

Kommunstyrelsen

Revidering av Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal

Exploateringsenheten Nacka

Exploateringsenheten Nacka stad

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta följande.

1. Kommunfullmäktige antar reviderat program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen av den 15 september 2021.
2. Kommunfullmäktige beslutar att det reviderade programmet för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings och exploateringsavtal börjar gälla direkt när beslutet vinner laga kraft och därmed ersätter nuvarande ”Exploateringsersättning i Centrala Nacka och Sickla-Plania”.

Sammanfattning

Den senaste uppdateringen av ”Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal” antogs av kommunfullmäktige i Nacka kommun den 11 december 2017 (KFKS 2017/953). Programmet har nu genomgått en översyn. Föreslagna revideringar innefattar redaktionella förändringar som ökar tydligheten i och nyanserar innehållet i programmet för att uppnå en bättre överensstämmelse med adekvata arbets sätt och som möjliggör projektspecifika anpassningar och lösningar. Dessutom föreslås vissa kompletteringar för att göra innehållet mer fullständigt. En del förändringar, framförallt rörande detaljplanekostnader vid markanvisningar och principerna för

exploateringsersättning, syftar också till att minska kommunens finansiella risk och uppnå en bättre kostnadstäckning för allmänna anläggningar.

Inom Nacka stad föreslås nya fördelningsområden för exploateringsersättning, samt nya principer för att beräkna denna ersättning. Syftet med detta är att dels bättre möta lagkraven på nytta och nödvändighet, samt att öka kommunens möjligheter att få full kostnadstäckning för den infrastruktur som ska byggas ut.

Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott behandlade ärendet den 7 september 2021 och beslutade om ett tillägg innebärande att programmet ska kompletteras med kommunens strategi för miljö- och klimatambitioner i stadsutvecklingen. Punkt 7.1 i programmet har därför kompletterats med att kommunens ska ställa krav på att ”strategi- miljö- och klimatambitioner i stadsutvecklingen i Nacka” ska följas.

Därutöver har en justering skett på kartorna på sidan 10, vilken innebär att anläggning nummer 27 är en sekundäranläggning och inte en primäranläggning.

Ärendet

Den senaste uppdateringen av ”Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal” antogs av kommunfullmäktige i Nacka kommun den 11 december 2017 (KFKS 2017/953). Programmet har genomgått en översyn.

Föreslagna revideringar innefattar redaktionella förändringar som ökar tydligheten och nyanserar innehållet i programmet för att uppnå en bättre överensstämmelse med adekvata arbets sätt och som möjliggör projektspecifika anpassningar och lösningar. Dessutom föreslås vissa kompletteringar för att göra innehållet mer fullständigt och för att öka kommunens manöverutrymme i arbetet med stadsbyggnadsprojekten. En del förändringar, framförallt rörande detaljplanekostnader vid markanvisningar samt principerna för exploateringsersättning syftar också till att minska kommunens finansiella risk och uppnå en bättre kostnadstäckning för kommunens kostnader för allmänna anläggningar.

I det följande redogörs för ett urval av de mer väsentliga förändringar som nu föreslås. De hänvisningar till avsnitt som görs, avser avsnitten i reviderad version av programmet. De förändringar som inte omnämns särskilt bedöms inte medföra någon ändring i sak utan utgör enbart redaktionella ändringar.

Avsnitt 2 i programmet – Utgångspunkter för kommunens markinnehav

I tredje stycket i rubricerat avsnitt föreslås att begreppet ”i normalfallet” införs vad gäller att kommunen ska äga, förvalta och utveckla fastigheter av strategisk betydelse. Detta eftersom det i vissa fall kan bedömas lämpligare att anvisa sådan fastighet för försäljning.



Avsnitt 2.2 i programmet – Fastigheter som inte är av strategisk betydelse

En komplettering föreslås i avsnittets sista stycke, innebärande att programmet inte är tillämpligt på kommunal mark som regleras in i privata fastighetsägares mark inom ramen för exempelvis ett exploateringsavtal. Detta förtydligande är i linje med kommunens arbets sätt.

Avsnitt 4 i programmet – Principer för värdering av mark

Det absoluta kravet på två oberoende värderingar föreslås strykas. Oberoende värdering må vara det normala förfarandet, men det finns fler sätt att värdera mark, exempelvis genom tävlingsförfarande eller förhandlat förfarande. Med föreslagen förändring skapas tydlighet i vilka principer som ska verka vägledande vid säkerställandet av marknadsvärde i markanvisningar och vid köp av fastigheter, utan att låsa tillvägagångssättet på sätt som kan vara överflödigt och verka fördyrande.

Avsnitt 4.1 i programmet – Försäljning av fastigheter för bebyggelse

Förändringen i första stycket i rubricerat avsnitt innebär att huvudregeln vid försäljning av fastigheter för bebyggelse ska vara att köpeskillingen inte alltid – utan i *normalfallet* – ska inkludera medfinansiering för transportinfrastruktur. Begreppet ”totalpris” är otydligt och skapar osäkerhet i vad som åsytas ingå i totalpriset. Begreppet föreslås därför tas bort.

Andra stycket: Det absoluta kravet när köpeskillning vid försäljning av fastigheter för bebyggelse ska erläggas föreslås tas bort. Ibland kan det vara motiverat att avtala om att köpeskillingen helt eller delvis ska erläggas vid annan tidpunkt än tillträdesdagen. Förändringen syftar till att möjliggöra projektanpassningar till kommunens genomförandeplanering vad gäller när köpeskillingen ska erläggas. Förändringen i andra meningen i detta stycke kompletterar avsnittet med information om vad köpeskillingen vid försäljning av fastigheter för bebyggelse vanligtvis ska grunda sig på, nämligen byggrätten på aktuell fastighet enligt detaljplan, eller den större byggrätt som medges i bygglovsbeslut.

Tredje stycket: Nytt stycke föreslår som kompletterar avsnittet med att köpeskillning vid fastighetsöverlåtelser ska erläggas utifrån ljus BTA samt med en definition av ljus BTA.

Fjärde stycket: Det absoluta kravet på säkerhet eller handpenning föreslås tas bort. Förändringen syftar till att möjliggöra projektanpassningar för att undvika fördyrande krav i de stadsbyggnadsprojekt där det inte är motiverat att kräva att säkerhet ställs eller att handpenning ska tas ut. Att begära handpenning kan medföra höga kostnader för byggaktören i ett läge där risken för försening av byggstart är uppenbar, och det kan leda till ekonomiska krav på kommunen om förseningen orsakats av kommunen.

Avsnitt 4.2 i programmet – Tomträttsupplåtelse för bebyggelse

Den avgäldsfrihet under 24 månader vid tomträttsupplåtelse som nu gäller föreslås tas bort, då det inte anses finnas skäl att subventionera hyresrättsproduktion på detta sätt längre. En sådan subventionering behövs inte i en tillväxtkommun som Nacka, inte minst i

rådande marknadsläge där möjligheten att bygga hyresrätter efterfrågas av alltför byggaktörer.

Avsnitt 5.1 i programmet – Intresseanmälningar för markanvisningar

Programmet föreslås kompletteras med ett nytt avsnitt med anledning av tidigare framförda synpunkter från kommunens revisorer. Föreslagen text beskriver kortfattat vart byggaktörer kan vända sig för att få information om framtida markanvisningar.

Avsnitt 6.1 i programmet – Metoder för försäljning eller upplåtelse: tävlingsförfarande

Det kan finnas fall där det är fördelaktigt för både kommunen och marknaden att hålla en markanvisningstävling inom en begränsad krets aktörer. Det absoluta kravet på ”öppen tävling” föreslås därför tas bort. Dessutom föreslås begreppet ”anbudsförfarande” ersättas med ”tävlingsförfarande”, för att undvika sammanblandning med upphandling.

Avsnitt 6.2 i programmet – Direktanvisning

Del av innehållet i andra stycket i rubricerat avsnitt föreslås tas bort. Motivet är att innehållet är felplacerat och bedöms överflödigt.

I det tredje stycket föreslås en uppmjukad formulering; ordet ”ska” byts mot ”kan”. Syftet är att öka flexibiliteten vid utvärdering av markanvisningstävling. Nuvarande formulering innebär begränsat manöverutrymme för kommunen.

Avsnitt 8.1 i programmet – Villkor vid markanvisning

Punkt 1: Det absoluta kravet på att en markanvisning gäller i två år mjukas upp. Två år är normalt, men det finns fall då det kan vara motiverat att låta en anvisning gälla längre och kortare tid.

Punkt 4: Föreslagen förändring innebär att den tidigare principen att kommunen ska bekosta eller bära risken för kostnaderna för detaljplanarbetet vid markanvisningar tas bort. Nu föreslås att byggaktören ska bära dessa kostnader. Exploateringsenheterna bedömer att det saknas skäl för att subventionera markanvisningarna på detta vis. Härigenom minskas också kommunens finansiella risk i de stadsbyggnadsprojekt där kommunen anvisar mark.

Punkt 6: Föreslagen förändring utgör ett förtydligande att kommunens rätt att använda utredningar och annat material som en byggaktör tar fram och som kan vara rättsligt skyddat, inte omfattar arkitekt- och byggtekniska ritningar eller underlag. Dessutom tydliggörs att kommunen rätt att använda utredningar och annat material även ska gälla om detaljplanarbetet avbryts eller om byggaktören annars inte längre önskar fullfölja markanvisningen.

Punkt 7: Nuvarande skrivning innebär att kommunen har rätt till ersättning för merkostnader om byggaktören om denne väljer att lämna tillbaka markanvisningen. Detta

må vara gynnsamt för kommunen i det enskilda fallet, men det öppnar upp för motsvarande diskussioner i det fall då kommunen väljer att lägga ned arbetet med en detaljplan. Punkten föreslås strykas.

Punkt 8: Föreslagen förändring är rent redaktionell och syftar till att tydliggöra vad som gäller för kösystem för marknaden.

Punkt 9. Föreslagen förändring innebär att en markanvisning inte får överlåtas. Nuvarande krav på medgivande från kommunen kan öppna upp för handel med markanvisningar, vilket inte ska uppmuntras. Om byggaktören inte avser fullfölja en markanvisning är det kommunen som anvisar marken till en ny byggaktör.

Avsnitt 9.1 i programmet – Utgångspunkter för exploateringsavtal

Första stycket: Det föreslås att avsnittet förtydligas med information om att exploateringsavtal i regel ska föregås av en principöverenskommelse i tidigt skede, vilken ska fastställa intentionerna för utvecklingen av marken. Dessutom kompletteras informationen med att exploitören ska ställa godtagbar säkerhet i samband med ingåendet av exploateringsavtal.

Andra stycket: Föreslagen ändring tydliggör att exploateringsavtal alltid ska ingås *före* detaljplanens antagande.

Avsnitt 9.2 i programmet - Exploateringsersättning

För exploateringsverksamhet inom hela Nacka kommun föreslås vissa förändringar i principerna för fastställande av exploateringsersättning i syfte att dessa bättre ska överensstämma med gällande lagkrav och för att minska kommunens ekonomiska risk.

Bland annat föreslås att exploateringsersättning för allmänna anläggningar av lokal karaktär i normalfallet ska erläggas utifrån faktiska kostnader och inte enligt schablon. Där det är motiverat ska exploitörer fortsatt ha möjlighet att själva bygga ut dessa anläggningar och överlämna dem vederlagsfritt till kommunen.

För stadsbyggnadsprojekt inom västra Sicklaön föreslås mer omfattande förändringar gällande såväl fördelningsområden som principer för att fastställa exploateringsersättning. Dessa föreslagna förändringar framgår enligt nedan.

Exploateringsersättning för västra Sickalön

Kommunfullmäktige beslutade den 13 mars 2018, KFKS 2018/168, om riktlinjer för exploateringsersättning på västra Sicklaön. Grunden för dessa riktlinjer var att kostnaderna för nya allmänna anläggningar skulle fördelas på ett rättvist sätt mellan de exploitörer som drar nytta av anläggningarna. Fasta nivåer (schabloner) för ersättningen slogs fast, vilka gäller inom definierade geografiska områden. Ersättningen skulle täcka kostnaderna för såväl större anläggningar som berör flera detaljplaner (exempelvis ombyggnaden av

Värmdövägen), som lokala anläggningar som enbart berör en enskild detaljplan (exempelvis lokalgator inom planområdet).

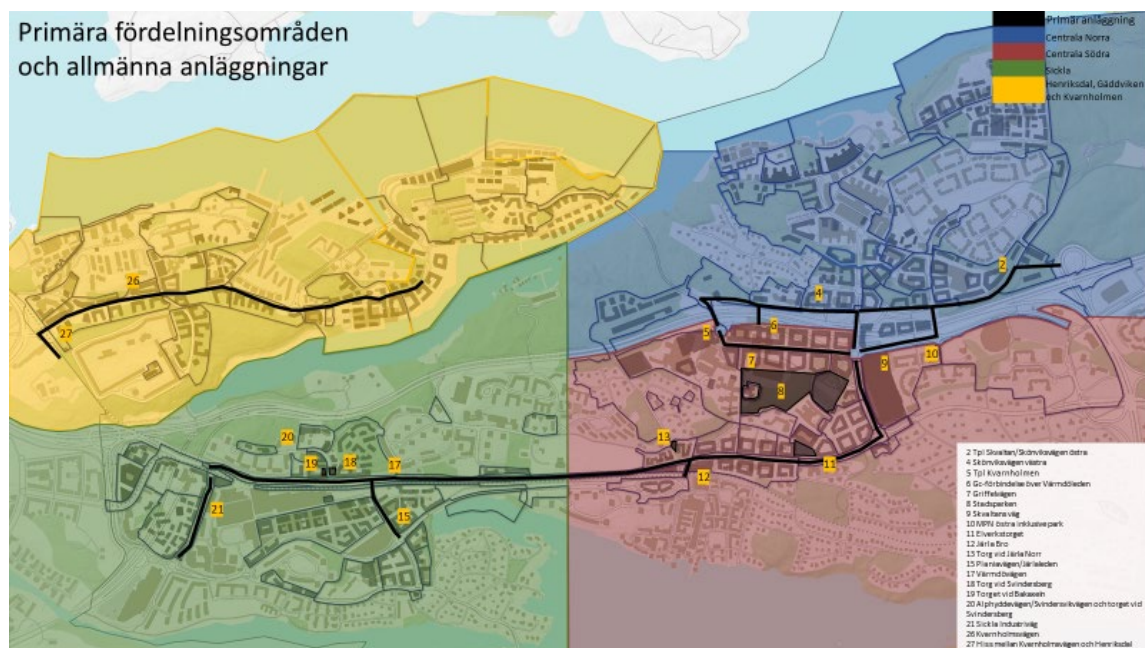
När riktlinjerna har tillämpats har det visat sig att de i många fall slår fel. Fördelningsområdena har visat sig vara så stora att lagstiftarens krav på nytta och nödvändighet för de anläggningar som exploatörer ska betala i vissa fall är svår att härleda. Underlaget för de beslutade nivåerna har dessutom visat sig bygga på alltför optimistiska kalkyler.

Sammantaget innebär de nuvarande riktlinjerna å ena sidan att vissa exploatörer förväntas bekosta anläggningar som ligger väldigt långt från deras fastighet, det vill säga de förväntas bekosta anläggningar som inte är nödvändiga för fastigheten, medan vissa exploatörer å andra sidan inte behöver betala närliggande anläggningar i en sådan utsträckning som är motiverat. Riktlinjerna innebär också att en stor del av risken för fördyringar i sent skede hamnar på kommunen och kommunen behöver dessutom i många fall gå in och subventionera anläggningar som rätteligen skulle bekostas av exploatörerna.

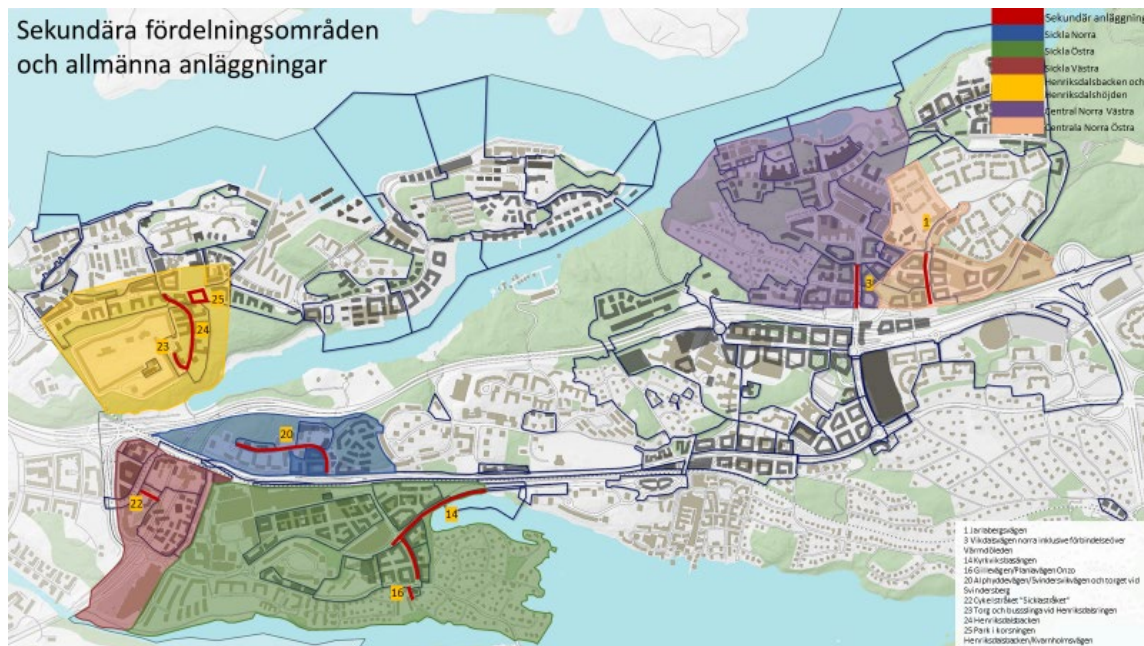
Mot ovanstående bakgrund föreslår exploateringsenheten Nacka stad att riktlinjerna görs om i enlighet med vad som föreslås nedan.

Nya fördelningsområden

Av figur 1–2 framgår nya fördelningsområden och de så kallade primär- och sekundäranläggningar som ska finansieras genom schabloniserad exploateringsersättning. Exploateringsenheten Nacka stad bedömer att dessa nya fördelningsområden uppfyller kraven på nytta och nödvändighet.



Figur 1 Primäranläggningar med primära fördelningsområden



Figur 2 Sekundäranslagningar med sekundära fördelningsområden

Beräkning av exploateringsersättning

De planerade exploateringarna på västra Sicklaön kommer att genomföras under en lång tidsperiod; preliminärt färdigställande är omkring år 2045. Då den schabloniserade exploateringsersättningen bygger på dels beräknade kostnader för anläggningar som byggs ut under en 25-årsperiod, dels bedömd exploateringsgrad för detaljplaner som ska antas och genomföras under samma period, är det i princip omöjligt att på förhand slå fast ersättningsnivåer som kommer att hålla under hela utbyggnadsperioden. Fördyringar av enskilda infrastrukturanläggningar, liksom förändrad omfattning av de tillkommande byggrätterna, kommer att påverka nivåerna. För att undvika att kommunen behöver stå hela risken för fördyringar föreslås nivåerna istället uppdateras vid varje förhandling om nya exploateringsavtal, utifrån de bedömningar av kostnader och exploateringsnivåer som vid den tidpunkten finns tillgängliga.

Avsnitt 9.3 i programmet – Inlösen av exploatörs mark för utbyggnad av allmänna anläggningar eller allmänt ändamål

Föreslagna förändringar i rubricerat avsnitt syftar till att tydliggöra principerna för ersättning för markinlösen och genomföra de förändringar som föranleds av omtaget i principer för exploateringsersättning. En väsentlig ändring här innebär att kommunen inte längre ska stå för kostnaden för inlösen av mark för lokala åtgärder, utan i linje med principerna om full kostnadstäckning, ska dessa kostnader fullt ut bäras av exploatörerna.

Avsnitt 9.4 i programmet – övriga villkor och principer

Avsnittet kompletteras med att medfinansiering för transportinfrastruktur och exploateringsersättning erläggs utifrån ljus BTA samt med en definition av ljus BTA.

Avsnitten om bemyndiganden i nuvarande program

Avsnitten om bemyndiganden till kommunstyrelsen i nuvarande program föreslås tas bort. Det huvudsakliga skälet till detta är att dessa bemyndiganden bedöms överflödiga då kommunstyrelsens mandat att besluta om sådant som omnämns här, till den del sådant beslut skulle krävas, redan följer av kommunstyrelsens reglemente. Till saken hör att delar av dessa bemyndiganden förtydligats i det reviderade förslag till program, andra delar har verksamheterna haft och har alltså rutiner för.

Förändringar som skett efter kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskotts behandling av ärendet den 7 september 2021

Kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott behandlade ärendet den 7 september 2021 och beslutade om ett tillägg innebärande att programmet ska kompletteras med kommunens strategi för miljö- och klimatambitioner i stadsutvecklingen. Punkt 7.1 i programmet har därför kompletterats med att kommunens ska ställa krav på att ”strategi- miljö- och klimatambitioner i stadsutvecklingen i Nacka” ska följas.

Därutöver har en justering skett på kartorna på sidan 10, vilken innebär att anläggning nummer 27 är en sekundäranläggning och inte en primäranläggning.

Ekonomiska konsekvenser

Förslag till beslut medför en del förändringar i exploateringsekonomi vilka framförallt syftar till att ge kommunen en bättre kostnadstäckning samt minska kommunens ekonomiska risk.

Beräkningsunderlaget för exploateringsersättningen för västra Sicklaön har uppdaterats, det föreslås också att nivåer för exploateringsersättningen inte ska fastställas utan att beräkningsunderlaget löpande ajourhålls i syfte att vid varje tidpunkt för tecknande av exploateringsavtal grunda exploateringsersättningen på aktuellt beräkningsunderlag. Med nu tillgängligt beräkningsunderlag och med de nya principerna bedöms kommunen kunna ta in ytterligare cirka 130 miljoner kronor i exploateringsersättning. Kommunen bedöms därmed kunna få full kostnadstäckning för utbyggnad av allmänna anläggningar.

Kommunen kostnadsansvar för detaljplanearbetet vid markanvisningar läggs över på exploatörerna vilket minskar kommunens ekonomiska risk.

Den avgäldsfrihet under 24 månader vid tomträttsupplåtelser som nu gäller föreslås tas bort vilket ökar kommunens driftintäkter i samband med tomträttsupplåtelse. Den slojade subventionen bedömt medföra ytterligare cirka 35 miljoner kronor i avgäldsunderlag fram till och med år 2040.



Konsekvenser för barn

Inom stadsbyggnadsprojekten utreds konsekvenser för barn i samband med detaljplanearbete och i normalfallet inte i samband med de åtgärder som omfattas av ”Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal”. Därav har förslag till beslut har inga direkta konsekvenser för barn.

Bilagor

- Bilaga 1 Förslag till reviderad version av ”Program för markanvändning med riktlinjer för markanvisnings- och exploateringsavtal”
- Bilaga 2 Protokollsutdrag från kommunstyrelsens stadsutvecklingsutskott den 7 september 2021, § 174

Katarina Wählin Alm
Stadsutvecklingsdirektör

Peter Granström
Enhetschef
Exploateringsenheten Nacka stad

Ulf Crichton
Enhetschef
Exploateringsenheten Nacka

Anna Bäcklund
Projektchef
Västra Nacka stad

Soheil Farhoudi
Entreprenadsamordnare
Enheten för bygg och anläggning