



Datum
2021-10-11

Diarienummer
KS-2021/2406

Handläggare
Charlotta Thureson Giberg
charlotta.thureson-giberg@huddinge.se

Kommunstyrelsen

Revidering av Riktlinjer för exploateringsavtal respektive markanvisningar, fördelning av exploateringsersättning mm

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktige

1. Revidering av Riktlinjer för exploateringsavtal angående exploateringsersättningar mm godkänns i enlighet med bilaga 1 till kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 oktober 2021.
2. Revidering av Riktlinjer för markanvisningar angående exploateringsersättningar mm godkänns i enlighet med bilaga 2 till kommunstyrelsens förvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 11 oktober 2021.

Sammanfattning

Huddinge kommun beslutade 2016-06-13 med revideringar 2017-11-06 samt 2019-09-30 om riktlinjer för exploateringsavtal respektive markanvisningar. Sedan riktlinjerna godkändes har vissa frågor uppkommit vilka behöver förtydligas i riktlinjerna. I ärendet föreslås att riktlinjerna justeras/kompletteras i fyra delar.

En viktig del avser en precisering av hur exploateringsersättningar ska fördelas vid exploatering, bland annat med utgångspunkt från plan- och bygglagens bestämmelser angående exploateringsavtal. En promemoria angående detta har upprättats som föreslås biläggas till riktlinjerna, bilaga 3. I denna definieras olika typer av allmänna anläggningar, som är nödvändiga och till nytta för en exploatering, och hur kostnaderna för dessa ska fördelas på en eller flera detaljplaner.

De övriga tre kompletteringarna avser debitering av kostnader för avtalsarbete mm vid exploatering av privat mark, granskning av motparter avseende genomförandeförmåga och fullgörande av ekonomiska och andra förpliktelser gentemot myndigheter och lagar samt bedömning av behov av allmänna lokaler redan i samband med planbesked.

HUDDINGE KOMMUN

Postadress
Huddinge kommun
Kommunstyrelsens förvaltning
141 85 Huddinge

Besök
Kommunalvägen 28

Tfn vxl 08-535 300 00

huddinge@huddinge.se
www.huddinge.se



Datum
2021-10-11

Diarienummer
KS-2021/2406

Genom de nya riktlinjerna för fördelning av exploateringsersättningar kommer de kommunala kostnaderna för olika anläggningar, både lokala och på mer övergripande nivå, kunna finansieras på ett bättre sätt. De reviderade riktlinjerna förtydligar och ökar transparensen för byggherrar och fastighetsägare.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

I enlighet med 6 kap. 39 § Plan- och bygglagen (2010:900) – nedan PBL – har Huddinge kommun 2016-06-13 med revideringar 2017-11-06 samt 2019-09-30 beslutat om riktlinjer för exploateringsavtal respektive markanvisningar. Riktlinjerna anger grundläggande principer för genomförandet av en detaljplan som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå markanvisnings- eller exploateringsavtal med kommunen.

Sedan riktlinjerna godkändes har vissa frågor uppkommit vilka behöver förtydligas i riktlinjerna. Bland annat innebär bestämmelserna i PBL om exploateringsavtal från 2017 att principer för kommunens uttag av exploateringsersättningar behöver regleras närmare så att bättre transparens kan uppnås för byggherrar och fastighetsägare. Då kommunen växer kraftigt behöver också finansiering av både ny infrastruktur och kapacitetshöjning i befintlig infrastruktur säkerställas.

I samband med planläggning och genomförande av detaljplaner på privat mark har kommunen kostnader för administrativt arbete för till exempel upprättande av avtal, projektledning mm. Dessa kostnader ryms inte inom kostnader för planläggning och kan därför inte finansieras genom plankostnadsavtal. Kommunen behöver därför reglera uttag av sådana kostnader genom en taxa avseende exploateringsavtal.

Vid träffande av intentions- och markanvisningsavtal samt genomförandeavtal för detaljplaner utför kommunen regelmässigt en motpartsgranskning för att säkerställa motpartens förmåga till genomförande, uppfyllande av ekonomiska åtagande gentemot myndigheter, eventuella rättsliga åtgärder mm. Detta förfarande är inte redovisat särskilt i riktlinjerna och dessa behöver därför kompletteras för att öka transparensen.

För att säkerställa kommunens framtida behov av kommunala lokaler behöver detta utredas närmare redan i samband med planbesked för privat mark.

Nedan redovisas förslag till revidering av riktlinjerna.

Fördelning av exploateringsersättningar

Förvaltningen har upprättat ett dokument, Fördelning av exploateringsersättningar vid exploateringsavtal och markanvisningar, som beskriver övergripande principer för uttag av exploateringsersättning i samband med genomförande av nya projekt för bostäder och andra ändamål. Principerna utgår från gällande lagstiftning vad gäller exploatörers finansiering av ny eller ombyggd infrastruktur. Dokumentet,



Datum
2021-10-11

Diarienummer
KS-2021/2406

som bilägges detta utlåtande, bilaga 3, avses läggas som bilaga till Riktlinjer för exploateringsavtal respektive markanvisningar.

Dokumentet beskriver övergripande hur kommunen avser ta ut exploateringsersättningar utifrån tolkning av gällande lagstiftning samt grundläggande fördelningsprinciper utifrån nödvändighet och skälighet. PBL anger följande två rekvisit som ska vara uppfyllda för att kunna ta ut ersättning. En anläggning ska vara nödvändig för genomförande av detaljplanen, men kan ligga både inom och utom den aktuella planen, och byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

Aktuella anläggningar, vilka är nödvändiga för genomförande av en eller flera detaljplaner, föreslås indelas i tre nivåer:

- Områdesspecifika anläggningar: Anläggningar inom en detaljplan som ska bekostas av byggherrarna inom detaljplanen.
- Primära anläggningar: Anläggningar som är nödvändiga för flera fastigheter belägna inom två eller flera detaljplaner inom ett planprogramsområde eller dylikt
- Sekundära anläggningar: Anläggningar som är nödvändiga för flera fastigheter belägna inom olika detaljplaner men inom samma utvecklingsplan eller dylikt (stadsdelsnivå).

Byggherrar debiteras den faktiska kostnaden för områdesspecifika anläggningar. För primära och sekundära anläggningar debiteras byggherren den faktiska kostnaden om anläggningarna redan har utförts och en beräknad kostnad om anläggningarna inte ännu har utförts.

Kostnaderna för allmänna anläggningar fördelas normalt mellan byggherrarna utifrån deras respektive andel av detaljplanen/ernas totala byggrätt. I tidiga skeden, då det kan vara svårt att fastställa byggrätt i olika detaljplaner, kan en fördelning utifrån andra kriterier, till exempel markareal, bli aktuell. Byggrätter viktas vid kostnadsfördelningen utifrån ändamål enligt detaljplanen, vilket kan innebära att bostäder åsätts en större andel relativt sett än för verksamheter och skola.

För att fastställa kostnadsnivåer för de primära och sekundära anläggningarna samt kostnadsfördelning inom olika exploaterings- eller programområden föreslås att ett Genomförande-PM för det aktuella området upprättas. Genomförande-PM beskriver i detalj det geografiska fördelningsområdet, vilka anläggningar som ska byggas om eller nyanläggas, planerade utbyggnadsetapper, kostnadsunderlag, fördelningsgrund samt de exploateringsersättningar som är aktuella. Genomförande-PM ska beslutas av kommunstyrelsen i samband med att första exploateringsavtal inom ett område ska godkännas. Aktuella områden för vilka Genomförande-PM avses tas fram är Storängen, Flemingsberg och Kungens kurva.

Bifogat dokument, bilaga 3, föreslås läggas som bilaga till Riktlinjer för exploateringsavtal respektive markanvisningar. En ny punkt 4.2.1 förs in i riktlinjerna, vilken kort beskriver bilagans innehåll.



Datum
2021-10-11

Diarienummer
KS-2021/2406

Taxa för arbete med avtal, administration mm vid exploateringsavtal
Exploateringsavtal är enligt PBL ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen.

Kommunstyrelsen handlägger och beslutar enligt sitt reglemente om planuppdrag. Planuppdraget innebär att arbetet med att ta fram en detaljplan ska påbörjas. Enligt taxan för planverksamhet (HKF 2220) ska ett plankostnadsavtal träffas mellan ”planbeställaren”/exploatören och kommunen innan planarbetet påbörjas. I avtalet specificeras betalningsvillkor och parternas åtaganden i övrigt. Bestämmelserna om planavgift enligt 12 kap. 9 § PBL ger den rättsliga grunden och ramen för avtalen. För tjänster eller nyttigheter som kommuner är skyldiga att tillhandahålla får avgift tas ut bara om det är särskilt föreskrivet.

Innan planarbetet påbörjas tecknas regelmässigt ett föravtal – ett intentionsavtal – mellan kommunen och ägaren/ägarna till den/de fastigheter som planuppdraget avser. Intentionsavtalet är ett föravtal till exploateringsavtalet.

Exploateringsavtalet ersätter intentionsavtalet och upprättas parallellt med detaljplanen. Ett exploateringsavtal avser bland annat exploatörens åtagande angående finansiering av allmänna anläggningar och är en förutsättning för ett ordnat genomförande av en detaljplan. Kommunens kostnader för detta avtalsarbete mm kan inte anses rymmas inom åtagande enligt ett plankostnadsavtal.

Stöd för att ta ut avgifter för upprättandet av intentions- och exploateringsavtal administration mm för projektgenomförande finns enligt 2 kap. 5 § kommunallagen (KL), enligt vilken kommuner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller och som de inte är skyldiga att tillhandahålla. Avtalen är enligt ovan nödvändiga för genomförandet av en detaljplan. Mot den bakgrunden finns en rättslig grund för kommunen att kräva ersättning för kostnaderna för upprättandet av nu aktuella avtal och text angående detta föreslås införas i riktlinjerna för exploateringsavtal under punkt 4.2 enligt följande:

” Exploatören ska ersätta kommunen för den handläggningstid som inte kan hanteras inom ramen för exploateringsersättningen. Det handlar främst om kostnader för framtagande av intentionsavtal, exploateringsavtal och administrativt arbete kopplat till genomförandet av detaljplaner, t.ex. projektledning och fakturahantering. Ersättning för dessa kostnader ska regleras i intentionsavtal, vilket ska träffas mellan exploatören och kommunen innan arbetet med detaljplanen för exploateringsområdet påbörjas, samt i exploateringsavtal. I avtalen specificeras betalningsvillkor och parternas åtaganden i övrigt. För nedlagd arbetstid debiteras tidsersättning enligt det vid varje tidpunkt gällande timpriset enligt kommunens taxa för planverksamhet (HKF 2220).”



Datum
2021-10-11

Diarienummer
KS-2021/2406

Det kan noteras att vid markanvisning står kommunen för dessa kostnader då kommunen erhåller intäkter genom markförsäljning.

Allmänna krav på byggherrar vid markanvisning respektive exploateringsavtal

I samband med markanvisning eller vid upprättande av intentions-/exploateringsavtal bör fastighetsägare/exploatör bedömas utifrån bland annat möjligheten att genomföra detaljplanen. Detta är särskilt viktigt då kommunen ska göra en markanvisning eftersom förutsättningen är att exploatören både ekonomiskt och tekniskt har bra kompetens att genomföra planen. Även i fallet då intentions-/exploateringsavtal ska träffas bör fastighetsägaren/byggherrens ekonomiska genomförandeförmåga säkerställas till exempel genom borgen från moderbolag eller dylikt.

Kommunen har som huvudprincip att kommunen inte ska ingå affärsförbindelser eller träffa avtal med företag vilka inte har fullgjort sina ekonomiska och andra plikter gentemot myndigheter till exempel angående skatter, nyttjande av svart arbetskraft eller arbetsmiljöbrott. Detta är viktiga principer för det offentligas hållning gentemot sådana brott. Detta har inte särskilt uppmärksammats i riktlinjerna för markanvisningar respektive exploateringsavtal. Riktlinjerna bör därför förtydligas kring dessa frågor.

Följande text föreslås föras in som ny punkt 4.1 i riktlinjer för markanvisningar:

”För att en byggherre ska tilldelas en markanvisning krävs att byggherren på anmodan ska lämna underlag och vara behjälpliga vid granskning för att visa på att:

- Byggherren har ekonomiska förutsättningar för att genomföra projektet
- Ägare eller personer i byggherrens ledning inte är misstänkta eller dömda för brott inom området för näringslivsverksamhet
- Byggherren inte har några pågående tvister, brottsutredningar eller domar kring skatt, moms, svart arbetskraft eller arbetsmiljöbrott

Punkterna ovan vägs in i bedömningen om en byggherre kommer att tilldelas en markanvisning.

En förutsättning för att en byggherre ska tilldelas en markanvisning är att byggherren garanterar att:

- Projektörer och entreprenörer som kommer att anlitas för att genomföra projektet inte har några förelägganden eller förbud från Arbetsmiljöverket, inte omfattas av tvister eller domar om skatt eller svart arbetskraft”

Följande text föreslås föras in som en ny punkt 4.1 i riktlinjer för exploateringsavtal.



”I samband med framtagande av intentions- och exploateringsavtal krävs att byggherren på anmodan ska lämna underlag och vara behjälpliga vid granskning för att visa på att:

- Byggherren har ekonomiska förutsättningar för att genomföra projektet
- Byggherren inte har några pågående tvister, brottsutredningar eller domar kring skatt, moms, svart arbetskraft eller arbetsmiljöbrott”

Övrigt

Huddinge kommuns kraftiga utveckling under de kommande åren innebär att behovet av kommunala lokaler för olika typ av ändamål såsom utbildning, vård eller omsorg också kommer att öka. Detta bör utredas redan i samband med beslut om planbesked. Riktlinjerna för exploateringsavtal föreslås därför kompletteras med följande text under punkt 2.1.

”Vid prövning av begäran av någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs (begäran om planbesked) kommer kommunen att beakta huruvida och på vilket sätt kommunens behov av lokaler för vård, utbildning eller omsorg inom det tänkta planområdet kan tillgodoses.”

Förvaltningens synpunkter

Enligt PBL kan kommuner träffa exploateringsavtal i samband med att privat mark ska planläggas och exploateras. Avtalet kan bland annat reglera hur allmänna anläggningar ska finansieras. PBL reglerar också att kommunen ska ta beslut om riktlinjer för exploateringsavtal innan sådana kan upprättas. Kommunen har sedan år 2016 beslutat om sådana riktlinjer som gäller för Huddinge kommun. Även vad gäller markanvisningar ska kommunen besluta om riktlinjer vilket också har skett sedan år 2016.

Riktlinjerna har löpande reviderats och i detta utlåtande redovisas ytterligare förtydligande och preciseringar avseende vissa punkter. Förvaltningen har tagit fram en promemoria som ska ge vägledning för hur olika exploateringsersättningar ska fastställas och fördelas mellan byggherrar/fastighetsägare. Med föreslagna fördelningsprinciper för olika typer av anläggningar kombinerat med de genomförande-PM som avses upprättas på program och stadsdelnivå bedömer förvaltningen att fördelning blir skälig och rättvis. Med denna kompletterande beskrivning i riktlinjerna uppnås också en bra transparens och möjlighet till bedömning av ekonomiska konsekvenser för de företag som är intresserade av markanvisning eller som vill exploatera sin egen mark.

Förvaltningen kan konstatera att det enligt dagens regler inte är möjligt att ta betalt för administrativa kostnader för upprättande av avtal, projektledning,



fakturahantering mm genom ett plankostnadsavtal vid planläggning av privat mark. Riktlinjerna för exploateringsavtal föreslås därför kompletteras med en text som anger att dessa kostnader kommer att debiteras exploatören. Detta kommer att regleras i intentions- respektive exploateringsavtal. Förvaltningen anser detta rimligt då skattekollektivet som huvudprincip inte bör stå för kostnader vid exploatering av privat mark. Vid markanvisning står kommunen för dessa kostnader då kommunen erhåller intäkter genom markförsäljning.

I föreliggande förslag till reviderade riktlinjer har också kraven på byggherrar/fastighetsägare preciserats ytterligare genom att riktlinjerna kompletterats med vilka underlag som kommunen önskar avseende bland annat ekonomisk genomförbarhet samt företags fullgörande av ekonomiska och andra förpliktelser gentemot myndigheter och lagar. Förvaltningen finner att detta också är viktig information för de företag som är intresserade av markanvisning eller exploatering av egen mark.

De föreslagna ändringarna ger en bättre ekonomisk hållbarhet för kommunen och exploatörerna då de ekonomiska förutsättningarna bättre kan förutses. Ärendet har inte någon speciell påverkan utifrån barnkonventionen.

Förvaltningen föreslår att revidering av riktlinjer för markanvisningar respektive exploateringsavtal godkänns enligt markeringar i bilaga 1 respektive bilaga 2.

Ekonomiska och juridiska konsekvenser

Den grundläggande principen för Huddinge kommun är att kommunala investeringar i samband med genomförande av exploateringsprojekt ska finansieras genom exploateringsersättningar eller markintäkter. Det föreslagna förfarandet för att fastställa ersättningar för kommunala anläggningar bör ge en så god kostnadstäckning som möjligt utifrån gällande lagstiftning. För anläggningar som är gemensamma för större områden kan kommunen behöva delfinansiera dessa genom skattemedel då kostnader inte helt kan påföras exploatörer. Förslaget ger följande konsekvenser för projektekonomi och uppföljning:

- Ekonomisk tydlighet vad avser kostnadsfördelning mellan kommunen och exploatör
- Kommunen får bättre förutsättningar att räkna på projektets totala ekonomi, dvs är projektet ett plus eller minusprojekt för kommunen
- Underlag för ekonomiskt ställningstagande vid uppstart av projekt
- Underlag för god ordning i kommunens redovisning av exploateringsersättningar, då det tydliggör vad det är för ersättningar och hur de ska redovisas

Genom att en tydlighet kring hur exploateringsersättningar ska beräknas förs in i riktlinjerna minskar risken för juridiska komplikationer.

Genom en ny taxa avseende ersättning för kommunens arbete i samband med planläggning och avtalsarbete vid exploatering av privat mark säkerställs att kostnadstäckning kan erhållas för dessa arbeten. Vid exploatering på privat mark ska fastighetsägaren/exploatören stå för samtliga kostnader.



Datum
2021-10-11

Diarienummer
KS-2021/2406

Ett tydliggörande av kommunens krav för att teckna avtal vid exploatering vad gäller ekonomisk genomförbarhet samt uppfyllande av olika myndighetskrav ger ökad transparens och leder till säkrare genomförande både ekonomiskt och juridiskt.

Camilla Broo
Kommundirektör

Heléne Hill
Samhällsbyggnadsdirektör

Bilagor

Bilaga 1. Riktlinjer för exploateringsavtal

Bilaga 2. Riktlinjer för markanvisningar

Bilaga 3. Bilaga till riktlinjer: Fördelning av exploateringsersättning vid exploateringsavtal och markanvisningar

Beslutet ska skickas till

Klicka eller tryck här för att ange text.