

PM 2015:189 RI (Dnr 110-1296/2015)

Förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter

Remiss från Näringsdepartementet

Remisstid den 25 november 2015

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen ”Förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter” avstyrks med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

I februari 2015 gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att ta fram ett förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter. I uppdraget ingick även att ta fram alternativa förslag till en sådan normaltaxa samt att redovisa konsekvenserna av förslagen.

Näringsdepartementet har remitterat Lantmäteriets redovisning av uppdraget ”Förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter” för yttrande.

Lantmäteriets rapport finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och trafiknämnden.

Stadsledningskontoret bedömer att det skulle vara omöjligt att utforma föreslagen taxa på ett rättvisande sätt och att ett införande skulle innebära ett omfattande arbete till liten nytta.

Exploateringsnämnden anser att förslaget riskerar att ha en negativ inverkan på bostadsbyggande då risken är stor att kommunen inte får full kostnadstäckning för anläggande och förbättring av gator samt andra allmänna anläggningar eftersom en fastställd taxa inte fullt ut kommer att ta hänsyn till det enskilda projektets verkliga kostnader och förutsättningar, samt att det vore oskäligt att överskjutande kostnader hamnar på skattebetalarna eller fördelas ut på andra markägare inom kommunen.

Trafiknämnden konstaterar att det finns aspekter av förslaget som riskerar att innebära stora administrativa pålagor för staden,

Mina synpunkter

I Stockholm finns det ett stort behov av bostäder och till år 2020 är målsättningen att det ska byggas 40 000 bostäder. Detta är en mycket ambitiös målsättning och för att lyckas uppnå detta ställs stora krav på staden och aktörerna som ska bygga. En förutsättning för byggande är investeringar i kommunal infrastruktur, så som vägar och vatten. I Lantmäteriets förslag till normaltaxa föreslås att nivåer för kommunala avgifter systematiseras i syfte att skapa en prissättning som är enkel och rättvis. Vi anser att förslaget kan riskera att bli kontraproduktivt för bostadsbyggandet. För det första skulle det innebära ett omfattande administrativt arbete med liten nytta. För det andra, och viktigast, kan vi konstatera att ett system med fastslagna nivåer riskerar att leda till en minskad nyproduktion av bostäder. Det finns en befarad risk att kommunen inte får full kostnadstäckning eftersom en fastställd taxa inte fullt ut kommer att ta hänsyn till det enskilda projektets verkliga kostnader och förutsättningar. Det skulle i dessa fall vara oskäligt att kommunens invånare eller andra markägare skulle stå för kostnader som inte täcks inom projektet. Därför anser vi att förslaget bör avstyrkas.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen ”Förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter” avstyrks med hänvisning till vad som sägs i promemorian.

Stockholm den 29 oktober 2015

KARIN WANNGÅRD

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

I februari 2015 gav regeringen Lantmäteriet i uppdrag att ta fram ett förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter. I uppdraget ingick även att ta fram alternativa förslag till en sådan normaltaxa samt att redovisa konsekvenserna av förslagen.

Näringsdepartementet har remitterat Lantmäteriets redovisning av uppdraget "Förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter" för yttrande.

I remissen redovisas två förslag till utformning av normaltaxa, ett huvudförslag och ett alternativförslag, vilka konsekvensanalyseras.

Utgångspunkten för Lantmäteriets förslag har varit att normaltaxan ska klara av att balansera mellan huvudkraven på enkelhet och rättvisa. Två grundförutsättningar för förslagen är att normaltaxan enbart ska avse en anläggningsavgift och att bebyggda fastigheter ska undantas från avgiftsskyldighet om inte byggrätten utökas.

Gatuavgifterna ska täcka kommunens kostnader för anläggande och förbättring av gator samt andra allmänna anläggningar. Förslaget till normaltaxa bygger på att kostnaderna tas fram och bedöms för planområden med normal planutformning och normal standard enligt riktlinjer som varje kommun måste ta fram.

I huvudförslaget föreslås taxan variera beroende på om bebyggelsen avser småhusfastighet, flerbostadshusfastighet, verksamhetsfastighet eller övrig fastighet, bland annat eftersom olika bebyggelser alstrar olika trafikströmmar och tar i anspråk olika mycket markareal för gator och andra allmänna platser.

Förslaget utgår från en tredelad normaltaxa uppbyggd kring tre avgiftsparametrar: grundavgift, tomtarealavgift samt bostads-/lägenhets-/bruttoareaavgift. Avvikelser från det "normala" föreslås hanteras via multiplikation av avgiften med olika av kommunen fastställda faktorer/procentsatser.

Kommunen kan enligt förslaget delas in i flera fördelningsområden och låta taxan variera mellan dessa områden via multiplikatorer. Hänsyn till avvikande förutsättningar inom ett fördelningsområde, exempelvis hög andel berg, hanteras också via multiplikatorer.

Om det inom det detaljplaneområde fastigheten befinner sig i redan finns befintliga gator eller andra anläggningar som är till nytta vid anläggandet av de nya gatorna/anläggningarna ska avgiften reduceras också genom multiplikation med fasta procentsatser. Detsamma gäller om fastigheten är utformat som ett så kallat skift eller om huvudmannaskapet är delat inom detaljplaneområdet. De olika faktorerna/multiplikatorerna tas fram av kommunen när taxan fastställs.

Lantmäteriet bedömer att den föreslagna normaltaxan för kommunala gatuavgifter skulle:

- Väsentligt förenkla systemet med gatukostnadsersättning
- Skapa större rättvisa för fastighetsägarna
- Öka förutsägbarheten för fastighetsägare
- Vara enklare att förstå och tillämpa
- Förenkla och snabba på planprocessen
- Vidmakthålla hög kunskapsnivå inom kommunen

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden och trafiknämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 oktober 2015 har i huvudsak följande lydelse.

I samband med budget 2015 beslutades att Stockholms stad ska bygga 40 000 bostäder fram till år 2020. Det långsiktiga målet är 140 000 bostäder mellan år 2010 och 2030. Staden är i ett mycket expansivt skede och står inför stora investeringar bland annat i gator och anläggningar.

Stadsledningskontoret bedömer för Stockholms del att införande av normaltaxa för gatuavgifter i enlighet med förslaget skulle innebära ett omfattande arbete till liten nytta.

Även om en grundlig analys görs som underlag för taxan bedömer stadsledningskontoret att det skulle vara omöjligt att utforma den på ett rättvisande sätt. Vissa byggherrar kommer att betala ett pris som är högre än de verkliga kostnaderna och vissa ett som är lägre. I praktiken innebär det således en omfördelning av kostnader mellan byggherrarna. Om taxan inte lyckas fånga samtliga kostnader kommer det dessutom innebära att de överskjutande kostnaderna överförs på skattebetalarna.

Vidare bedömer stadsledningskontoret att risk föreligger att detaljplaner som innebär högre kostnader än normalfallet inte genomförs, och att planer med låga kostnader prioriteras.

I Stockholms stad regleras kostnader för anläggande och förbättring av gator och andra allmänna anläggningar i exploateringsavtal, i enlighet med plan- och bygglagen (6 kap. 40-42 §§). I dessa regleras fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner inklusive eventuella åtaganden från byggherre eller fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar eller annan anläggning. Stadsledningskontoret anser att kostnaderna även fortsättningsvis bör regleras på detta sätt.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att näringsdepartementet i ”Delbetänkande från Sverigeförhandlingen: Ett författningsförslag om värdeåterföring (SOU 2015:60)” föreslår en ändring av plan- och bygglagen som innebär att en kommun och en fastighetsägare, med hjälp av ett förhandlingsbaserat verktyg ska kunna ingå avtal om återföring av värdeökning för fastigheter som uppstår genom en kommuns finansiering av transportinfrastruktur, så kallad ”värdestegringsersättning”. Stadsledningskontoret bedömer att förslaget om normaltaxa förmodligen skulle innebära att möjligheten för kommunen att använda sig av värdestegringsersättning för planerad infrastruktur skulle försvåras väsentligt.

Stadsledningskontoret saknar i Lantmäteriets promemoria en analys av hur förslaget om normaltaxa förhåller sig till plan- och bygglagen, i synnerhet vad gäller bestämmelserna kring exploateringsavtal, vilka infördes så sent som i januari 2015, och de föreslagna förändringarna avseende värdestegringsersättning.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 oktober 2015 följande.

Exploateringsnämnden beslutar att anse remissen besvarad med kontorets

tjänsteutlåtande.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 september 2015 har i huvudsak följande lydelse.

Inledningsvis konstaterar exploateringskontoret att Lantmäteriets förslag till normaltaxa för kommunala gatuavgifter riskerar att ha en negativ inverkan på bostadsbyggandet. Risken är att kommunen inte får full kostnadstäckning för anläggande och förbättring av gator samt andra allmänna anläggningar eftersom en fastställd taxa inte fullt ut kommer att ta hänsyn till det enskilda projektets verkliga kostnader och förutsättningar.

Kontoret anser således inte att det är möjligt att på ett rättvist sätt reglera det ekonomiska ansvaret för gatuavgifter utifrån en förutbestämd taxa. Det vore olyckligt om bostadsprojekt på privat mark riskerar att stoppas på grund av att kommunen inte har möjlighet att få full kostnadstäckning för allmänna anläggningar.

Det är oskäligt att överskjutande kostnader ska hamna på skatte-betalarna eller fördelas ut på andra markägare inom kommunen.

Exploateringskontoret anser att kostnader för anläggande och förbättring av gator samt andra allmänna anläggningar även fortsättningsvis ska regleras i ett exploateringsavtal, enligt intentionerna i nya plan- och bygglagen, PBL, som trädde i kraft i januari 2015.

"En utgångspunkt bör vara att avtalen bl.a. kan reglera överlåtelse av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt finansieringen av anläggande av gator och vägar och andra allmänna platser/.../ Regeringen anser att parterna bör ha frihet att komma överens om sådana situations-beroende och individuellt anpassade lösningar för den aktuella exploateringen, som kan innebära att planprocessen och bostadsbyggande och andra samhällsviktiga projekt kan effektiviseras. Lagregleringen av exploateringsavtalen blir därför en fråga om att väga behovet av förutsägbarhet och lagstöd för avtalsförhandlingar mot behovet av flexibilitet och situations-beroende lösningar i avtalen för ett effektivt plangenomförande."

Mot bakgrund av detta saknar exploateringskontoret ett resonemang i Lantmäteriets rapport kring hur de föreslagna förändringarna förhåller sig till exploateringsavtalets legala status.

Kontoret anser avslutningsvis att förslaget riskerar att leda till en onödigt stor administrativ börda som inte står i proportion till nyttan, dels initialt för att konstruera en taxa men också för att kontinuerligt följa upp de ärenden som kan komma att bli föremål för ny avgift i samband med att byggrätten utökas.

Trafiknämnden

Trafiknämnden beslutade vid sitt sammanträde den 15 oktober 2015 följande.

Trafiknämnden godkänner och överlämnar kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Trafikkontorets tjänsteutlåtande daterat den 29 september 2015 har i huvudsak följande lydelse.

De föreslagna gatuavgifterna är tänkta att täcka kommunens kostnader för anläggande av nya gator och andra allmänna anläggningar inom detaljplaneområden, samt förbättring av gator i områden med befintliga vägar/gator. Kontoret noterar att Sveriges Kommuner och Landsting i sitt remissvar beklagar att utredningen enligt sina direktiv inte fått möjlighet att analysera även frågan om drift och underhåll för att kunna presentera en helhetslösning på

gatkostnadsfinansieringen. Kontoret kan inte bedöma de juridiska förutsättningarna för att inkludera även dessa aspekter i en taxa, men kan konstatera att drift och underhåll utgör en viktig del av den totala kostnadsbilden för kommunerna.

Trafiknämnden ansvarar för underhåll och drift av drygt 3 600 gator. Nämnden tar inte ut någon avgift för upprustning idag. Kontoret tror att det är svårt att utforma en taxa som på ett rättvist och adekvat sätt kan fördela kostnader för upprustning av så vitt skilda områden.

I övrigt kan kontoret konstatera att det trots en god ambition finns aspekter av förslaget som riskerar att innebära stora administrativa pålagor för staden, inte minst i form av en initial arbetsinsats för att konstruera taxan. Som förslaget nu är utformat krävs också någon form av löpande bevakning av storleken på byggnaders boarea eftersom en ökning av boarean vid framtida tillbyggnader skulle kunna föranleda ett uttag av gatuavgift.