

Svar på fullmäktigemotion (Gräns för att ingå markanvändningsavtal vid 350 m²)

YLKV 09.03.2021 § 27

12/00.02.10.00/2021

Mer information:

fastighetsingenjör Johanna Määttä, tfn 050 411 1821
fornamn.efternamn@grankulla.fi

Ledamot Nystén och tre andra undertecknare har vid fullmäktigesammanträdet 16.12.2019 lämnat en fullmäktigemotion (**bakgrundsmaterial**) med förslag om att en gräns för att ingå markanvändningsavtal i anslutning till detaljplaneringen ska sättas vid byggrätt på 350 m² vy. I motionen konstateras att när arbetet med detaljplaner framskrider påbörjar kommunen förhandlingar om markanvändningsavtal med de markägare som har avsevärd nytta av detaljplanen. Enligt motionen kan sådan nytta inte anses vara byggrätt för bostadsbyggande som omfattar mindre än 350 k-m² eller utökad byggrätt. I motionen föreslås att gränsen för att ingå markanvändningsavtal sätts vid 350 m².

Bakgrund om markanvändningsavtal

Med markanvändningsavtal avses enligt markanvändnings- och bygglagen (MBL) ett avtal som kommunen ingår om planläggning och om genomförandet av planerna. I markanvändningsavtalen kan dock inte med bindande verkan avtalas om innehållet i planerna. Ett markanvändningsavtal kan ingås först när ett utkast eller förslag till plan har varit offentligt framlagt, utom då det gäller avtal om inledande av planläggning. (MBL 91 b §).

Markanvändningsavtal ingår i kommunens markpolitik. Kommunens markpolitik omfattar sådana mål och åtgärder för kommunens markförvärv och genomförandet av planer som skapar förutsättningar för en utveckling av samhällen (MBL 5 a §). Markpolitiken tillsammans med planläggningen har en stor betydelse för genomförandet av kommunens strategi samt för att skapa förutsättningar för boende- och näringspolitiken. Markanvändningsavtal är ett markpolitiskt instrument som kommunen kan använda för att omsätta sin strategi i praktiken och uppnå sina mål.

I markanvändningsavtalen avtalas bl.a. om inledande av planläggning, markägarens och kommunens rättigheter och skyldigheter i anslutning till genomförandet av planen, och betalningen av kostnaderna för genomförandet av planen; i allmänhet om markägarens skyldighet att delta i kommunens kostnader för samhällsbyggande (markanvändningsavgift/ersättningar enligt markanvändningsavtal). Markanvändningsavtalen har dock också andra syften än att avtala om markanvändningsavgifter. Markanvändningsavtal kan, även då inget villkor om markanvändningsavgifter ingår, användas för mycket omfattande avtal om olika aspekter av att omsätta en plan i praktiken, t.ex. bostadsproduktionens art och volym, tidsschemat för projekten och byggande av allmänna områden, placeringen av rör/ledningar och annan utrustning och anslutande servitut. Därför bör behovet av markanvändningsavtal avvägas från fall till fall, med beaktande av kommunens och markägarens syften och behov i anslutning till planen. Följaktligen är det inte ändamålsenligt att binda inledandet av förhandlingar om markanvändningsavtal till att markägaren ska ha avsevärd nytta av detaljplanen.

Bestämmelser om markägares skyldighet att delta i kostnaderna för samhällsbyggande ingår i markanvändnings- och bygglagen. De markägare inom ett område som detaljplaneras vilka har avsevärd nytta av detaljplanen är skyldiga att på det sätt som anges i lagen delta i kommunens kostnader för samhällsbyggande. Strävan ska vara att avtala med markägaren om dennes deltagande i kostnaderna. Med avseende på fullgörandet av denna skyldighet ska markägarna behandlas lika. (MBL 91 a §.)

Som kostnader för samhällsbyggande kan beaktas anskaffnings-, planerings- och byggnadskostnader för gator, parker och andra allmänna områden som i avsevärd grad betjänar planområdet, oberoende om de är belägna på eller utanför planområdet. Också markförvärvskostnader för uppförande av allmänna byggnader som i avsevärd grad betjänar planområdet kan beaktas till den del de betjänar planområdet. Dessutom kan beaktas kommunens kostnader för att iståndsätta marken och utföra nödvändig bullerbekämpning på planområdet samt kommunens planläggningskostnader som inte har tagits ut med stöd av 59 § i markanvändnings- och bygglagen. Kostnaderna ska vara skäliga med tanke på områdets karaktär och förhållanden. Som kostnader beaktas både de uppskattade kostnaderna för genomförandet av en godkänd plan och kommunens kostnader för förhandsåtgärder som har vidtagits för genomförandet av planen. (MBL 91 d §.) Om en detaljplan eller en ändring av planen i huvudsak är påkallad av ett enskilt intresse och har utarbetats på initiativ av markägaren eller markinnehavaren, har kommunen rätt att av denne uppbära kostnaderna för utarbetandet och behandlingen av planen (MBL 59 §).

Här kan konstateras att det finns ungefär 40 tomter med flervåningshus för boende, 25 radhustomter och 495 småhustomter i Grankulla. Grankulla är en kommun som är detaljplanerad nästan i sin helhet, och byggandet består i huvudsak av kompletterande byggnation inom den befintliga strukturen. De detaljplaner som görs upp är i huvudsak planändringar, s.k. frimärksplaner, som ofta gäller bara en tomt. En enskild planändring orsakar inte nödvändigtvis ett behov av samhällsbyggande, särskilt inte inom redan bebyggda småhusområden. Flera enskilda planändringar under en längre tid ger ändå upphov till ett behov av att förbättra t.ex. gatunätverket och dagvattenarrangemangen och kommunens servicenätverk i vidare bemärkelse, t.ex. daghem och skolor.

Begreppet avsevärd nytta

Förutsättningen för att uppbära markanvändningsavgift är enligt 91 a § i MBL att markägaren har avsevärd nytta av detaljplanen. Uppkomsten av avsevärd nytta bestäms från fall till fall på grundval av värdeökningen i området som planläggs. Värdeökningen fastställs genom en jämförelse av det planlagda områdets värde före och efter att detaljplanen gjordes upp, då värdeökningen är skillnaden mellan dessa värden. Ju större värdeökning, desto större nytta kan markägaren beräknas ha av detaljplanen. Värdeökningen beaktas också då markanvändningsavgiften fastställs. Det kan betraktas som ändamålsenligt att grunda markanvändningsavgiftens belopp på värdeökningen som orsakas av detaljplanen, särskilt med tanke på lika behandling av markägarna. Här kan nämnas att i praktiken erläggs i form av markanvändningsavgift 30–60 procent av värdeökningen som uppnås i och med detaljplanen med beaktande av kostnader som uppkommer till följd av samhällsbyggandet.

Kommunerna har arbetat med att få fram en mer entydig och specifik definition av begreppet avsevärd nytta, särskilt med tanke på lika behandling av markägarna samt för att säkra konsekvent och transparent verksamhet. Olika kommuner har i sina markpolitiska program definierat uppkomsten av avsevärd

nytta, tröskeln för avsevärd nytta, på flera olika sätt. Tröskeln för avsevärd nytta kan uppges bland annat som en värdeökning angiven i euro, en procentuell värdeökning, eller en ökning av byggrätten angiven i kvadratmeter. Till exempel Esbo har gett som riktlinje att gränsen för avsevärd nytta i markanvändningsavtal, den s.k. avtalströskeln, går vid 250 000 euro (Maanhankinnan ja –luovutuksen sekä maankäyttösopimusten periaatteet 2015, [länk](#), endast på finska). Kyrkslätt har inte fastställt någon motsvarande gräns för avsevärd nytta, men kommunen ingår ett markanvändningsavtal i anslutning till en detaljplaneändring om man i detaljplaneändringen anvisar markägaren mer än litet ny byggrätt eller om detaljplaneändringen innebär en avsevärd förändring i fastighetens värde (t.ex. ändring av användningsändamålet), och vid behov även i andra fall (Markpolitiskt program 2011, [länk](#)).

Här bör konstateras att t.ex. Esbo och Helsingfors har som riktlinje att markanvändningsavgift uppbärs endast för nytta som överskrider avtalströskeln. Det här innebär att endast värdeökning som överskrider avsevärd nytta, dvs. avtalströskeln, beaktas då markanvändningsavgiften fastställs. Förfarandet kan anses säkra en mer lika behandling av markägarna. Om man istället går in för att beakta hela nyttan vid fastställande av markanvändningsavgiften då tröskeln för avsevärd nytta överskrids så innebär det att nyttan minskar, vilket i sin tur eventuellt kan leda till att markägare rentav försöker påverka planläggningens innehåll med tanke på markanvändningsavgiften, dvs. hålla nyttan med planen under tröskeln för avsevärd nytta.

Markanvändningsavtal i Grankulla

Under 2000-talet har 14 markanvändningsavtal ingåtts i Grankulla. I 13 av dessa ingår avtal om erläggande av ersättningar enligt markanvändningsavtal (markanvändningsavgift). I ett av markanvändningsavtalen har markägaren i stället för att erlagga ersättning själv svarat för samhällsbyggandet med kostnader som krävdes för planändringen. Ersättningar enligt markanvändningsavtal har uppgått till en summa på i genomsnitt 250 000 euro och varierade mellan ungefär 45 000 euro och 660 000 euro. Objekten som avtalen gällde har visat en ökning i byggrätten för bostadsbyggande på i genomsnitt 2 800 m² vy, med variation mellan ca 440 m² vy och 6 000 m² vy. Här bör också nämnas att detaljplaneändringen innebar en ändring av användningsändamålet enligt planen för en del av objekten som avtalen gällde, och att planändringen också kunde innebära en minskning av byggrätten. Vidare har en del av objekten inte anvisats någon byggrätt alls för bostäder i anslutning till planändringen.

Byggrätten som nämns i fullmäktigemotionen, 350 m² vy, motsvarar byggrätten för t.ex. 1–2 småhusbostäder. Om man beräknar värdet för byggrätt på 350 m² vy enligt riktpriiset för småhustomter 2021, dvs 1248 euro/m² vy (STS 25.1.2020 § 16), blir det 436 800 euro. Om en tilläggsbyggrätt på 350 m² vy vore en förutsättning för markanvändningsavgiften, skulle detta i praktiken innebära att tröskeln för avsevärd nytta ligger på nivån 400 000 euro vad gäller planer för småhus. Vad gäller planer för boende i flervåningshus skulle tröskeln för avsevärd nytta komma att ligga på nivån 300 000 euro för tilläggsbyggrätt på 350 m² vy, eftersom byggrätten grovt taget kan värderas till 850 euro/m² vy.

Grankulla stad har inget markpolitiskt program och inga särskilda principer har heller fastställts för markanvändningsavtal. Markanvändningsavtalens innehåll och förfarandet kring avtalen har grundat sig på en praxis som har uppkommit under årens lopp. I planlägningsprojekt har möjligheten att ingå markanvändningsavtal förts fram i förhandlingarna mellan staden och

markägaren vid inledningen av planläggningsarbetet samt officiellt tillkännagett i planen för deltagande och bedömning. I de fall där markanvändningsavtal har konstaterats behövas har de egentliga förhandlingarna om markanvändningsavtalet inletts efter att planförslaget varit framlagt. I avtalen strävar man efter att tillgodose både stadens och markägarens intressen och mål, samt att behandla markägarna lika. Markanvändningsavtal har inte slutits om en planändring har berört endast ombearbetning av byggrätten för en småhustomt där byggrätten inte har ökat. Markanvändningsavtal har heller inte slutits om planändringens huvudsyfte har varit att skydda en kulturhistoriskt värdefull byggnad och ökningen av byggrätten har utgjort kompensation för den olägenhet skyddandet medför.

Markanvändningens förslag

Markanvändningsavgifterna har en avsevärd inverkan i att täcka planläggningens direkta och indirekta kostnader och därmed inverkar de också på stadens ekonomi. Markanvändningsavtalen har dock också vidare syften än att bara avtala om markanvändningsavgifterna. Markanvändningsavtal kan användas för att i omfattande bemärkelse avtala om olika faktorer som ansluter till genomförandet av planen. Därför bör behovet av markanvändningsavtal avvägas från fall till fall, med beaktande av kommunens och markägarens syften och behov i anslutning till planen. Det är också därför det inte är ändamålsenligt att binda ingåendet av markanvändningsavtal till den ökning av bostadsbyggrätten som uppnås genom en planändring så att markanvändningsavtal skulle ingå endast i de fall där ökningen av byggrätten för bostadsbyggande överskrider 350 m² vy.

Yhdyskuntatoimen johtaja Marianna Harju:

Samhällstekniska utskottet beslutar för egen del att godkänna svaret på fullmäktigemotionen om gränsen för att ingå markanvändningsavtal och föreslår för stadsstyrelsen och, därefter, fullmäktige att svaret på fullmäktigemotionen antecknas för kännedom och motionen konstateras slutbehandlad.

Ledamot Eväsoja understödd av ledamot Sederholm föreslog att följande skulle läggas till beslutsförslaget: "Vidare föreslår samhällstekniska utskottet att staden i anslutning till att stadsstrategin uppdateras ska fastställa principerna och målen för markanvändningsavtalen." Förslaget fick enhälligt understöd av utskottet.

Beslut:

Beslutsförslaget godkändes. Samtidigt föreslår samhällstekniska utskottet att staden i anslutning till att stadsstrategin uppdateras ska fastställa principerna och målen för markanvändningsavtalen.

Bakgrundsmaterial:

JULK_Fullmäktigemotion, Gräns för att ingå markanvändningsavtal vid 350 m²