

Kommunstyrelsen

Tillägg om exploateringsersättning och etappvis utbyggnad i programmet för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige fattar följande beslut.

1. Kommunfullmäktige antar föreslagna revideringar om exploateringsersättning i *Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal*.
2. Kommunfullmäktige beslutar att det i *Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal* ska anges att Nacka stad delas in i fem fördelningsområden för uttag av exploateringsersättning.
3. Kommunstyrelsen bemyndigas att besluta om premisser för uttag av exploateringsersättning och det närmare förfarandet vid uttag av exploateringsersättning.

Sammanfattning

Den planerade stadsutvecklingen inom kommunen innebär en omfattande utbyggnad av allmänna anläggningar. Exploatörer som bygger i kommunen ska bära del av kostnaderna för denna utbyggnad genom att erlægga exploateringsersättning. Exploateringsersättningen får enligt kommunens riktlinjer för exploateringsavtal avse efterhandsbetalning för genomförda investeringar, i de fall utbyggnaderna sker etappvis. Riktlinjerna bör dock även stödja att ersättningen får avse förskottsreglering av planerade framtida investeringar vid en etappvis utbyggnad. Detta ger en mer rättvis och jämn fördelning över tid av kommunens kostnader för de exploatörer som har nytta av anläggningarna. Stadsledningskontoret föreslår därför att riktlinjerna förtydligas med att kommunen har för avsikt att ta ut ersättning för framtida investeringskostnader. Avsikten är inte att redan ingångna avtal som hanterar vilken exploateringsersättning som en exploatör ska betala ska påverkas.

Stadsledningskontoret föreslår också att ett tillägg i riktlinjerna görs som klargör att Nacka stad indelas i fem fördelningsområden, vilka utgör grund för fördelning av kostnader för



utbyggnad av allmänna anläggningar. Det innebär att exploatörerna inom respektive fördelningsområde ska anses ha samma nytta av ingående allmänna anläggningar. Det föreslagna tillägget klargör även att det inom vart och ett av dessa fem fördelningsområden antingen pågår eller planeras en etappvis utbyggnad. Detta förslag ger kommunen utökade möjligheter att ta ut exploateringsersättning för redan genomförda och planerade investeringar inom Nacka stad.

Det föreslås även att kommunstyrelsen bemyndigas att anta premisser för en rättvis och rättssäker kostnadsfördelning för utbyggnaden av allmänna anläggningar, och att kommunstyrelsen bemyndigas att besluta om det närmare förfarandet vid uttag av exploateringsersättning. Arbetet med att ta fram exploateringsersättningens storlek för respektive fördelningsområde kommer att grunda sig på kostnaden som kommunen prognostiserar för utbyggnad av allmänna anläggningar inom de föreslagna fördelningsområdena.

Ärendet

Bakgrund och syfte

Stadsutvecklingen i Nacka styrs av ett antal dokument som antagits av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen, bland annat *Hållbar framtid i Nacka - Översiktsplan för Nacka kommun, Utvecklad strukturplan för Nacka stad* och ett flertal detaljplaneprogram för olika delar av kommunen. Kommunen behöver genomföra en omfattande utbyggnad av allmänna anläggningar, allmänna platser och annan infrastruktur för att förverkliga den utveckling av kommunen som antagna styrande dokument föreskriver.

Kommunfullmäktige antog 2016 *Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal*, ”**Markprogrammet**”. Markprogrammet innehåller bland annat riktlinjer för exploateringsavtal där kommunens utgångspunkter och mål för exploateringsavtal anges. Markprogrammet behandlar frågan om exploateringsersättning men ett antal förtydliganden och tillägg behöver göras.

Exploateringsersättning från exploatörer är en viktig del av finansieringen av utbyggnaden av allmänna anläggningar, allmän plats och annan infrastruktur. Syftet med denna revidering av Markprogrammet är att riktlinjerna ska stödja att exploateringsersättning även får avse förskottsreglering av planerade framtida investeringar vid en etappvis utbyggnad. Syftet är också att tydliggöra i riktlinjerna att utbyggnaden av Nacka stad utgörs av flera etappvisa utbyggnader samt att definiera dessa etappvisa utbyggnader genom indelning av Nacka stad i fördelningsområden.

Revideringen av programmet syftar även till att bemyndiga kommunstyrelsen att besluta om det närmare förfarandet vid uttag av exploateringsersättning samt anta premisser för en rättvis och rättssäker kostnadsfördelning för utbyggnaden av allmänna anläggningar.



Generellt om exploateringsersättning

Av plan- och bygglagen framgår att ett exploateringsavtal får omfatta åtagande för en byggherre eller 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. Ersättningen som byggherrar kan åläggas att betala för att finansiera sådana åtgärder benämns i Markprogrammet som exploateringsersättning. Åtgärderna som föranleder exploateringsersättningen ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Vidare ska en exploatörs åtagande att finansiera åtgärderna stå i rimligt förhållande till dennes nytta av detaljplanen.

Kommunen får enligt plan- och bygglagen avtala om ersättning för redan vidtagna åtgärder i ett exploateringsavtal enbart om detaljplanen utgör ett steg i en etappvis utbyggnad.¹ Med etappvis utbyggnad avses enligt förarbetena att detaljplanen är en av flera planer som ingår i arbetet med att planlägga ett område som omfattas av ett och samma detaljplaneprogram. Finns inte ett detaljplaneprogram kan det i stället framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal att det är frågan om en etappvis utbyggnad. I förarbetena framgår även att motsvarande förhållanden som gäller vid efterhandsbetalning för redan genomförda investeringar bör gälla även för förskottsreglering av planerade framtida investeringar.

Exploateringsersättning från exploatörer är en viktig del av finansieringen av utbyggnaden av allmänna anläggningar, allmän plats och annan infrastruktur i kommunen. Exploateringsersättningen får enligt kommunens riktlinjer för exploateringsavtal avse efterhandsbetalning för genomförda investeringar, i de fall utbyggnaderna sker etappvis. För att riktlinjerna även ska stödja att exploateringsersättningen får avse förskottsreglering av planerade framtida investeringar vid en etappvis utbyggnad, behöver kommunens avsikt att förhandla och avtala om exploateringsersättning även för sådana investeringar tydliggöras i riktlinjerna. Stadsledningskontoret föreslår därför ett sådant förtydligande.

Exploateringsersättning för Nacka stad

Utvecklingen av Nacka stad till en tät och blandad stad innebär att flera stadsbyggnadsprojekt med tillhörande detaljplaner planeras och genomförs intill varandra. Flertalet av de allmänna anläggningar som ska byggas inom varje stadsbyggnadsprojekt är till nytta för flera exploatörer inom samma geografiska område. När exploateringsområden utvecklas av olika exploatörer tätt intill varandra är det inte möjligt att särskilja vem som ska bekosta en specifik allmän anläggning eftersom flera exploatörer har nytta av samma anläggning, oavsett om anläggningen byggs före eller efter exploatörens byggnation. Det betyder att kostnaden för en gata eller park inte enbart ska finansieras av den exploatör vars detaljplan antas vid samma tidpunkt som anläggningen byggs ut, utan ska bekostas gemensamt över tid av de exploatörer som har nytta av anläggningen.

Utbyggnaden av Nacka stad sker alltså successivt under en längre period och exploateringsenheten Nacka stad anser att utbyggnaden utgörs av flera etappvisa

¹ 6 kap. 42 § plan- och bygglagen (2010:900)



utbyggnader. Kommunen måste mot den bakgrunden ha möjlighet att förhandla och avtala med exploatörer om exploateringsersättning, grundat på den tillkommande byggrätt som exploatören erhåller i ny detaljplan, för både redan utbyggda anläggningar och framtida investeringar i ett givet område.

För att kommunen ska ha rätt att förhandla och avtal om exploateringsersättning med exploatörer behöver det klargöras i riktlinjerna för exploateringsavtal att områden i Nacka stad är föremål för etappvis utbyggnad eftersom stora delar av Nacka stad inte ingår i ett detaljplaneprogram. Detta klargörande föreslås åstadkommas genom att en bilaga tilläggs riktlinjerna. I den föreslagna bilagan definieras de etappvisa utbyggnaderna inom Nacka stad genom att Nacka stad indelas i fördelningsområden för fördelning av kostnader och för uttag av exploateringsersättning. Inom vart och ett av dessa fördelningsområden antingen pågår eller planeras en etappvis utbyggnad. Allmänna anläggningar, allmänna platser och annan infrastruktur som ska byggas ut inom ett fördelningsområde anses vara till nytta för de exploatörer som utvecklar mark inom fördelningsområdet.

I den föreslagna bilagan klargörs även att kostnaderna för allmänna anläggningar, allmän plats och annan infrastruktur inom ett fördelningsområde ska fördelas skäligt och rättvist mellan fastighetsägare och byggherrar som erhåller nya byggrätter genom detaljplaner som antas inom samma fördelningsområde. Slutligen klargörs det att kommunen i detta avseende är att likställa med andra fastighetsägare och byggherrar.

Föreslagen revidering av Markprogrammet syftar inte till att ändra förutsättningarna för finansieringen av eller kostnadsfördelningen för utbyggnaden av allmänna anläggningar inom ramen för detaljplaneprogrammen för Nacka strand och Kvarnholmen. Avsikten är inte heller att föreslagen revidering ska påverka redan ingångna avtal som hanterar vilken exploateringsersättning som en exploatör ska betala.

Närmare om indelning av Nacka stad i fördelningsområden

Nacka stad behöver delas in i fördelningsområden inom vilka utbyggnadskostnader fördelas och exploateringsersättning debiteras. Vart och ett av de områden där det pågår eller planeras en etappvis utbyggnad ska utgöra ett eget fördelningsområde. Exploateringsenheten Nacka stad har utrett flera möjliga indelningar i fördelningsområden. De utredda alternativen innebär en indelning i ett, två, tre eller fem fördelningsområden. De olika alternativen har alla olika för- och nackdelar.

Exploateringsenheten Nacka stad förordar starkt en indelning i fem fördelningsområden, innebärande att Nacka stad indelas i fördelningsområdena Centrala Nacka m.fl., Sickla-Planian m.fl., Henriksdal m.fl., Kvarnholmen m.fl. och Bergs gård m.fl. enligt figur 1 i bilaga 2. Den samlade bedömningen är att fördelarna med denna indelning överväger nackdelarna och att det omvända gäller för övriga indelningar.

Indelningen i fem fördelningsområden bedöms bäst överensstämma med plan- och bygglagens krav på att åtgärder som en exploatör åläggs att delfinansiera ska vara



nödvändiga för detaljplanens genomförande samt att exploatörens finansieringsåtagande för åtgärden ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Exploateringsenheten Nacka stad gör till följd av detta bedömningen att detta alternativ innebär lägst risk för rättstvister och långdragna förhandlingar med exploatörer. En annan betydande fördel med denna indelning är att den möjliggör för kommunen att börja med att besluta nivåer på exploateringsersättningen för de områden där det finns tillförlitliga, om än tidiga, kostnadsuppskattningar för utbyggnaden, d.v.s. Sickla-Plania m.fl. och Centrala Nacka m.fl., medan kommunen kan vänta med att besluta nivåer för exploateringsersättningen i övriga fördelningsområden där projekten befinner sig i ett mycket tidigt skede och investeringskostnaderna ännu inte är kända.

En nackdel med föreslagen indelning i fem fördelningsområden är att det kan upplevas som orättvist av exploatörer som bygger nära gränsen till ett annat fördelningsområde med en lägre exploateringsersättning. Den föreslagna indelningen innebär också en förhållandevis resurskrävande administration för kommunen.

De övriga alternativen till indelning i fördelningsområden som utretts innebär att Nacka stad antingen utgör ett stort fördelningsområde, två fördelningsområden eller tre fördelningsområden enligt figurerna 2, 3 respektive 4 i bilaga 2.

Några fördelar med dessa tre alternativ är att nivåerna på exploateringsersättningen blir jämnare mellan områdena och att administrationen blir mindre omfattande för kommunen. Däremot brister dessa tre alternativ i allt större utsträckning vad gäller nyttosambanden som plan- och bygglagen kräver, ju färre fördelningsområden som används. De bristande nyttosambanden innebär att kostnadsfördelningen kan upplevas som orättvis av exploatörer som verkar i Nacka stad. Detta bedöms öka risken för strandade förhandlingar och rättstvister.

Föreslagna ändringar i Markprogrammet

Följande ändringar föreslås i Markprogrammet (markerade med gult i bilaga 1):

1. Följande lydelse tilläggs avsnitt 10.1 tredje stycket.

Motsvarande förhållanden som gäller för efterhandsbetalning avseende genomförda investeringar, gäller för förskottsreglering av planerade framtida investeringar.

2. Följande stycke tilläggs mellan stycke ett och två under avsnitt 10.2.

Kommunen ska finansiera genomförda investeringar och planerade framtida investeringar inom områden som är föremål för etappvis utbyggnad genom uttag av exploateringsersättning från exploatörer. Utbyggnad av allmänna anläggningar, allmän plats och annan infrastruktur inom de



fördelningsområden som anges i bilaga 1 utgör steg i en etappvis utbyggnad inom respektive område.

Kommunen ska finansiera investeringar i utbyggnad av allmänna anläggningar, allmänna platser och annan infrastruktur genom uttag av exploateringsersättning, i den utsträckning som plan- och bygglagen medger, även utanför de fördelningsområden som anges i bilaga 1.

3. Följande punkter tilläggs avsnitt 10.4 Bemyndiganden till kommunstyrelsen.
 - Premisser som ska gälla vid uttag av exploateringsersättning.
 - Det närmare förfarandet vid uttag av exploateringsersättning.
4. Bilaga 1 – Exploateringsersättning, med en indelning av Nacka stad i fem fördelningsområden, biläggs Markprogrammet.

Ekonomiska konsekvenser

Utbyggnaden av allmänna anläggningar, allmän plats och annan infrastruktur som krävs för att förverkliga den utveckling av kommunen som antagna styrande dokument föreskriver kommer att innebära betydande investeringar för kommunen. Exploateringsersättning från exploatörer är en viktig del av finansieringen av dessa investeringar. Denna revidering av Markprogrammet utökar kommunens möjligheter att förhandla och avtala om sådan ersättning, inom ramen för plan- och bygglagens regler.

Redan ingångna exploateringsavtal som reglerar ersättning från exploatörer för allmänna anläggningar påverkas inte av ny modell för uttag av exploateringsersättning. Exploateringsersättningens storlek för respektive fördelningsområde kommer att grunda sig på kostnaden som kommunen prognostiserar för utbyggnad av allmänna anläggningar inom de föreslagna fördelningsområdena.

Konsekvenser för barn

Förslaget till beslut innebär inte några konsekvenser för barn.

Bilaga

Bilaga 1 – Reviderat *Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal* med bilaga.

Bilaga 2 – Alternativ för indelning av Nacka stad i fördelningsområden

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör

Gunilla Glantz
Stadsbyggnadsdirektör