

Utlåtande 2017:51 RI (Dnr 123-745/2016)

**Nytt beslut om tomträttsavgälder för flerbostadshus
och beslut om att upphäva kommunfullmäktiges
beslut den 12 december 2016 § 25**

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Tomträttsavgälder för flerbostadshus – nyupplåtelseavgäld, fastställs i enlighet med bilaga 2 till utlåtandet, att gälla från och med kommunfullmäktiges beslut.
2. Tomträttsavgälder för flerbostadshus – regleringsavgäld, fastställs i enlighet med bilagorna 3 och 4 till utlåtandet, att gälla från och med kommunfullmäktiges beslut.
3. Huvudgrunderna för avgiftsuttaget fastställs i enlighet med bilaga 5 till utlåtandet.
4. Exploateringsnämnden medges rätt att korrigera avgälderna när det bedöms påkallat i enlighet med vad som framgår i exploateringsnämndens beslut den 14 april 2016 samt medges rätt att bestämma avgälder för nya exploateringsområden.
5. Kommunfullmäktiges beslut den 12 december 2016 § 25, Utl. 2016:188 (Dnr 121-745/2016) upphävs.
6. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Karin Wanngård anför följande.

Ärendet

Ärendet som nu föreläggs fullmäktige för beslut har tidigare beretts av berörda nämnder och bolag och den tidigare beredningen, vilken framgår enligt bilaga 8, är en del av beslutsunderlaget.

Exploateringsnämnden fattade den 14 april 2016 beslut om nya tomträttsavgälder för flerbostadshus och småhus och föreslog kommunfullmäktige att fastställa dessa.

Efter remissbehandling justerades förslaget bland annat på så sätt att infasningsperioden för ny avgäld förlängdes. Kommunfullmäktige fattade den 12 december 2016 beslut om nya avgälder för flerbostadshus. Därefter har besluten överklagats, bland annat med motiveringen att exploateringsnämnden inte ånyo fått yttra sig i ärendet och att detta därför inte skulle vara korrekt berett.

Då det inte med säkerhet går att förutse utgången i en rättslig prövning, har exploateringsnämnden beretts tillfälle att yttra sig över kommunfullmäktiges beslut. Avsikten är att kommunfullmäktige ånyo ska kunna behandla frågan om fastställande av avgälden och att upphäva det tidigare fattade beslutet.

Beredning

Ärendet har remitterats till exploateringsnämnden.

Exploateringsnämnden anser att kommunfullmäktiges beslut av den 12 december 2016 är väl avvägt och har inga ytterligare synpunkter.

Mina synpunkter

Det är viktigt att ta ansvar för stadens framtida exploateringsekonomi. Att regelbundet justera tomträttsavgälderna är något som är avtalat både med fastighetsägare av flerbostadshus och småhus. Trots att den politiska prövningen av tomträttsavgälderna borde handla om rimliga avgäldsnivåer samt regler för infasning och möjlig indexering, väljer oppositionen att helt fokusera på frågan om den interna beredningen av ärendet i staden. Man presenterar därför inte heller något eget alternativt förslag vilket är mycket talande för den politiska kraftlösheten. Möjligheterna att överklaga olika beslut är ett viktigt instrument i en demokrati, det är av särskilt stor betydelse för dem som saknar möjligheter att i den politiska processen påverka beslut. Så är inte fallet här. De politiska partierna har stora möjligheter att påverka de ärenden som behandlas liksom att lägga fram egna förslag till beslut. Att avstå från

detta och istället välja rättsliga processer för att om möjligt få frågan behandlad vid ett senare tillfälle kan varken uppfattas som ansvarsfullt eller seriöst.

Som framgår av exploateringskontorets yttrande och exploateringsnämndens beslut godkänner man och bekräftar de marginella justeringar av ärendet som skedde i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. För att minimera de betydande kostnader en rättslig prövning innebär både för staden och rättsväsendet är det därför mest ansvarsfullt att kommunfullmäktige får ta del av exploateringsnämndens yttrande och i praktiken bekräfta tidigare fattat beslut i frågan.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Nyupplåtelseavgälder 2016-2027
3. Tomträttsavgälder för flerbostadshus – regleringsavgäld
4. Tomträttsavgälder för flerbostadshus – slutavgäld 10 och 20 år
5. Huvudgrunder för tillämpning av tomträttsinstitutet
6. Exploateringsnämndens förslag till avgäldsnivåer
7. Exploateringsnämndens förslag till huvudgrunder för tillämpning av tomträttsinstitutet
8. Utlåtande 2016:188 RI (Dnr 123-745/2016) Tomträttsavgälder för flerbostadshus

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Anna König Jerlmyr, Joakim Larsson och Cecilia Brinck (alla M) och borgarrådet Lotta Edholm (L) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut avslås.
2. Kommunstyrelsen uppdras att hemställa till regeringen om att ändra Jordabalkens lydelse för att möjliggöra en årlig indexuppräknings av tomträttsavgälder för bostäder.
3. Därutöver anfördes följande.

Oaktat sakfrågan och remissinstansernas kritik mot förslaget så är det ett faktum att detta ärende har varit illa berett från dag ett, vilket vi hela tiden har påpekat. Att exploateringsnämnden inte gavs möjlighet att yttra sig över det reviderade förslaget ansåg vi strida mot kommunallagens beredningskrav. Vi ansåg det därför tveksamt att

beslutet skulle hålla vid en laglighetsprövning, varför vi valde att minoritetsåterremittera ärendet i kommunfullmäktige.

När ärendet sedermera kom tillbaka till kommunfullmäktige den 7 november 2016 var det likafullt alltjämt utan att exploateringsnämnden fått möjlighet att yttra sig, vilket var syftet med minoritetsåterremissen. Vi valde då att överklaga kommunfullmäktiges beslut med hänvisning till beredningskravet i 5 kap. 26–27 §§ kommunallagen.

Efter att förvaltningsrätten förelagt staden att yttra sig över denna laglighetsprövning har den socialdemokratiskt ledda majoriteten insett att kommunfullmäktiges beslut med stor sannolikhet inte kommer att klara den juridiska prövningen och har därför valt att remittera förslaget till exploateringsnämnden. Med andra ord gör majoriteten nu just det som vi redan krävde i vår minoritetsåterremiss i november 2016.

Det är, försiktigt uttryckt, en mycket märklig ordning att i efterhand remittera ett redan beslutat fullmäktigeärende till den berörda nämnden för att ”säkra upp” att kravet på beredning enligt kommunallagen är uppfyllt. Remissväsendet är en bärande och viktig del i den svenska demokratiska modellen. Det är den för att säkerställa att många synpunkter och fakta samlas in, för att ett så bra och väl underbyggt beslut som möjligt ska fattas. Ett missiv som uttryckligen säger att en remissinstans ska yttra sig för att ”det inte går att förutse utgången i en rättslig prövning” är under all kritik. Det är inget annat än en signal om att Socialdemokraterna ser kommunallagens regler om beredning som ett rundningsmärke att klara av i formell mening.

Vi anser att kommunallagens regler om beredning ska betraktas utifrån den funktion de är tänkta att fylla, nämligen att säkerställa kvaliteten i besluten. Vidare är det ytterst angeläget att Stockholms stads politiska ledning aldrig skickar signaler inåt i organisationen om att något annat skulle vara fallet. Vi finner det också mycket anmärkningsvärt att exploateringskontoret i sitt remissvar överhuvudtaget inte kommenterar de ekonomiska förändringarna som gjorts avseende såväl avgäldsnivåerna som infasningen. Att kontoret säger sig anse att kommunfullmäktiges beslut är ”väl avvägt” är i detta sammanhang irrelevant. Det som är relevant, och som kontoret måste svara på, är hur sänkningen av avgäldsnivåerna som gjordes mellan beslutet i exploateringsnämnden i april och beslutet i kommunfullmäktige i december påverkar exploateringsnämndens budget. Vi finner det synnerligen osannolikt att varken sänkningen av avgäldsnivån eller den längre infasningen skulle ha någon inverkan på nämndens intäkter.

I föreliggande ärende föreslås kommunfullmäktige upphäva sitt tidigare beslut om nya tomträttsavgälder för flerbostadshus för att fatta ett nytt beslut om det reviderade förslaget, som nu formellt sett beretts av exploateringsnämnden. Även om beredningen i sig nu har genomförts juridiskt korrekt anser vi fortsatt att detta förslag innebär en alltför kraftig höjning och trappas in under en alltför kort tid.

I övrigt framlägger vi i detta ärende samma synpunkter i sak, och förslag, som vi gjort tidigare.

Den socialdemokratiskt ledda majoriteten i Stockholms stad föreslår en kraftig höjning av de så kallade tomträttsavgälderna för småhus och flerbostadshus, vilket kommer slå hårt mot hushållen. Till följd av den massiva kritiken har Socialdemokraterna efter remissrundan valt att justera förslaget. Detta gäller i praktiken dock bara för flerbostadshus. De högsta höjningarna för småhus blir fortsatt

18 000 kronor per år. Det är stora summor för hushåll som redan fått höjningar av både den kommunala och den statliga inkomstskatten.

Principiellt anser vi att avgäldsnivåerna bör avspegla markvärdena. Samtidigt måste vi ta hänsyn till hur bostadsmarknaden ser ut idag. Med reglerade hyror och ett stelbent tomträttsinstitut riskerar ett strikt marknadstänkande i ena änden att leda till stora skevheter i den andra. Därför kräver vi att det istället genomförs en lagändring så att det blir möjligt att årligen indexuppräknat tomträttsavgälden för bostäder.

Tomträttsavgälderna bestäms till ett belopp som i normalfallet är oförändrat under tidsperioder om tio eller tjugo år. Resultatet av detta blir att avgäldsnivåerna regleras upp till en betydligt högre nivå omkring vart tionde år, eftersom markvärdet i framförallt Stockholm stiger kraftigt. Det innebär att vanliga hushåll drabbas hårt.

Den borgerliga regeringen lät en särskild utredare utreda tomträttsfrågan. Detta resulterade

i ett förslag om att skapa möjlighet till en årlig indexuppräknat av avgäldsnivåerna för att åstadkomma följsamhet mellan avgälden och markvärdeutvecklingen. Förslaget innebar förutsägbarhet men genomfördes aldrig.

För att skapa ekonomisk trygghet för de hushåll som har boende på tomträttsmark behöver lagstiftningen ändras. Regeringen måste lägga fram förslag som möjliggör en årlig indexuppräknat av avgäldsnivåerna. Tomträttsutredningen föreslog därtill ett avgäldstak för bostadstomträtter. Dessa möjligheter finns inte med dagens lagstiftning, vilket gör att det i praktiken alltid kommer att handla om en väldigt stor höjning varje gång nivån ska regleras.

Avgäldsnivåerna måste ses över, men låt oss då börja i rätt ände. Regeringen måste besluta om att ändra i Jordabalken så att en årlig indexuppräknat tillåts för bostäder.

Dessutom måste det vara möjligt att friköpa sin tomt. Bara så kan vi ge stockholmarna den långsiktighet och trygghet som de förtjänar och samtidigt säkra en långsiktigt ansvarsfull utveckling av tomträttsavgälderna.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Tomträttsavgälder för flerbostadshus – nyupplåtelseavgäld, fastställs i enlighet med bilaga 2 till utlåtandet, att gälla från och med kommunfullmäktiges beslut.
2. Tomträttsavgälder för flerbostadshus – regleringsavgäld, fastställs i enlighet med bilagorna 3 och 4 till utlåtandet, att gälla från och med kommunfullmäktiges beslut.
3. Huvudgrunderna för avgiftsuttaget fastställs i enlighet med bilaga 5 till utlåtandet.
4. Exploateringsnämnden medges rätt att korrigera avgälderna när det bedöms påkallat i enlighet med vad som framgår i exploateringsnämndens beslut den 14 april 2016 samt medges rätt att bestämma avgälder för nya exploateringsområden.

5. Kommunfullmäktiges beslut den 12 december 2016 § 25, Utl. 2016:188 (Dnr 121-745/2016) upphävs.
6. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 8 mars 2017

På kommunstyrelsens vägnar:
K A R I N W A N N G Å R D

Ulrika Gunnarsson

Reservation anfördes av Cecilia Brinck, Johanna Sjö, Jonas Nilsson och Lars Jilmstad (alla M) och Lotta Edholm (L) och Karin Ernlund (C) med hänvisning till Moderaternas och Liberalernas gemensamma reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättarytttrande gjordes av Erik Slottnér (KD) enligt följande.

Om jag haft rösträtt hade jag yrkat att kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. Föredragande borgarrådets förslag till beslut avslås.
2. Därutöver anføres följande.

Detta ärende visar än en gång på Socialdemokraternas oförmåga att bereda ärenden på ett korrekt sätt i enlighet med kommunallagen. Denna oförmåga har inneburit att aktuellt ärende har fått beredas om inte mindre än två gånger vilket naturligtvis är uppseendeväckande. Det är således inte oppositionens ansvar att ärendet drar ut på tiden, det ansvaret åvilar helt och hållet den styrande majoriteten.

Kristdemokraterna anser också att föredragande borgarråds svepande anklagelser mot oppositionen är orättvisa och felaktiga. Borgarrådet påstår att vi inte presenterat några egna förslag till förändringar utan bara ägnat oss åt juridiska frågor. Detta är inte överensstämmande med verkligheten. Kristdemokraterna har i sin reservation föreslagit en rad konkreta förslag på förändringar av nu gällande tomträttsavgifter som ett konkret alternativ till majoritetens förslag. Dessa skiljer sig så pass mycket från vad majoriteten gått fram med att vi helt avslår borgarrådets förslag till beslut.

En uppjustering av tomträttsavgifterna må vara motiverat med hänsyn till markvärdestegringen, men den måste ske mer gradvis än nu liggande förslag för att inte utgöra ett orimligt hårt slag mot människors hushållsekonomi. Höjningen måste således ske över ett längre tidsspann, förslagsvis på tio år. Därtill är det viktigt att

erbjuda stockholmarna möjlighet till friköp av tomträttsmarken innan höjningen träder ikraft. Detta skulle innebära ett valalternativ för enskilda hushåll samtidigt som det är en fortsatt sund ekonomisk politik för Stockholms stad. Vidare så förespråkar vi en årlig indexuppräknings av tomträttsavgälderna som princip och anser därför att Stockholms stad ska uppvakta regeringen i den frågan så att lagen ändras i enlighet med dessa intentioner. Tomträttsavgälden för nyproducerade hyreslägenheter under 35 kvm ska vara 50 % av tomträttsavgälden och Kristdemokraterna anser avslutningsvis att en avgäld baserad på 30 % av marktaxeringsvärdet ska gälla för både flerbostadshus och för småhus.

Stadens ekonomi riskerar att drabbas hårt av framtida räntehöjningar med tanke på att den rödgrönrosa majoriteten ökar stadens belåning. Sammantaget riskeras stockholmarnas köpkraft med en så pass hastig ökning av tomträttsavgälderna. Stockholmarna har redan drabbats hårt av den rödgrönrosa majoritetens dubbla skattehöjningar. De rödgrönrosas föreliggande förslag skulle innebära ytterligare många tusen i ökade kostnader för många stockholmare.

Remissammanställning

Ärendet

Ärendet som nu föreläggs fullmäktige för beslut har tidigare beretts av berörda nämnder och bolag och den tidigare beredningen, vilken framgår enligt bilaga 8, är en del av beslutsunderlaget.

Exploateringsnämnden fattade den 14 april 2016 beslut om nya tomträttsavgälder avgälder för flerbostadshus och småhus och föreslog kommunfullmäktige att fastställa dessa.

Efter remissbehandling justerades förslaget bland annat på så sätt att infasningsperioden för ny avgäld förlängdes. Kommunfullmäktige fattade den 12 december 2016 beslut om nya avgälder för flerbostadshus. Därefter har besluten överklagats, bland annat med motiveringen att exploateringsnämnden inte ånyo fått yttra sig i ärendet och att detta därför inte skulle vara korrekt berett.

Då det inte med säkerhet går att förutse utgången i en rättslig prövning, har exploateringsnämnden beretts tillfälle att yttra sig över kommunfullmäktiges beslut. Avsikten är att kommunfullmäktige ånyo ska kunna behandla frågan om fastställande av avgälden och att upphäva det tidigare fattade beslutet.

Stockholms stad är en av landets största markägare med markinnehav både inom stadens gränser och i angränsande kommuner. Staden äger knappt 70 % av stadens totala areal, ca 13 000 ha. Med tomträtten ger Stockholms stad privatpersoner och företag rätten att använda stadens mark mot en årlig tomträttsavgäld. Tomträttsavgälder för småhus och flerbostadshus ger staden intäkter på ca 1 000 mnkr/år. På vilket sätt staden tar ut tomträttsavgälder får således stora samhälls- och socioekonomiska konsekvenser.

De nuvarande avgäldsnivåerna har varit oförändrade sedan kommunfullmäktiges beslut år 2004. Enligt ”Huvudgrunder för tillämpning av tomträttsinstitutet” ska avgäldsnormerna omprövas av kommunfullmäktige i samband med att allmän fastighetstaxering äger rum för respektive fastighetstyp. Sedan föregående kommunfullmäktigebeslut har fastighetstaxering genomförts senast under år 2013 och markvärdena har ökat kraftigt.

Kommunstyrelsen förslag till avgälder för flerbostadshus utgår från stadsledningskontorets förslag till justeringar men innehåller också ett förslag till intrappning för avgälder vid nyupplåtelse.

Beredning

Ärendet har remitterats till exploateringsnämnden.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 2 februari 2017 följande.

1. Exploateringsnämnden beslutar att besvara remissen med kontorets tjänsteutlåtande.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (alla M) och Abit Dundar (L), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 23 januari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Kontoret har tagit del av kommunfullmäktiges beslut.

Markprisutvecklingen har varit kraftig under senare år och motiverar en justering av avgälderna. Kontorets uppfattning är att kommunfullmäktiges beslut är väl avvägt. Kontoret har inga ytterligare synpunkter.

Reservationer m.m.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av Joakim Larsson m.fl. (alla M) och Abit Dundar (L) enligt följande.

- 1 Att återremittera ärendet till exploateringskontoret.
- 2 Att exploateringskontoret i sitt remissvar tydligt redogör för stadens och exploateringsnämndens ekonomiska konsekvenser av att förslaget till nya avgäldsnivåer sänkts från kontorets ursprungliga förslag liksom att intrappning därtill blivit längre.

Vice ordföranden Joakim Larsson m.fl. (M) och Abit Dundar (L) föreslår i andra hand att nämnden beslutar att avslå kontorets förslag till beslut och att som svar på remissen anför följande:

Det är en mycket märklig ordning att skicka ett beslutat fullmäktigeärende på remiss i efterhand för att ”säkra upp” att kraven på beredning enligt kommunallagen är uppfyllda. Remissväsendet är en bärande och viktig del i den svenska demokratiska modellen. Det är den för att den ska säkerställa att många synpunkter och fakta samlas in, för att ett så bra beslut som möjligt ska fattas.

Ett remissbrev som uttryckligen säger att en remissinstans ska yttra sig för att ”det inte går att förutse utgången i en rättslig prövning” av om de borde ha hörts innan beslutet fattades, är under all kritik.

Det är inget annat än en signal om att man ser kommunallagens regler om beredning i nämnder som ett rundningsmärke att klara av i formell mening.

Vi anser att kommunallagens regler om beredning ska betraktas utifrån den funktion de är tänkta att fylla, nämligen att säkerställa kvaliteten i besluten. Vidare är det ytterst angeläget att Stockholms stads politiska ledning aldrig skickar signaler inåt i organisationen om att något annat skulle vara fallet.

Vi finner det också mycket anmärkningsvärt att exploateringskontoret i sitt remissvar överhuvudtaget inte kommenterar de ekonomiska förändringarna som gjorts avseende såväl avgäldsnivåerna som intrappningen. Att kontoret anser att kommunfullmäktiges beslut är ”väl avvägt” är i detta sammanhang irrelevant. Det som är relevant, och som kontoret måste svara på, är hur sänkningen av avgäldsnivåerna som gjordes mellan beslutet i kommunstyrelsen och beslutet i kommunfullmäktige påverkar exploateringsnämndens budget. Vi finner det synnerligen osannolikt att varken sänkningen av avgäldsnivån eller den längre intrappningen inte skulle ha någon inverkan på nämndens budget.

I övrigt framlägger vi i detta ärende samma synpunkter i sak som vi gjort tidigare på detta ärende:

Den socialdemokratiskt ledda majoriteten i Stockholms stad föreslår en kraftig höjning av de så kallade tomträttsavgälderna för småhus och flerbostadshus, vilket kommer slå hårt mot hushållen. Till följd av den massiva kritiken har Socialdemokraterna efter remissrundan valt att justera förslaget. Detta gäller i praktiken dock bara för flerbostadshus. De högsta höjningarna för småhus blir fortsatt 18 000 kronor per år. Det är stora summor för hushåll som redan fått höjningar av både den kommunala och den statliga inkomstskatten.

Precis som Villaägarna korrekt påpekar i sin kritik har majoriteten i förslaget räknat på taxeringsvärdena från år 2012. En bedömning utifrån 2015 års taxeringsvärden skulle ge ett mer rättvisande utfall av nivåökningar och antalet hushåll som berörs av höjningen. Att det är 2015 års taxeringsvärden som trots allt kommer att gälla bekräftar enbart vår inställning om att ärendet är illa berett.

Principiellt anser vi att avgäldsnivåerna bör avspegla markvärdena. Samtidigt måste vi ta hänsyn till hur bostadsmarknaden ser ut idag. Med reglerade hyror och ett stelbent tomträttsinstitut riskerar ett strikt marknadstänkande i ena änden att leda till stora skevheter i den andra. Därför kräver vi att det istället genomförs en lagändring så att det blir möjligt att årligen indexuppräknat tomträttsavgälden för bostäder.

Tomträttsavgälderna bestäms till ett belopp som i normalfallet är oförändrat under tidsperioder om tio eller tjugo år. Resultatet av detta blir att avgäldsnivåerna regleras upp till en betydligt högre nivå omkring vart tionde år, eftersom markvärdet i framförallt Stockholm stiger kraftigt. Det innebär att vanliga hushåll drabbas hårt.

Den borgerliga regeringen lät en särskild utredare utreda tomträttsfrågan. Detta resulterade i ett förslag om att skapa möjlighet till en årlig indexuppräknings av avgäldsnivåerna för att åstadkomma följsamhet mellan avgälden och markvärdeutvecklingen. Förslaget innebar förutsägbarhet men genomfördes aldrig.

För att skapa ekonomisk trygghet för de hushåll som har boende på tomträttsmark behöver lagstiftningen ändras. Regeringen måste lägga fram förslag som möjliggör en årlig indexuppräknings av avgäldsnivåerna. Tomträttsutredningen föreslog därtill ett avgäldstak för bostadstomträtter. Dessa möjligheter finns inte med dagens lagstiftning, vilket gör att det i praktiken alltid kommer att handla om en väldigt stor höjning varje gång nivån ska regleras.

Avgäldsnivåerna måste ses över, men låt oss då börja i rätt ände. Regeringen måste besluta om att ändra i Jordabalken så att en årlig indexuppräknings tillåts för bostäder. Dessutom måste det vara möjligt att friköpa sin tomt. Bara så kan vi ge stockholmarna den långsiktighet och trygghet som de förtjänar och samtidigt säkra en långsiktigt ansvarsfull utveckling av tomträttsavgälderna.