

Utlåtande Rotel I (Dnr KS 2018/1411)

Riktlinjer för exploateringsavtal i Stockholms stad

Hemställan från exploateringsnämnden

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Riktlinjer för exploateringsavtal i Stockholms stad enligt bilaga till utlåtandet godkänns.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Efter en lagändring i plan- och bygglagen från 1 januari 2015 ska en kommun som har som avsikt att teckna exploateringsavtal för genomförandet av en detaljplan, anta riktlinjer för detta förfarande. Exploateringsavtal tecknas för att få täckning för de kostnader som uppkommer för staden i och med ny bebyggelse på privat mark. Enligt lagen ska riktlinjerna ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av en detaljplan som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal med en kommun.

Syftet med dessa riktlinjer för exploateringsavtal är att uppfylla de krav som lagstiftningen ställer genom att öka förutsägbarheten kring vad exploateringsavtalen kan komma att innehålla och hur formerna för förhandlingarna kring sådana avtal ska gå till.

Av alla bostäder som planeras i Stockholm stad så är det cirka 17 % som sker på privatägd mark. Huvuddelen av Stockholms exploateringsprojekt sker på stadens mark, och då tillämpas gällande markanvisningspolicy. Efter synpunkter från Fastighetsnämnden och Trafiknämnden har förtydliganden

gjorts i form av en ett klargörande på sidan 5 respektive stycket Polistillstånd på sidan 6 i de bifogade riktlinjerna.

Beredning

Ärendet har initierats av exploateringsnämnden och remitterats till stadsledningskontoret, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret bedömer att det föreliggande förslaget till riktlinjer för exploateringsavtal uppfyller det krav som ställs i Plan- och bygglagen (2010:900) 6 kap 39§.

Fastighetsnämnden ser positivt på förslaget och att konsekvenserna av att ingå i exploateringsavtal med staden tydliggörs. Kontoret efterfrågar en komplettering av riktlinjerna med ett stycke om upplåtandet av mark för förskolegård.

Stadsbyggnadsnämnden ställer sig bakom förslaget och konstaterar att riktlinjerna ger goda förutsättningar för staden att iaktta kommunallagens regler om likställighet, god ekonomisk förvaltning och förbud mot otillbörlig gynnande av enskild.

Trafiknämnden konstaterar att det finns kunskapsluckor kring regleringen av offentlig plats och efterlyser att ett tydliggörande kring regleringen av offentlig plats behövs.

Mina synpunkter

Stockholm är en av Europas snabbast växande huvudstäder och vi har ambitiösa mål om att bygga 140 000 klimatsmarta bostäder fram till 2030 med tillhörande infrastruktur och samhällsservice. I kommunfullmäktiges budget 2019 infördes etappmålet 70 000 bostäder till år 2025. Stockholm ska byggas attraktivt, hållbart och tätt och vara en levande och socialt hållbar stad.

En förutsättning för en hög takt i bostadsbyggandet är effektiva och transparenta processer. Genom tydliga riktlinjer för exploateringsavtal kan vi öka transparensen kring processen och tydlighet i regleringen av offentlig plats. Detta gör att stadens förvaltningar kan bli mer effektiva och därmed bidra till ett högt bostadsbyggande. Former och lösningar för medfinansiering i exploateringsprojekt är komplexa. För att kunna åstadkomma medfinansiering

under rätt förutsättningar kan regelverk behöva ses över i framtiden. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande och bilaga.

Bilaga

Riktlinjer för exploateringsavtal i Stockholms stad

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet Clara Lindblom (V) enligt följande.

Jag föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag godkännes i huvudsak
2. Följande två tillägg införs i riktlinjerna
3. Det är möjligt att förhandla om tidsramar inom genomförandetiden för delar av exploateringen på privat mark, på samma sätt som för kommunal mark
4. I bostadsexploateringsprojekten kommer staden att pröva om dessa kan innehålla minst fem procent lägenheter för särskilt boende, med prioriterad inriktning på boenden inom funktionshindersomsorg och socialpsykiatri
5. Därutöver vill vi anföra följande.

Vänsterpartiet anser att markpolitiken är central för att komma tillrätta med det otillräckliga och ojämlika bostadsbyggandet. Stadens markpolitik ska syfta till att upprätthålla en hög takt i byggandet av framförallt hyresrätter, särskilt nu när vi går mot en lågkonjunktur, samtidigt som vi behöver utveckla verktyg för att öka andelen bostäder med överkomliga hyror.

Glädjande nog presenterades flera förslag på nya verktyg av utredningen ”Ett snabbare bostadsbyggande (SOU 2018:67) som staden nyligen hade på remiss. Utredningen konstaterade bland annat att problemen med dröjsmål och byggrätter främst finns på privatägd mark, där byggrätter inte blir outnyttjade på grund av krav på vinstmaximering. Idag har också markägare möjligheter att maximera byggandet av bostadsrätter på sin mark och skjuta över hela ansvaret till kommunen för att skapa samhällsservice, till exempel förskolor inklusive förskolegårdar.

De föreslagna riktlinjerna är i första hand tillämpliga i samband med genomförande av detaljplaner där staden inte är markägare. Vi konstaterar dock att det krävs betydligt mer än vad som står i dessa riktlinjer för att få fart på bostadsbyggandet i staden. Utredningen SOU 2018:67 föreslår exempelvis ett förtydligande av regleringen av överenskommelser om tidsplan i exploateringsavtalet, då det råder oklarheter om att det faktiskt redan idag är tillåtet.

Med stöd av resonemangen i SOU 2018:67 bör staden göra ett tillägg i riktlinjerna om möjligheten att förhandla om tidsramar inom genomförandetiden för delar av exploateringen för privat mark, på liknande sätt som för kommunal mark. Vi ser i

likhet med utredningen ingen generellt hinder för staden och exploatören att förhandla om ett sådant villkor i ett ömsesidigt civilrättsligt avtal. Såväl markanvisningsavtalen som detaljplanerna har tidsplaner. Parterna är själva bäst lämpade att avgöra vilka villkor som ska gälla i varje konkret fall, och eventuella följdfrågor kan lösas i avtalet. Vi anser att staden bör ha intentionen att förhandla om tidsramar i syfte att öka förutsägbarheten och bidra till en hållbar planering.

Vi vill också understryka vikten av att staden aktivt använder sig av befintliga möjligheter, vilket också ingår i riktlinjerna, att komma överens med exploatören om att vid dennes önskemål om ändrad markanvändning överenskomma om att exploatören även projekterar och bygger exempelvis förskolor och gruppboendestäder när sådant behov finns. För att öka förutsägbarheten föreslår vi också ett tillägg om att i bostadsexploateringsprojekten pröva om dessa kan innehålla minst fem procent lägenheter för särskilt boende, med prioriterad inriktning på boenden inom funktionshindersomsorg och socialpsykiatri.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Riktlinjer för exploateringsavtal i Stockholms stad enligt bilaga godkänns.

Stockholm den 5 juni 2019

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNA KÖNIG JERLMYR

Mats Larsson

Reservation anfördes av Clara Lindblom och Rashid Mohammed (båda V) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

Efter en lagändring i plan- och bygglagen från 1 januari 2015 ska en kommun som har som avsikt att teckna exploateringsavtal för genomförandet av en detaljplan, anta riktlinjer för detta förfarande. Exploateringsavtal tecknas för att få täckning för de kostnader som uppkommer för staden i och med ny bebyggelse på privat mark. Av alla bostäder som planeras i Stockholm stad är det cirka 17 % som sker på privatägd mark.

Exploateringsavtal upprättas med exploatörer vid genomförande av detaljplaner på privat mark. Huvuddelen av Stockholms exploateringsprojekt sker på stadens mark, och då tillämpas gällande markanvisningspolicy.

Enligt lagen ska riktlinjerna ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av en detaljplan som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal med en kommun. Syftet med dessa riktlinjer för exploateringsavtal är att uppfylla de krav som lagstiftningen ställer genom att öka förutsägbarheten kring vad exploateringsavtalen kan komma att innehålla och hur formerna för förhandlingarna kring sådana avtal ska gå till.

Riktlinjerna är vägledande och tillämpbara för alla nya exploateringsavtal kopplade till detaljplaner som påbörjats efter den 1 januari 2015.

Den nämnd i Stockholms Stad som vid varje tidpunkt har ansvaret att ingå exploateringsavtal får i det enskilda fallet frångå riktlinjerna om det föreligger skäl därtill för att på ett ändamålsenligt sätt kunna genomföra en detaljplan. Efter synpunkter från Trafiknämnden har förtydliganden gjorts i form av stycket Polistillstånd på sidan 6 i de bifogade riktlinjerna.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 september 2018 följande

Exploateringsnämnden godkänner för sin del kontorets förslag till riktlinjer för exploateringsavtal samt föreslår att kommunfullmäktige godkänner riktlinjerna.

Exploateringskontoret tjänsteutlåtande daterat den 1 augusti 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Exploateringsavtal

I exploateringsavtalet ska gemensamma mål och ansvarsfördelning för kostnader och genomförandet av detaljplanen regleras mellan staden och exploatören (nedan använd benämning för byggherre, byggaktör eller fastighetsägare).

Riktlinjer för exploateringsavtal är tillämpliga i de fall då staden i huvudsak inte är markägare. I de fall då staden äger marken tillämpar staden gällande markanvisningspolicy.

Exploateringsprocessen

Inom varje område där exploatering är aktuell och då staden inte är markägare, avser staden att ingå ett föravtal och därefter ett exploateringsavtal, om staden anser att det krävs för att säkerställa genomförandet av en detaljplan.

Processen att ingå föravtal och sedermera exploateringsavtal sker parallellt med processen att ta fram en detaljplan. I samband med att en exploatör kontaktar stadsbyggnadskontoret för att ansöka om en planändring ska också exploateringskontoret kontaktas.

Om exploateringskontoret begär ska exploatören teckna ett föravtal med exploateringsnämnden i samband med att ett detaljplanearbete inleds. Där ska principerna för utbyggnad och finansiering av allmän platsmark framgå.

Innan detaljplanen antas ska exploateringsavtal vara tecknat med staden.

Ekonomiska principer

Exploatör som har nytta av en ny detaljplan ska vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och VA-anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska stå i rimligt förhållande till nyttan för exploatören och vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

Om planen berör flera exploatörer ska kostnaderna för utbyggnaden av den allmänna platsmarken i regel fördelas mellan exploatörerna.

Exploatören ska även ersätta staden för eventuella utrednings- och projekteringskostnader samt för eget utfört arbete t.ex. projektledning, samordning och granskning.

Medfinansieringsersättning

En kommun som medfinansierar statlig eller landstingskommunal transportinfrastruktur får förhandla med en exploatör om att ersätta kommunen för en del av den medfinansiering som kommunen lämnar.

Staden tillämpar för närvarande inte medfinansieringsersättning. Det kan dock, t.ex. i samband med kommande infrastruktursatsningar, bli aktuellt för staden att revidera riktlinjerna för att möjliggöra tillämpning av medfinansieringsersättning.

Beredning

Ärendet har initierats av exploateringsnämnden och remitterats till stadsledningskontoret, fastighetsnämnden, stadsbyggnadsnämnden,

trafiknämnden och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 december 2018 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har höga mål för bostadsbyggandet. Det långsiktiga målet är att 140 000 bostäder ska byggas åren 2010 till 2030. I kommunfullmäktiges budget 2019 införs etappmålet 70 000 bostäder till år 2025. En förutsättning för en hög takt i bostadsbyggandet är effektiva och transparenta processer. Tydliga riktlinjer för exploateringsavtal kan bidra till denna effektivitet och transparens.

Vid ny bebyggelse på privat mark tecknar staden exploateringsavtal med exploatören i syfte att få täckning för de kostnader som uppkommer för staden.

Enligt Plan- och bygglagen får ett exploateringsavtal avse åtaganden 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. Ett exploateringsavtal får omfatta så kallad medfinansieringsersättning från exploatören, under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen medfinansierar medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

Stadsledningskontoret konstaterar att förslaget till riktlinjer för exploateringsavtal har tagits fram till följd av nya krav på att sådana måste finnas i kommuner som avser att ingå exploateringsavtal. Plan- och bygglagen reglerar också riktlinjernas innehåll.

Enligt Plan- och bygglag (2010:900) 6 kap 39 § ska riktlinjer för exploateringsavtal ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner, eventuell tillämpning av medfinansieringsersättning samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal med kommunen.

Stadsledningskontoret bedömer att det föreliggande förslaget till riktlinjer för exploateringsavtal uppfyller dessa krav.

Stadsledningskontoret konstaterar att riktlinjerna i första hand kommer att tillämpas för att reglera genomförandet av detaljplaner på mark som staden inte äger. Huvuddelen av alla exploateringsprojekt sker på stadens mark, och då tillämpas gällande markanvisningspolicy.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att föreliggande förslag till riktlinjer för exploateringsavtal inte behandlar tillämpning av medfinansieringsersättning. Staden har hittills inte sett behov av eller möjlighet att tillämpa medfinansieringsersättning. Det beror delvis på att lagändringarna som medger detta är relativt nya. Det beror också på att antalet projekt där medfinansieringsersättning skulle vara tillämpligt

bedömts vara mycket begränsat. Om frågan om möjlighet till medfinansieringsersättning aktualiseras i framtiden kommer riktlinjerna att revideras.

Fastighetsnämnden

Fastighetsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 23 april 2019 följande

6. Fastighetsnämnden beslutar att godkänna och överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
7. Fastighetsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 2 april 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret har tagit del av de föreslagna riktlinjerna och ser positivt på att de tas fram och att konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal med staden klargörs. Mot bakgrund av sitt uppdrag om förvärv av förskola och för att säkerställa stadens behov av förskolegårdar, anser kontoret att ett förtydligande behöver göras i samband med nyexploatering i de fall behov av lokaler för förskola finns. Kontoret anser därför att avsnittet *Bostäder eller lokaler för vård, utbildning eller omsorg* utökas till att även innefattar ett stycke om upplåtande av mark för att nyttjas som förskolegård.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 april 2019 följande

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden föreslår att kommunfullmäktige antar förslaget för exploateringsavtal.
3. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 mars 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret, som under hand har fått lämna synpunkter på utkast till riktlinjerna för exploateringsavtal, ställer sig bakom förslaget. Kontoret anser att förslaget ökar förutsebarheten om innehållet i stadens exploateringsavtal. Det bidrar därför till mer effektiva och transparenta processer, vilket underlättar för bl.a. bostadsbyggandet. Kontoret bedömer att de i förslaget redovisade principerna för bl.a. kostnadsfördelning i fråga om allmän platsmark och ersättning vid marköverlåtelse

följer gällande lagstiftning. Riktlinjerna förtydligar därmed de möjligheter till kostnadstäckning m.m. som finns för staden i samband med detaljplanering på mark som staden inte äger. Riktlinjerna skapar härigenom goda förutsättningar för staden att iakttä kommunallagens regler om likställighet, god ekonomisk förvaltning och förbud mot otillbörligt gynnande av enskild.

Trafiknämnden

Trafiknämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 april 2019 följande
Trafiknämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 14 mars 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Det är av största vikt att ett exploateringsavtal har stöd i det lagrum som reglerar användningen av offentlig plats. Trafikkontorets tidigare erfarenhet är att det råder kunskapsbrister om hur offentlig plats ska regleras i exploateringsavtalen. Upplåtelseavgifter för nyttjandet av stadens offentliga platser har i många fall inte varit kända för varken exploatör eller stadens förvaltningar. Detta har fått som följd att avgifterna ifrågasatts med hänvisning till att de inte formulerats i de avtal som tecknats mellan stad och exploatör.

Enligt ordningslagens 1 kap 2 § 2p är allmän plats per definition en offentlig plats om den upplåtits för sitt ändamål. I 3 kap 1 § ordningslagen (1993:1617) anges att ”en offentlig plats inom ett detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget.”

Detta innebär att ett ianspråktagande av en offentlig plats regleras genom ordningslagen med polismyndigheten som tillståndsmyndighet. Staden har med andra ord inte juridiskt utrymme att på egen hand reglera användningen av sina offentliga platser utan är remissinstans, med vetorätt, åt polismyndigheten.

Trafikkontoret är den förvaltning som har delegation att svara polismyndigheten på remisser som berör nyttjandet av stadens offentliga platser. Genom lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. har staden rätt att ta ut avgift för utfärdade polistillstånd på offentliga platser som staden förvaltar. Avgifterna tas ut enligt den taxa för upplåtelse av offentlig plats som beslutas av kommunfullmäktige.

Enligt bakgrundsnittet i riktlinjerna för exploateringsavtal ska de vara tillämpliga i de fall då staden i huvudsak inte är markägare.

Ett exploateringsområde är ett avgränsat område som avses bli detaljplanelagt. I huvudsak ska det avgränsade området enligt tidigare stycke bestå av privatägd mark. Denna formulering öppnar dock upp för att exploateringsområdet kan innehålla mark som redan ägs av staden och som kan vara planlagd som allmän plats. Särskilt med tanke på att det under avsnittet som berör ”*Grundläggande principer*” på ett flertal

platser framgår att åtgärder på allmän plats även utom exploateringsområdet kan behöva genomföras och bekostas av exploatören. Här upplever trafikkontoret att det finns en kunskapslucka kring regleringen av offentlig plats. Som beskrivits ovan regleras offentlig plats genom polistillstånd enligt ordningslagen. Avgiftslagens (1957:259) rätt för en kommun att ta ut avgift för offentliga platser utesluter därmed möjligheten för staden att genom civilrättsliga nyttjanderättsavtal, som exempelvis ett exploateringsavtal, upplåta allmän plats för enskilt ändamål.

Kontoret menar därför att det måste framgå i riktlinjerna att mark inom exploateringsområdet, som omfattas av ordningslagens 1 kap 2 § 1-4 p, inte kan regleras i exploateringsavtalet. Detta gäller även projektering och ändringar av befintlig allmän plats utanför exploateringsområdet. Riktlinjerna behöver förtydliga att ett nyttjande av offentlig plats enligt ordningslagens 3 kap 1 § regleras genom polistillstånd och inte i exploateringsavtalen.

Detta är av extra stor vikt då staden genom sitt trafikkontor avgiftsbelägger utfärdade polistillstånd enligt av kommunfullmäktige beslutad taxa.

Kontorets synpunkter blir då särskilt viktiga eftersom själva syftet med riktlinjer för exploateringsavtal är: *”att öka förutsägbarheten för vad exploateringsavtalen kan komma att innehålla och hur formerna för förhandlingarna kring sådana avtal ska gå till”*. Kontoret anser därför att ett tydliggörande kring regleringen av offentlig plats behövs och föreslår att upplysning om att upplåtelseavgifter bekostas av exploatören läggs till under stycket som berör *”Övriga villkor och principer”*.

Fördelning av kostnader

Kontoret delar synen att exploatören ska ersätta exploateringskontoret och i förekommande fall trafikkontoret för eget arbete till exempel projektledning, samordning och granskning. Därmed blir det tydligt att exploatören ska bära alla sådana kostnader oavsett vem som äger marken från början.

Angående markreservat för allmännyttiga ändamål

En annan synpunkt som visserligen inte är central för riktlinjerna men som är något staden behöver se över är planläggandet av markreservat för allmännyttiga ändamål. Enligt vad kontoret erfar skapar markreservat för allmännyttiga ändamål, i riktlinjerna benämnda som x- och y-områden, förvaltningsmässiga problem då regleringen av dessa platser är komplicerad och kräver att separata avtal tecknas mellan stad och fastighetsägare. Utförligare information kring regelverket för hur framtida drift och underhåll är tänkt att skötas inom markreservaten är något som saknas i dokumentet. Kontoret ställer sig också frågande till varför andra markreservat som exempelvis u-områden inte omnämns i riktlinjerna.

Historiskt sett var bildandet av markreservat för allmännyttiga ändamål det enda sättet att separera allmän användning av kvartermark när exempelvis en gångpassage för allmänt nyttjande planerades i bottenplanet av ett bebyggt kvarter.

Dagens möjlighet till bildandet av tredimensionella fastigheter är enligt kontoret att föredra vid framtida planläggningar.