

Kommunstyrelsen

Återbetalning av och stopp för gatukostnadsersättningar

Motion den 23 mars 2015 av Bosse Ståldal, Mikael Carlsson, Efsen Goitom och Christina Ståldal (NL)

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige fatta följande beslut.

Kommunfullmäktige avslår förslagen i motionen. Kommunfullmäktige noterar att kommunens uttag av gatukostnadsersättning sker i enlighet med gällande rätt och rättspraxis inom området.

Sammanfattning

Motionärerna föreslår att Nacka kommun ska upphöra med att ta ut gatukostnadsersättning för befintliga vägar i förnyelseområden och återbetala hittills uttagna ersättningar. Enligt motionärerna strider kommunens uttag av gatukostnadsersättning mot regeringsformen och Europakonventionen. Motionärerna hänvisar till ett antal ärenden som Centrum för rättvis driver som stöd för sin ståndpunkt.

Sammantaget kan konstateras att de i plan- och bygglagen reglerade grunderna för uttag av gatukostnadsersättning inte strider mot egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Nacka kommuns tillämpning av möjligheten att ta ut gatukostnader sker i enlighet med plan- och bygglagen. Det finns således inte skäl ur ett juridiskt perspektiv att upphöra med att ta ut ersättning för gatukostnader för att bygga ut vägar och andra allmänna anläggningar i det som kallas förnyelseområden.

Förslagen i motionen

Motionärerna föreslår att Nacka kommun ska sluta ta ut gatukostnadsersättning när befintliga vägar i förnyelseområden byggs ut, alternativt att omedelbart upphöra med att ta ut sådan ersättning tills rättsläget är ordentligt klarlagt se bilaga 1. Motionärerna föreslår vidare att Nacka kommun ska vidta behövliga förberedelser för att återbetala hittills uttagna

ersättningar och budgeterar för en total kommunal finansiering för återstående kostnader. Motionärerna anför att eftersom både kostnader och intäkter för gatorna periodiseras under 33 år lär de årliga kostnaderna uppgå till några promille av kommunens budget och att detta därför inte medför något större problem då medborgarna i de gamla sommarstugeområdena betalar kommunal skatt som mer än väl täcker kostnader för infrastruktur.

Exploateringsenhetens utredning och bedömning

Rättsligt stöd

I Sverige har kommuner sedan länge haft rätt att ta ut ersättning för gatukostnader från fastighetsägare. De rättsliga förutsättningarna återfinns i 6 kap. plan- och bygglagen. Kommunen har enligt 6 kap. 24 § PBL rätt att ta ut gatukostnader av fastighetsägare i ett område för att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats om åtgärden sker för att tillgodose områdets behov. Dessa kostnader ska fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund. Kommunen ska besluta om avgränsningen av de områden inom vilket fördelning ska ske, om de kostnader som ska fördelas och om grunderna för fördelningen.

I de fall betalningsskyldigheten är betungande kan avbetalningsplan upprättas med fastighetsägaren enligt 6 kap. 36 § PBL. I situationer där betalningsskyldigheten bedöms som alltför betungande kan fastighetsägaren beviljas anstånd med betalningen alternativt kan betalningsskyldighet efterges helt eller delvis, enligt 6 kap. 37 § PBL.

Enligt 2 kap. 15 § regeringsformen är varje medborgares egendom tryggad. Ingen kan tvingas avstå sin egendom genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen annat om när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Den som tvingas avstå sin egendom har rätt till ersättning för förlusten. Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen om mänskliga rättigheter har varje fysisk eller juridisk person rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningarna som anges i lag. Regeringsformens och Europakonventionens skydd sammanfaller.

Ingrepp får ske i egendomsskyddet om det krävs för att tillgodose det som kallas ”angelägna intressen”. Vad som avses med angelägna intressen får avgöras utifrån vad som kan anses acceptabelt från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Det kan vara frågan om samhällets behov av mark för bland annat bostadsbyggande, trafikleder och rekreation. I förarbetena till 2 kap. 15 § regeringsformen sägs att det även med en grundlagsfäst huvudprincip om full ersättning finns utrymme att i vanlig lag utforma exempelvis värderingsregler och regler om vilka typer av förluster som ska vara ersättningsgilla på olika sätt.

Rättspraxis

Motionärerna har hänvisat till ett antal ärenden som Centrum för rättvisa driver för fastighetsägares räkning, däribland en dom från Kammarrätten i Göteborgs från den 24 juni 2015, se [bilaga 2](#). Exploateringsenheten är av uppfattningen att enbart Kammarrätten i Göteborgs mål är relevant.



I målet prövade Kammarrätten frågan om ett beslut om uttag av gatukostnadsersättning var förenlig med regeringsformen och Europakonventionen för mänskliga rättigheter.

Kammarrätten fann att beslutet var förenligt med egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen för mänskliga rättigheter och att kostnaderna för att iordningsställa området hade fördelats efter skälig och rättvis grund. Fastighetsägarna kompenseras enligt Kammarrätten för ianspråktagen mark genom att vid fastighetsreglering tillföras annan mark samt genom möjlighet att få ytterligare byggrätter. Genom att fastighetsägarna blir kompenserade kan de inte anses innebära att de tvingas avstå egendom på ett sådant sätt att bestämmelserna i regeringsformen och Europakonventionen för mänskliga rättigheter blir tillämplig.

Kammarrättens avgörande har överklagats till Högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen har ännu inte tagit ställning till frågan om prövningstillstånd. Kammarrättens avgörande är alltså gällande tills frågan om prövningstillstånd har behandlats, rättsläget kan därför inte heller uppfattas som oklart.

Kommunens hantering

Kommunstyrelsen antog den 12 december 2005 principer för uttag av gatukostnadsersättning i förnyelseområden med kommunalt huvudmannaskap. En gatukostnadspolicy togs fram 2006 och fastställdes av kommunstyrelsen den 3 april 2006, § 58, reviderad den 25 mars 2013, § 75. Gatukostnadspolicyn innehåller principer vid genomförande av allmänna anläggningar, uttag av gatukostnadsersättningar och regler för avbetalning respektive anstånd med betalning avseende gatukostnadsersättning.

Det anges i gatukostnadspolicyn att kommunen ska stå kostnaden för anläggningar som bedöms vara till nytta för andra än de som bor inom detaljplaneområdet, som avser överstandard och kostnader som överstiger den vid granskningen angivna kostnaden. Fastighetsägarna bär enbart kostnaden för de investeringar som behövs för att uppfylla detaljplanens lägsta godtagbara krav på området så att de allmänna anläggningarna inom området kan fungera för avsett ändamål och i den utsträckning de har nytta av gatukostnadsarbetet.

Gatukostnaderna ska sålunda fördelas mellan befintliga och nytillkommande fastigheter efter den nytta som tillförs de skilda fastigheterna. Vidare ska kostnaderna fördelas mellan fastigheterna efter skälig och rättvis grund. Exploatering är normalt ekonomiskt gynnsamt för fastigheterna i exploateringsområdet, vilket i förarbetena till lagstiftningen har ansetts utgöra tillräckligt skäl för att enskilda fastighetsägare ska bidra till detaljplanens genomförandekostnader. Genom exploatering förbättras fastigheternas tillgänglighet, vilket i sin tur typiskt sett leder till att fastigheterna ökar i värde. Fastighetsägarna kan härutöver erhålla nya eller utvidgade byggrätter. Den nyttan som tillkommer skilda fastigheter bedöms på objektiva grunder och baseras inte på subjektiva uppfattningar. I förarbetena framhålls att det inte är möjligt att i lagtext lägga fast några generella principer för fördelningen av gatukostnader mellan befintlig och tillkommande bebyggelse. Bedömningen ska istället ske utifrån de lokala förhållandena. Kommunen strävar i sin bedömning efter att finna en



fördelningsordning som uppfattas som rimlig av de som ska betala och tar hänsyn till de speciella omständigheter som råder i det aktuella området. Hänsyn tas också till att befintliga fastighetsägare ofta redan kan ha betalat för gatorna genom skatteuttag eller eget anläggande.

Fastighetsägare åläggs således betalningsskyldighet om och i den mån fastighetsägaren har nytta av gatukostnadsarbetet. Mot denna bakgrund är åtgärden att ta ut gatukostnadsersättning från fastighetsägare proportionerlig i förhållande till det egendomsintrång som fråga är om. Förförandet är därmed förenligt med regeringsformen och Europakonventionens krav i fråga om rätten till respekt för egendom. Till sammanhanget hör att en fastighetsägare som på grund av sina ekonomiska förhållanden har svårigheter att fullgöra sin betalningsskyldighet kan beviljas en avbetalningsplan, anstånd med eller annan jämkning av betalningskravet.

Sammantaget kan konstateras att det inte finns något stöd för att kommunens hantering vid uttag av gatukostnadsersättning strider mot egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen eller annan författning.

Förslagets ekonomiska konsekvenser

De kostnader som fördelas på fastighetsägare uppgår till betydande belopp. I dagsläget återstår totalt 400 miljoner kronor att debitera i gatukostnadsersättning, fördelat på drygt 900 fastighetsägare i tio förnyelseområden. Det är kostnader som Nacka kommun annars skulle få finansiera genom skattemedel. I beräkningen ingår inte en eventuell framtida omvandling av områden i Norra Boo med enskilt huvudmannaskap till kommunalt huvudmannaskap. Enbart i området Älgö byggs vägar till en kostnad som uppskattningsvis uppgår till ca 200 miljoner kronor och områdets 500 fastighetsägare ska betala totalt 95 miljoner kronor.

Kommunen har använt sig av möjligheten att ta ut gatukostnadsersättning och därmed debiterat fastighetsägare för sådan ersättning i många decennier, minst 60 år. Att räkna ut hur mycket som sammanlagt debiterats fastighetsägare är idag omöjligt eftersom faktureringsunderlag inte finns sparad så långt tillbaka i tiden. Troligtvis handlar det om flera hundra miljoner kronor. Sedan år 2000 har ca 300 miljoner kronor debiterats fastighetsägare utöver vad som angetts ovan.

Ett beslut att bifalla förslagen i motionen skulle därutöver bli administrativt betungande för kommunen och ta oproportionerligt mycket tid i anspråk, eftersom omfattande utredningar måste vidtas med anledning av ett sådant beslut. Det åligger härtill inte kommunen någon skyldighet att återbetala erlagda ersättningar eftersom uttag av gatukostnadsersättning har skett och sker i enlighet med lag.



Bilaga

- Bilaga 1 Motion om Återbetalning av och stopp för gatukostnadsersättningar, 2015-03-23
Bilaga 2 Kammarrätten i Göteborg (2015-06-24), mål nr 3276-14

Christina Gerremo
Biträdande chef
Exploateringsenheten

Amela Balijaj
Exploateringsjurist
Juridik- och kanslienheten

Soheil Farhoudi
Kommunjurist
Juridik- och kanslienheten