

Handläggare
Johan Ragnewall
08-508 26 084

Till
Trafiknämnden
2019-04-25

Riktlinjer för exploateringsavtal inom Stockholms stad. Svar på remiss från kommunstyrelsen

Förslag till beslut

1. Trafiknämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.

Fredrik Alfredsson
T.f. Förvaltningschef

Ulrika falk
T.f. Avdelningschef

Mariette Johansson
T.f. Enhetschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat trafiknämnden riktlinjer för exploateringsavtal för yttrande till kommunstyrelsen med svar senast den 3 maj.

Kontoret ser positivt på framtagandet av riktlinjer för exploateringsavtal som ett verktyg att tydliggöra ansvar och åtaganden mellan exploatör och staden i genomförandeprocessen av en detaljplan men påpekar i sitt svar på remissen ett antal områden där riktlinjerna kan behöva förtydligas.

Trafikkontoret
Tillstånd

Fleminggatan 4
Box 8311
104 20 Stockholm
Telefon 08-508 26 084
Växel 08-508 27 200
johan.ragnewall@stockholm.se
trafikkontoret@stockholm.se
Org nr 212000-0142
stockholm.se

Remissen

Kommunstyrelsen har remitterat trafiknämnden riktlinjer för exploateringsavtal, för yttrande senast 3 maj. Riktlinjerna ska vara tillämpliga i de fall staden i huvudsak inte är markägare. I de fall staden är markägare ska gällande markanvisningspolicy tillämpas. Exploateringsavtalet som sådant syftar till att så långt som möjligt säkerställa att en detaljplan kan antas och genomföras enligt stadens kravställning. Riktlinjerna redogör stegvis för den exploateringsprocess som sätter igång genom att en exploatör vill ändra befintlig markanvändning genom en planansökan och avslutas när planen slutligen antagits. För varje steg i processen redogörs principer för stadens och exploatörens ansvarsområden och de åtgärder som kan behövas för detaljplanens genomförande. Riktlinjerna innehåller även de krav staden ställer på utformning och utförande vid anläggandet av allmän plats inom den nya detaljplanen. Dokumentet tydliggör vilka kostnader och åtgärder som exploatören ska bekosta och ombesörja. Förslaget till riktlinjer bifogas i sin helhet, se bilaga 1.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom trafikkontoret.

Trafikkontorets synpunkter

Trafikkontoret lämnar nedan ett antal synpunkter på nu aktuell remiss.

Reglering och avgiftssättning av offentlig plats

Det är av största vikt att ett exploateringsavtal har stöd i det lagrum som reglerar användningen av offentlig plats. Trafikkontorets tidigare erfarenhet är att det råder kunskapsbrister om hur offentlig plats ska regleras i exploateringsavtalen. Upplåtelseavgifter för nyttjandet av stadens offentliga platser har i många fall inte varit kända för varken exploatör eller stadens förvaltningar. Detta har fått som följd att avgifterna ifrågasatts med hänvisning till att de inte formulerats i de avtal som tecknats mellan stad och exploatör.

Enligt ordningslagens 1 kap 2 § 2p är allmän plats per definition en offentlig plats om den upplåtits för sitt ändamål. I 3 kap 1 § ordningslagen (1993:1617) anges att ”en offentlig plats inom ett detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget.”

Detta innebär att ett ianspråktagande av en offentlig plats regleras genom ordningslagen med polismyndigheten som

tillståndsmyndighet. Staden har med andra ord inte juridiskt utrymme att på egen hand reglera användningen av sina offentliga platser utan är remissinstans, med vetorätt, åt polismyndigheten.

Trafikkontoret är den förvaltning som har delegation att svara polismyndigheten på remisser som berör nyttjandet av stadens offentliga platser. Genom lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelse av offentlig plats, m.m. har staden rätt att ta ut avgift för utfärdade polistillstånd på offentliga platser som staden förvaltar. Avgifterna tas ut enligt den taxa för upplåtelse av offentlig plats som beslutas av kommunfullmäktige.

Enligt bakgrundavsnittet i riktlinjerna för exploateringsavtal ska de vara tillämpliga i de fall då staden i huvudsak inte är markägare.

Ett exploateringsområde är ett avgränsat område som avses bli detaljplanelagt. I huvudsak ska det avgränsade området enligt tidigare stycke bestå av privatägd mark. Denna formulering öppnar dock upp för att exploateringsområdet kan innehålla mark som redan ägs av staden och som kan vara planlagd som allmän plats. Särskilt med tanke på att det under avsnittet som berör ”*Grundläggande principer*” på ett flertal platser framgår att åtgärder på allmän plats även utom exploateringsområdet kan behöva genomföras och bekostas av exploatören.

Här upplever trafikkontoret att det finns en kunskapslucka kring regleringen av offentlig plats. Som beskrivits ovan regleras offentlig plats genom polistillstånd enligt ordningslagen. Avgiftslagens (1957:259) rätt för en kommun att ta ut avgift för offentliga platser utesluter därmed möjligheten för staden att genom civilrättsliga nyttjanderättsavtal, som exempelvis ett exploateringsavtal, upplåta allmän plats för enskilt ändamål.

Kontoret menar därför att det måste framgå i riktlinjerna att mark inom exploateringsområdet, som omfattas av ordningslagens 1 kap 2 § 1-4 p, inte kan regleras i exploateringsavtalet. Detta gäller även projektering och ändringar av befintlig allmän plats utanför exploateringsområdet. Riktlinjerna behöver förtydliga att ett nyttjande av offentlig plats enligt ordningslagens 3 kap 1 § regleras genom polistillstånd och inte i exploateringsavtalen.

Detta är av extra stor vikt då staden genom sitt trafikkontor avgiftsbelägger utfärdade polistillstånd enligt av kommunfullmäktige beslutad taxa.

Kontorets synpunkter blir då särskilt viktiga eftersom själva syftet med riktlinjer för exploateringsavtal är: *”att öka förutsägbarheten för vad exploateringsavtalen kan komma att innehålla och hur formerna för förhandlingarna kring sådana avtal ska gå till”*. Kontoret anser därför att ett tydliggörande kring regleringen av offentlig plats behövs och föreslår att upplysning om att upplåtelseavgifter bekostas av exploatören läggs till under stycket som berör *”Övriga villkor och principer”*.

Fördelning av kostnader

Kontoret delar synen att exploatören ska ersätta exploateringskontoret och i förekommande fall trafikkontoret för eget arbete till exempel projektledning, samordning och granskning. Därmed blir det tydligt att exploatören ska bära alla sådana kostnader oavsett vem som äger marken från början.

Angående markreservat för allmännyttiga ändamål

En annan synpunkt som visserligen inte är central för riktlinjerna men som är något staden behöver se över är planläggandet av markreservat för allmännyttiga ändamål.

Enligt vad kontoret erfar skapar markreservat för allmännyttiga ändamål, i riktlinjerna benämnda som x- och y-områden, förvaltningsmässiga problem då regleringen av dessa platser är komplicerad och kräver att separata avtal tecknas mellan stad och fastighetsägare. Utförligare information kring regelverket för hur framtida drift och underhåll är tänkt att skötas inom markreservaten är något som saknas i dokumentet. Kontoret ställer sig också frågande till varför andra markreservat som exempelvis u-områden inte omnämns i riktlinjerna.

Historiskt sett var bildandet av markreservat för allmännyttiga ändamål det enda sättet att separera allmän användning av kvartersmark när exempelvis en gångpassage för allmänt nyttjande planerades i bottenplanet av ett bebyggt kvarter.

Dagens möjlighet till bildandet av tredimensionella fastigheter är enligt kontoret att föredra vid framtida planläggningar.

Trafikkontorets förslag

Trafikkontoret föreslår att trafiknämnden överlämnar detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Slut

Bilaga

1. Riktlinjer för exploateringsavtal inom Stockholms stad