänga samman med att markvärdefinansiering uppfattas som en finansieringsmetod vilken inte kräver att kommunal budget utvidgas genom ökad beskattning. Med anledning av detta kan argumenten för extraordinärt påkostad infrastrukturutbyggnad framstå, eller framställas, som legitima. Risken är att en sådan praktik skapar ojämna – och ojämlika – kvaliteter i kollektivtrafiksystemet.

En annan mycket angelägen fråga att undersöka och diskutera är vilka socio-rumsliga effekter och konsekvenser ett skifte mot en ökad användning av markvärdefinansiering för kollektivtrafikutbyggnad kan ge upphov till. Denna fråga har två aspekter. Den första relaterar till de risker för undanträngning, exempelvis genom gentrifiering, som en förskjutning mot markvärdemaximerande planeringspraktiker sannolikt kan ge upphov till. I de värsta av scenarier, medför markvärdefinansiering att tillgängligheten till kollektivtrafik för socio-ekonomiskt starkare grupper förbättras samtidigt som socio-ekonomiskt svagare gruppers tillgänglighet försämras. Om så är fallet är dock avhängigt omfördelningspolitik i bostadssektorn. Aktiva strategier för tillhandahållande av bostäder för låginkomsttagare i nya områden kring kollektivtrafiknoder där markvärdefinansiering tillämpas kan motverka undanträngning. En sådan omfördelning bostadspolitik har dock successivt övergetts i Sverige. I kommande forskning är det således viktigt att analysera och diskutera vilka socio-rumsliga effekter markvärdefinansiering skapar i samspelet med den nutida svenska bostadspolitiska regimen.

En andra aspekt relaterar till en risk som påpekas i den internationella forskningen och evalueringarna av 'best practice', nämligen den att en mer utbredd användning av markvärdefinansiering riskerar skapa ett skifte där behov av nyinvestering i kollektivtrafik blir mindre avgörande än bedömningen av möjligheterna att skapa mark- och fastighetsvärdestegringar för hur beslut om kollektivtrafiksatsningar fattas. Det vill säga, risken är att satsningar i geografiska områden med goda förutsättningar att höja fastighetsvärden, vilka oftast finns i växande städer, prioriteras framför satsningar i områden med lägre inkomster, i mindre orter och på landsbygden. Ett sådant scenario kan medföra en orättvis fördelning av offentliga resurser och på sikt även leda till ojämlik kollektivtrafikförsörjning och ojämna utveckling. En viktig uppgift för forskningen är att empiriskt undersöka denna hypotes och studera om, och i vilken utsträckning, olika modeller för markvärdefinansiering motverkar ojämna och ojämlik socio-rumslig utveckling.

Påverkan på bostadsförsörjningen; Genomgången av de svenska utredningarna om markvärdefinansiering (kapitel 4) visade att medan frågan om ojämna geografiska förutsättningar för markvärdefinansieringens tillämpning behandlats i mycket liten grad,

har möjliga konsekvenser för bostadsförsörjningen i stort negligerats. Detta glapp i den offentliga diskursen är förvånande inte minst med anledning av att markvärdefinansiering medför ökade kostnader för bostadsproduktion. Dessa ökade produktionskostnader överförs med hög sannolikhet till slutkonsumenter i form av ökade bostadspriser och högre hyror. En viktig uppgift för forskningen är att undersöka hur markvärdefinansiering påverkar möjligheterna dels att nå målen om bostadsförsörjning, dels att producera bostäder för hushåll med lägre inkomster.

3. På vilka sätt hänger det ökade intresset för markvärdefinansiering samman med ekonomiska och politiska skiften?

I den internationella forskningen har det växande politiska intresset för markvärdefinansiering av utbyggnad av kollektivtrafikförbindelser och annan infrastruktur sammankopplats med neoliberalism och åtstramningspolitik. Detta synes gälla i synnerhet länder med federala konstitutioner där den lokala administrativa nivån är fiskalt beroende av den centrala nivån. I internationell jämförelse har svenska kommuner, med det kommunala självstyret, relativt stor fiskal självständighet. Åtstramningspolitik som drivs på central nivå översätts således inte automatiskt till lokala åtstramningsåtgärder och återhållsamhet i investeringar. Det finns därför anledning att studera de underliggande rationaliteterna för användningen av markvärdefinansiering på olika platser i Sverige. Som nämndes i introduktionen har markvärdefinansiering i vissa fall en koppling till överenskommelser om kommunal medfinansiering av statliga infrastruktursatsningar, exempelvis som i fallet med tunnelbaneutvidgningen i Stockholmsområdet.

Globalt används markvärdefinansiering vanligen för infrastrukturinvesteringar med höga investeringskostnader, exempelvis utbyggnad av höghastighetsjärnväg, nya tunnelbanelinjer, så kallad Light Rail och spårvägar. Vanligt är att sådana investeringar inte enbart motiveras av ett ökat transportbehov eller behovet av omställning mot hållbara transportstrukturer utan också fyller ett utvecklingspolitiskt syfte. Vidare forskning bör undersöka om, och i så fall hur, det ökade politiska intresset för markvärdefinansiering kan förstås mot bakgrund av lokal och regional utvecklingspolitik. Ny forskning i USA har pekat på att utbyggnad av spårburen kollektivtrafik allt oftare motiveras utifrån dess betydelse att skapa förutsättningar för fastighetsutveckling (King och Fischer, 2016), snarare än med utgångspunkt i mål för hållbar transportförsörjning och fördelningsmässiga ambitioner. Risker med en sådan politik är att kollektivtrafikinvesteringar prioriteras på sätt som innebär att fattigare stadsdelar på sikt får sämre tillgänglighet till kollektivtrafik jämfört med mer välbärgade områden. Att fastighetsutveckling utgör en drivande logik för spårvägsutbyggnad är dock inte, sett i ett historiskt perspektiv, något nytt fenomen. I den nutida urbana kontexten pågår emellertid skiften som medför att stads- och fastighetsutveckling återspeglar nya typer av marknadslogiker och nya sätt för marknadsreglering och omfördelning. Kommande forskning bör således undersöka hur beslut om kollektivtrafikutbyggnad påverkas och vägleds av nya stads- och fastighetsutvecklingslogiker och hur dessa påverkar beslut om kollektivtrafikförsörjning i stadslandskapet i sin helhet.

7. Referenser

- Aalbers, M. (2016). *The Financialization of Housing: A Political Economy Approach*. London: Routledge.
- Alterman, R. (2012). Land use regulations and property values: The “Windfalls Capture” Idea Revisited. In N. Brooks, K. Donanghy and G-J Knapp (Eds.) *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*. Oxford: Oxford University Press.
- Batt, H. W. (2001). Value Capture as a Policy Tool in Transportation Economics: An Exploration in Public Finance in the Tradition of Henry George. *American Journal of Economics and Sociology*, 60(1), 195–228.
- Bohman, H., & Nilsson, D. (2016). The impact of regional commuter trains on property values: Price segments and income. *Journal of Transport Geography*, 56, 102–109.
- Borrero Ochoa, O. (2011). *Betterment Levy in Colombia Relevance, Procedures, and Social Acceptability*. Land Lines series, April. Lincoln Institute of Land Policy. https://www.lincolninstitute.org/sites/default/files/pubfiles/1899_1213_LLA110404.pdf, hämtad 2019-09-26.
- Boverket. (2013) *Bostadsmarknaden 2013–2014*, 2013:19. Boverket, Karlskrona. Hämtad från: <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2013/bme-2013.pdf>, 2019-08-29.
- Boverket. (2017). *Underlag till nationell arkitekturpolicy*, 2017:12. Hämtad från: <https://www.boverket.se/globalassets/publikationer/dokument/2017/underlag-till-nationell-arkitekturpolicy.pdf>, 2019-08-29.
- Boverket. (2018). *Bostadsmarknadsenkäten 2018 - en sammanställning av de texter som publicerats på boverket.se*. Hämtad från: <https://www.boverket.se/contentassets/44b828c304f24b46ba69a1f293c24a97/bostadsmarknadsenkaten-2018.pdf>, 2019-08-30.
- Bowes, D.R. & Ihlanfeldt, K. R. (2001). Identifying the Impacts of Rail Transit Stations on Residential Property Values. *Journal of Urban Economics*, 50, 1–25. doi:10.1006_juec.2001.2214
- Briffault, R. (2010). The Most Popular Tool: Tax Increment Financing and the Political Economy of Local Government. *The University of Chicago Law Review*, 77, 65–95.
- Cars, G., Malmsten, B. & Witzell, J. (2011). *Infrastruktur med finansiering: forskningsrapport*. Stockholm: Institutionen för samhällsplanering och miljö, Kungl. tekniska högskolan.
- Cervero, R. (2004). *Transit-Oriented Development in the United States: Experiences, Challenges, and Prospects*. TCRP Report 102. Washington: Transportation Research Board of the National Academics. https://www.valleymetro.org/sites/default/files/legacy-images/uploads/general_publications/TCRP-Report-102_TOD-in-the-US-Experiences-Challenges-and-Prospect_10-04.pdf (Hämtad 2018-10-19).
- Cervero, R. & Murakami, J. (2009). Rail and Property Development in Hong Kong: Experiences and Extensions. *Urban Studies*, 46(10), 2019–2043.
- Chang, Z & Phang, S-Y. (2017). Urban rail transit PPPs: Lessons from East Asian cities. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 105, 106–122.

- Clay, M. J. & Valdez, A. (2017). The Bid-rent Land Use Model of the Simple, Efficient, Elegant, and Effective Model of Land Use and Transportation. *Transportation Planning and Technology*, 40 (4), 449–464. DOI: 10.1080/03081060.2017.1300239
- Crook, T., Henneberry, J. & Whitehead, C. M. E. (ed.) (2016). *Planning Gain: Providing Infrastructure and Affordable Housing*. Chichester, West Sussex: Wiley Blackwell.
- Damm, D., Lerman, S.R., Lerner-Lam, E and Jeffrey Young, J. (1980). Response of Urban Real Estate Values in Anticipation of the Washington Metro. *Journal of Transport Economics and Policy*, 14(3), 315–336.
- Debrezion, G., Pels, E. & Rietveld, P. (2011). The Impact of Rail Transport on Real Estate Prices: An Empirical Analysis of the Dutch Housing Market. *Urban Studies*, 48(5), 997–1015.
- Diao, M. (2015). Selectivity, spatial autocorrelation and the valuation of transit accessibility. *Urban Studies*, 52(1), 159–177.
- Dir. 2014:106, Kommittédirektiv. *Utbyggnad av nya stambanor samt åtgärder för bostäder och ökad tillgänglighet i storstäderna*. Hämtad från: <https://www.regeringen.se/49bba7/contentassets/65f52666d9844dd4adffe2eff02609e4/utbyggnad-av-nya-stambanor-samt-atgarder-for-bostader-och-okad-tillganglighet-i-storstaderna-dir.-2014106>, 2019-08-26.
- Du, H. and Mulley, C. (2007). *Transport Accessibility and Land Value: A Case Study of Tyne and Wear*. RICS, Research paper series, 7 (3). <https://pdfs.semanticscholar.org/366d/c40236016b8a9e4feb939fb523a12f80d07c.pdf> Hämtad: 2019-09-13.
- Fischer, A.M. and Sclar, E.D. (2016). Value capture: why we may be disappointed. In E. D. Sclar, M. Lönnroth & C. Wolmar (eds.). *Improving Urban Access: New Approaches to Funding Transport Investment*. Taylor & Francis.
- Friendly, A. (2017). *Land Value Capture and Social Benefits: Toronto and São Paulo Compared*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, no. 33. Toronto: University of Toronto. <https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/356099/Land.pdf?sequence=1> (Hämtad: 2019-09-16).
- Gibbons, S. & Machin, S. (2005). Valuing rail access using transport innovations. *Journal of Urban Economics*, 57, 148–169.
- Gotham, K. F. (2009). Creating Liquidity out of Spatial Fixity: The Secondary Circuit of Capital and the Subprime Mortgage Crisis. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33 (2), 355–71. DOI:10.1111/j.1468-2427.2009.00874.x
- Gwilliam, K. (2016). Lessons from economics: mechanisms for financing mobility. In E. D. Sclar, M. Lönnroth & C. Wolmar (eds.). *Improving Urban Access: New Approaches to Funding Transport Investment*. Taylor & Francis.
- Greater London Authority. (2010). *Intention to levy a business rate supplement to finance the Greater London Authority's contribution to the Crossrail project, Final prospectus*. https://www.london.gov.uk/file/5474/download?token=oCSh_HNt, hämtad 2019-05-03.
- Haila, A. (1988). Land as a Financial Asset: The Theory of Urban Rent as a Mirror of Economic Transformation. *Antipode*, 20 (2), 79–100. DOI: 10.1111/j.1467-8330.1988.tb00170.x
- Harvey, D. (2006). *The limits to capital*. New and fully updated edition, Verso, London.
- Hammar, T, Larsson, H. & Sjöberg, A. (2013). *Ny tunnelbana nyttovärdering markanvändning – Sammanställning av kommunrapporter för Stockholms stad, Nacka kommun, Solna stad och Järfälla kommun: Ekonomiska konsekvenser av ny tunnelbana, jämfört med om tunnelbana inte byggs*, Rapport. <https://docplayer.se/304514-Ny-tunnelbana-nyttova-rdering-markanva-ndning-sammansta-llning-av-kommunrapporter-fo-r-stockholms-stad-nacka-kommun-solna-stad-och-ja-rfa-lla-kommun.html>, hämtad 2018-06-18.

- Hess, D.B. & Alameida, T. M. (2007). Impact of Proximity to Light Rail Rapid Transit on Station-area Property Values in Buffalo, New York. *Urban Studies*, 44 (5/6), 1041–1068.
- Hultén, J. (2012). *Ny väg till vägar och järnvägar. Finanseringspragmatism och planeringsrationalism vid beslut om infrastrukturinvesteringar*. Avhandling. Lund: Lunds universitet.
- Johansson, I. (1987) *Stor-Stockholms bebyggelsehistoria: markpolitik, planering och byggande under sju sekler*. Byggforskningsrådet, Stockholm.
- King, D.A. & Fischer, L.A. (2016). *Streetcar Projects as Spatial Planning: A Shift in Transport Planning in the United States*, Final Report. University Transportation Research Centre – Region 2. Hämtad från: <http://www.utrc2.org/sites/default/files/Final-Report-Streetcar-Projects-Spatial-Planning.pdf>
- Konkurrensverket. (2006). *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!* 2006:2. Konkurrensverket, Stockholm.
- Konkurrensverket. (2013). *Konkurrensen i Sverige 2013*, 2013:10. Konkurrensverket, Stockholm.
- Konkurrensverket. (2015a) *Byggbar mark? En nyckelresurs vid byggande*, 2015:5. Konkurrensverket, Stockholm.
- Konkurrensverket. (2015b) *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet*, 2015:4. Konkurrensverket, Stockholm.
- Lantmäteriet. (2015). *Förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter*, dnr: 403-2015/1277. <https://www.regeringen.se/4a4905/contentassets/f33016db25b1460a9a9ef60a28f825c1/lantmateriets-rapport-forslag-till-normaltaxa-for-kommunala-gatuavgifter.pdf> Hämtad 2019-09-12.
- Lapavitsas, C. (2013). *Profiting Without Producing: How Finance Exploits Us All*. London: Verso.
- Larsson, B. (2001). *Bankkrisen, medierna och politiken: offentliga tolkningar och reaktioner på 90-talets bankkris*. Doktorsavhandling. Göteborg: Göteborgs Universitet, 2001.
- Levinson, D. M. & Istrate, E. (2011). *Access for Value: Financing Transportation Through Land Value Capture*. Metropolitan Infrastructure Initiative Series. Hämtad från: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2011/0428_transportation_funding_levinson_istrate/0428_transportation_funding_levinson_istrate.pdf
- Lunds kommun. (2016). *Överenskommelse med fastighetsägare inom Ideonområdet avseende spårvägsbidrag*, dnr. KS 2016/0960, 2016-11-02 [Protokollsutdrag inklusive bilaga]. Hämtad från: <https://publikaarenden.lund.se/>, 2019-01-18.
- Lunds kommun. (2018). *Gröna obligationer, effektrapportering 2018*. Hämtad från: https://www.lund.se/globalassets/lund.se/kom_pol/kommunfakta/grona-obligationer/effektrapport-grona-obligationer-2019-003.pdf, 2019-08-30.
- Majoor, S. (2008). Progressive Planning Ideals in a Neo-liberal Context, the Case of Ørestad Copenhagen. *International Planning Studies*, 13 (2), 101–117. DOI: 10.1080/13563470802291978
- Malmö Stad. (2010). *Framtidens kollektivtrafik. Ekonomi och finansiering*. Malmö: Malmö Stad.
- McDonald, J.F. & Osuji, C.I. (1995). The effect of anticipated transportation improvement on residential land values. *Regional Science and Urban Economics*, 25, 261–278. DOI: 10.1016/0166-0462(94)02085-U
- McFarlane, A. G. och Johnson, R. K. (2017). Cities, Inclusion and Exactions. *Iowa Law Review*, 102, 2145–2185.

- McIntosh, J., Newman, P., Trubka, R. & Kenworthy, J. (2017). Framework for land value capture from investments in transit in car-dependent cities. *The Journal of Transport and Land Use*, 10 (1), 155–185. DOI: 10.5198/jtlu.2015.531
- McMillen, D.P. & McDonald, J. (2004). Reaction of House Prices to a New Rapid Transit Line: Chicago's Midway Line, 1983–1999. *Real Estate Economics*, 32 (3), 463–486. DOI: 10.1111/j.1080-8620.2004.00099.x
- Mohammad, S.I., Graham, D.J., Melo, P.C. & Anderson, R.J. (2013). A meta-analysis of the impact of rail projects on land and property values. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 50, 158–170.
- Nacka kommun. (2014). Exploatörernas medfinansiering av utbyggnad av tunnelbana, dnr. KFKS 2014/1-201 [Tjänsteskrivelse]. Hämtad från: <https://webdiary.nacka.se/>, 2019-02-06.
- NAI Svefa (2017). *Svensk fastighetsmarknad – fokus 24 orter. Tema: Institutionernas fastighetsinvesteringar*. <https://www.svefa.se/globalassets/svensk-fastighetsmarknad/svensk-fastighetsmarknad-2017-1.pdf> Hämtad: 2018-10-03.
- Needham, B., Segeren, A. and Buitelaar, E. (2011). Institutions in Theories of Land Markets: Illustrated by the Dutch Market for Agricultural Land. *Urban Studies*, 48(1), 161–176.
- Olsson, L. (2018). The Neoliberalization of Municipal Land Policy in Sweden. *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(4), pp. 633-650. DOI: 10.1111/1468-2427.12651
- Peterson, G. (2009). *Unlocking Land Values to Finance Urban Infrastructure*. The World Bank. Hämtad från: <http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-0-8213-7709-3>
- Pendall, R., Puentes, R. & Martin, J. (2006). *From Traditional to Reformed: A Review of the Land Use Regulations in the Nation's 50 largest Metropolitan Areas*, Research Brief. The Brookings Institution. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/20060802_Pendall.pdf, hämtad 2019-06-11.
- Proposition 2008/09:21. *Kommunala kompetensfrågor m.m.* Stockholm: Finansdepartementet. <https://data.riksdagen.se/fil/E263EC02-73BF-437C-A52E-123FF34A3D38>, hämtad 2019-04-14.
- Proposition 2013/14:126. *En enklare planprocess*. Stockholm: Socialdepartementet. <https://data.riksdagen.se/fil/C6447FB1-5FAA-4AE1-A392-CF706EFBC51E>, hämtad 2019-04-14.
- Proposition 2016/17:45. *Värdeåterföringar vid satsningar på transportinfrastruktur*. Stockholm: Näringsdepartementet. <https://data.riksdagen.se/fil/FBBFA750-6D36-47C7-8052-9413D1CCA3E3> Hämtad: 2019-09-12.
- Riksrevisionen. (2011). *Medfinansiering av statlig infrastruktur*, RiR 2011:28. Stockholm: Revisionen. https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2e710/1518435484793/Anpassad_RiR_2011_28%20Medfinansiering%20av%20statlig%20infrastruktur.pdf, hämtad 2019-05-12.
- Rodríguez, D.A. & Mojica, C.M. (2009). Capitalization of BRT network expansions effects into prices of non-expansion areas. *Transportation Research Part A*, 43, 560–571.
- Rodríguez, D.A. & Targa, F. (2004). Value of accessibility to Bogotá's bus rapid transit system. *Transport Reviews*, 24(5), 587-610. DOI: 10.1080/0144164042000195081
- Roukouni, A. & Medda, F. (2012). Evaluation of Value Capture Mechanisms as a Funding Source for Urban Transport: The Case of London's Crossrail. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 48, 2393–2404.

- Rosenberg, R. H. (2006). The Changing Culture of American Land Use Regulation: Paying for Growth with Impact Fees, *SMU Law Review*, 59, 177–264.
- Ryan, S. (1999). Property Values and Transportation Facilities: Finding the Transportation-Land Use Connection. *Journal of Planning Literature*, 13(4), 412–427.
- Rybeck, R. (2004). Using Value Capture to Finance Infrastructure and Encourage Compact Development. *Public Works Management & Policy*, 8 (4), 249–260. DOI: 10.1177/1087724X03262828
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SFS 2014:899. *Lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar*. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Smith, J. J., Gehring, T. A., & Litman, T. A. (2010). *Financing Transit Systems Through Value Capture: An Annotated Bibliography*. Victoria Transport Policy Institute. Hämtad från: <http://www.reconnectingamerica.org/assets/Uploads/Value-Capture-Annotated-Bibliography-Litman.pdf>. Hämtad: 2019-06-05.
- Smith, N. (1979). Toward a Theory of Gentrification: A Back to the City Movement by Capital, not People. *Journal of the American Planning Association*, 45 (4), 538–548. DOI: 10.1080/01944367908977002
- Smolka, M. O. & Amborski, D. (2000). *Value Capture for Urban Development: An Inter-American Comparison*. Lincoln Institute of Land Policy. Hämtad från: https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/1279_Smolka%20Final.pdf, Hämtad: 2018-09-04.
- Smolka, M. O. & Maleronka, C. (2018). Assessing the monetary relevance of land value capture: the case for charges for additional building rights in São Paulo, Brazil. *RELAND: International Journal of Real Estate and Land Planning*, vol. 1, 2018. Hämtad från: <https://ejournals.lib.auth.gr/reland/article/download/6468/6211>, 2018-10-16.
- SOU 2009:31. Trafikverksutredningen. *Effektiva transporter och samhällsbyggande - en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SOU 2011:12. Medfinansieringsutredningen. *Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SOU 2015:60. Sverigeförhandlingen. *Delrapport från Sverigeförhandlingen, Ett författningsförslag om värdeåterföring*. Stockholm: Näringsdepartementet.
- SOU 2017:13. Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital. *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?* Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2018:13. Kommittén om finansiering av offentliga infrastrukturinvesteringar via skatter, avgifter och privat kapital. *Finansiering av infrastruktur med privat kapital?: delbetänkande*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Statskontoret. (2012). *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, 2012:25. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret. (2006) *Hur fungerar bostadsförsörjningen?*, 2006: 2. Statskontoret, Stockholm.
- Stockholmsförhandlingen. (2007). *Samlad trafiklösning Stockholmsregionen för miljö och tillväxt – till 2020 med utblick mot 2030. Överenskommelse mellan staten och Stockholmsregionen*, December 2007. Hämtad från:

<https://www.regeringen.se/49bbbd/contentassets/dbe6b0ffa7844f258e9aa0c78795ba50/samlad-trafiklosning-stockholmsregionen-for-miljo-och-tillvaxt---till-2020-med-utblick-mot-2030>

- Stockholmsförhandlingen. (2013). *Utbyggd tunnelbana för fler bostäder. Delrapport från 2013 års Stockholmsförhandling*. Hämtad från: <http://stockholmsforhandlingen.se/accounts/10965/files/276.pdf>, hämtad: 2019-05-20.
- Stockholmsförhandlingen. (2016). *Tilläggsavtal till Huvudavtal och Delprojektavtal avseende utbyggd tunnelbana enligt 2013 års Stockholmsöverenskommelse* [Avtal]. Hämtad från: http://infobank.nacka.se/handlingar/Kommunstyrelsens_stadsutvecklingsutskott/2016/2016-12-13/29_Till%C3%A4ggsavtal_och_genomf%C3%B6randeavtal_tunnelbana_till_Nacka/29b_Till%C3%A4ggsavtal_til_Huvudavtal_och_Delprojektavtal_bilaga_1.pdf, 2019-03-25.
- Stockholms läns landsting. (2009). *Avtal om medfinansiering av väg-, spår- m.fl. satsningar i Stockholmsregionen enligt Stockholmsförhandlingen* [Avtal]. Hämtad från: <https://sammantradeshandlingar.sll.se/sites/sammantradeshandlingar.sll.se/Handlingar/Landstingstyrelsen/2009/09-12-15/avt0958.pdf>, 2019-01-17.
- Suzuki, H., Murakami, J., Hong, Y-H. & Tamayose, B. (2015). *Financing Transit-Oriented Development with Land Values: Adapting Land Value Capture in Developing Countries*. <http://documents.worldbank.org/curated/en/261091468166188506/Financing-transit-oriented-development-with-land-values-adapting-land-value-capture-in-developing-countries-overview> Hämtad: 2018-10-23.
- Tang, B. S., Chiang, Y. H., Baldwin, A. N. & Yeung, C. W. (2004) *Study of the integrated rail-property development model in Hong Kong*. Hong Kong: The Hong Kong Polytechnic University.
- Trivector Traffic AB. (2009). Framtida kollektivtrafiksystem i Uppsala – förstudie. Rapport 2009:54.
- Walters, L. C. (2013). Land value capture in policy and practice. *Journal of Property Tax Assessment & Administration*, 10(2), 5–21.
- Ward, C. & Aalbers, M.B. (2016). ‘The shitty rent business’: What’s the point of land rent theory? *Urban Studies*, 53 (9), 1760–1783. DOI: 10.1177/0042098016638975
- Ward, S. V. (2004). *Planning and Urban Change* (2nd ed.). London: Sage.
- Warner, S. B. (1978). *Streetcar Suburbs: The Progress of Growth in Boston, 1870–1900*. 2. ed. Cambridge, Mass.: Harvard U.P.
- Weber, R. (2015). *From Boom to Bubble: How Finance Built the New Chicago*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Witzell, J. (2013). *Möjligheter till fastighets- och exploateringsrelaterad värdeåterföring i transportinfrastrukturprojekt – en jämförelse av svenska förhållanden med London och Hong Kong*. Magisteruppsats. Stockholm: Kungliga tekniska högskolan.
- Weber, R. (2010). Selling City Futures: The Financialization of Urban Redevelopment Policy. *Economic Geography*, 83 (3), 251–74.
- WSP. (2013). *Effekter på värdet på handelsfastigheter vid etablering av nya tunnelbanelinjer i Stockholmsregionen*. <http://stockholmsforhandlingen.se/accounts/10965/files/229.pdf>, hämtad 2019-01-17.
- WSP. (2015). *Finansieringsalternativ för Västsvenska paketet*. Available at: <https://goteborg.se/wps/wcm/connect/ce62faa8-7415-439e-b563-6e8a9675a8d5/Bilaga_3_WSP_Alt_Finans_VP_Slutrapport_150128.pdf?MOD=AJPERES>, hämtad 2017-03-27.
- Xie, F. and Levinson, D. (2010). How streetcars shaped suburbanization: a Granger causality analysis of land use and transit in the Twin Cities. *Journal of Economic Geography*, 10 (3), 453–470.

- Zhao, J. and Block-Schachter, D. (2016). Shaping rapidly growing Chinese cities: lessons in the behavioural impacts of transport finance choices. In E. D. Sclar, M. Lönnroth & C. Wolmar (eds.). *Improving Urban Access: New Approaches to Funding Transport Investment*. Taylor & Francis.
- Zhao, Z. J. , Vardhan Das, K. & Larson, K. (2012). Joint development as a value capture strategy for public transit finance. *The Journal of Transport and Land Use*, 5(1), 5–17. doi:10.5198/jtlu.v5i1.142
- Zhao, Z., Iacono, M., Lari, A., & Levinson, D. (2012). Value Capture for Transportation Finance. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 48, 435–448. DOI: 10.1016/j.sbspro.2012.06.1023



K2 är Sveriges nationella centrum för forskning och utbildning om kollektivtrafik. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektivtrafikens roll i Sverige.

Vi forskar om hur kollektivtrafiken kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara storstadsregioner. Vi utbildar kollektivtrafikens aktörer och sprider kunskap till beslutsfattare så att debatten om kollektivtrafik förs på vetenskaplig grund.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VTi i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Vi får stöd av Vinnova, Formas och Trafikverket.

www.k2centrum.se

