

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2020-07-02

Diarienummer 3099/20

Handläggare

Erik Johansson/Trafikkontoret/GBGStad

Telefon: 0707407146

E-post: erik.johansson@trafikkontoret.goteborg.se

Förfrågan om att undanta projekt inom Västsvenska paketet från Göteborg Stads avgiftsuttag för tillfällig upplåtelse av allmän plats

Förslag till beslut

I trafiknämnden

1. Trafiknämnden föreslår kommunfullmäktige att avstyrka Trafikverkets framställan i enlighet med trafikkontorets tjänsteutlåtande.
2. Trafiknämnden föreslår att kommunfullmäktige ger trafiknämnden rätt att reducera avgift för upplåtelse av offentlig plats helt eller delvis när yta behöver tas i anspråk vid byggande av järnväg. Reduktion kan komma ifråga om en yta inte kan tas i anspråk med tillfällig nyttjanderätt enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg till följd av omständigheter som har inträffat efter antagande av järnvägsplan och det framstår som skäligt att reducera avgiften. Reduktion kan ges till 100 procent om yta byts, annars maximalt upp till 50 procent.

Sammanfattning

Trafikverket har inkommit med förfrågan om att undanta projekt inom Västsvenska paketet, särskilt projekt Västlänken, från Göteborgs Stads avgiftsuttag för upplåtelse av offentlig plats.

Kommunfullmäktige föreslås att avstyrka framställan. De skäl som Trafikverket framställt särskiljer inte projekten i Västsvenska Paketet från andra projekt som sker i staden inom nuvarande regelverk. Trafikverket har för övrigt genom bestämmelserna om tillfällig nyttjanderätt i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg ett verktyg för att ta offentlig plats i anspråk utan att avgift för upplåtelse av offentlig plats debiteras.

Kommunfullmäktige föreslås dock att ge trafiknämnden rätt att reducera avgift för upplåtelse av offentlig plats när det, på grund av omständigheter som inträffar efter antagande av järnvägsplan, inte är möjligt att ta ytor i anspråk med tillfällig nyttjanderätt. Detta då det nuvarande regelverket är så hårt i relation till behovet av att skapa praktiska lösningar när planeringen av stadens stadsutveckling förändras från den dag som beslut av järnvägsplaner togs till dess det faktiskt byggs.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Trafikverket bedömer den totala omfattningen på markupplåtelsetaxan till 50 miljoner kronor för Västlänken fördelat över hela den tidsperiod (2018 – 2026, 8 år) som projektet pågår. Förfrågan kan påverka samtliga projekt i Västsvenska Paketet, vilket troligtvis innebär en större omfattning.

Den ekonomiska påverkan berör främst trafiknämnden och park- och naturnämnden.

Det är svårt att göra en granskning av Trafikverkets beräkning då inget underlag finns med. Då storleken på taxan ska begränsa ytan som tas i anspråk, är kostnad och yta kommuniserande kärn. Då trafikkontoret föreslår avslag på framställan har inte resurser för en detaljerad beräkning prioriterats.

Skulle beslut om att undanta Västsvenska Paketet från markupplåtelsetaxa förändra principen för markupplåtelsetaxa utanför paketet är de ekonomiska konsekvenserna mer omfattande.

Skulle fullmäktige besluta att undanta projektet från markupplåtelsetaxa så ser trafikkontoret inte att det går att göra en retroaktiv justering av taxan.

Bedömning ur ekologisk dimension

Trafikkontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Offentlig plats är bland annat gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats. Det är alltså fråga om områden som är allmänt tillgängliga och avsedda för gemensamt behov. Därför bör allmänhetens tillträde till dessa ytor inte begränsas mer än nödvändigt genom att offentlig plats tas i anspråk för annat ändamål än den har upplåtits för enligt detaljplan. Ett lägre avgiftsuttag för användande av offentlig plats innebär att incitamenten att använda så liten yta som möjligt under så kort tid som möjligt minskas. Ett större nyttjande av yta kan eventuellt påverka framkomligheten i staden. Detta kan ge marginell påverkan på rörelsefriheten för funktionshindrade, barn och äldre.

Förhållande till styrande dokument

Ärendet relaterar till fullmäktiges beslut om markupplåtelsetaxa samt budget.

Bilagor

1. Förfrågan om att undanta projekt inom Västsvenska paketet från Göteborg Stads avgiftsuttag för upplåtelse av offentlig plats.

Ärendet

Trafikverket har gjort en framställan om undantag för avgift för markupplåtelse. Trafikkontoret föreslår att Göteborgs Stad avstyrker framställan. Trafikkontoret föreslår en justering av taxan för markupplåtelse kopplat till järnvägsplan. Trafiknämnden har inte mandat att fatta beslutet utan kan endast göra rekommendationer till kommunfullmäktige i frågan.

Beskrivning av ärendet

Trafikverket har inkommit med förfrågan om att projekt inom Västsvenska paketet undantas från markupplåtelseavgift. Förfrågan springer ur en längre dialog mellan trafiknämnden och Trafikverkets projekt Västlänken gällande nyttjandet av kommunal mark.

Västlänken har genom järnvägsplan rätt att ta stadens ytor i anspråk med tillfällig nyttjanderätt enligt lagen om byggande av järnväg. Geografisk och tidsmässig omfattning av dessa tillfälliga nyttjanderättsområden har beslutats via en tidigare process där stad och stat funnit en lösning i samråd.

För arbete utanför dessa områden så finns olika vägar för staden och Västlänken att reglera förhållandet. För användande av allmän platsmark ska Västlänken söka polistillstånd för annan användning av ytan än föreskrivet ändamål. När ett polistillstånd finns ska trafikkontoret ta ut markupplåtelseavgift i enlighet med kommunfullmäktiges beslut om taxor för de ytor som inte är inom tillfälliga nyttjanderätter.

Taxan ska ta hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter. Nyttjarens fördel är i detta fallet yta; ju billigare ytan är att ta i anspråk, desto mer kan användas av entreprenörerna. Trafikkontoret ser att ett av taxans syften i enlighet med detta är att begränsa nyttjandet av offentlig platsmark till annat än vad fullmäktige beslutat i detaljplan för området. Då markupplåtelseavgift i de aktuella fallen ofta berör upplåtelse, byggbodas, större skyltar och liknande som inte är själva byggnationen, så finns det ett allmänt intresse av att det ska vara så litet som möjligt.

För byggnationerna som uppförs av projektet utanför tillfälliga nyttjanderättsområden så regleras de oftast i markavtal. I dessa fall är det sällsynt att någon markupplåtelseavgift tas ut. Frågan rör alltså inte de faktiska byggnationerna, utan det som sker kring dessa.

Nedan kommenterar trafikkontoret Trafikverkets argument för sin framställan om avgiftsreduktion.

Trafikverket om kommunens rätt att ta ut avgift

Trafikverket framför att syftet med avgiften torde vara möjligheten att ta ut ersättning av näringsidkare som på grund av kommersiella syften tillfälligt nyttjar kommunal mark. Trafikverket framför att projekt Västlänken inte är av sådan karaktär och inte borde räknas in i den typen av avgiftssystem. De framför att taxan inte är utformad för stora projekt som Västlänken som sker i samverkan med Göteborg Stad som sträcker sig över lång tid.

Trafikkontoret ser att uttaget av avgift i det aktuella fallet inte handlar om att ta ut ersättning av en kommersiell aktör. Istället handlar det om att begränsa hur stor yta offentlig platsmark som projektet tar i anspråk från göteborgarna till annat än vad fullmäktige beslutat i detaljplan. Ju högre taxa som tas ut, desto mindre yta är ett projekt villigt att ta i anspråk.

Trafikkontoret delar Trafikverkets uppfattning om att taxan inte är utformad för Västlänken eller liknande större projekt där stora ytor behöver tas i anspråk under lång tid. Detta berörs mer i förvaltningens bedömning nedan.

Arbetsområde

Trafikverket hänvisar till att dialog mellan Trafikverket och trafikkontoret skett och att tjänstepersonerna ser sig förhindrade att göra undantag från den markupplåtelsesta som har beslutats av kommunfullmäktige. Det är korrekt att samtal om ytorna skett och trafikkontorets svar till Trafikverket har varit att kontoret inte ser att det finns utrymme i nu gällande taxa för varken kontor eller nämnd att ge undantag. Kontoret har inte heller gentemot Trafikverket gjort någon bedömning av taxan, då det är en fråga för fullmäktige.

Trafikverket hänvisar till att trafikkontoret kan definiera ett arbetsområde och att det för dessa inte tas ut avgift. Trafikkontoret kan tilldela arbetsområden om kontoret kontraktsmässigt är byggherre gentemot Trafikverket och verket bygger för kontorets räkning i stadens mark.

Skälet till att arbetsområden på allmän plats kan tas i anspråk utan avgift i dessa fall är att de inte kräver polistillstånd, eftersom de måste kunna utföras för att marken skall kunna nyttjas på ett sätt som stämmer överens med det ändamål för vilket marken har upplåtits. När gatuarbeten utförs för stadens räkning anses de inte vara en sådan för ändamålet med gatumarksupplåtelsen främmande verksamhet att tillstånd av polismyndigheten behövs. Det ses helt enkelt som normalt att kommunen gör gatuarbeten i gator. Därmed tas inte heller någon avgift ut.

Under tiden som Västlänken byggs, så har staden önskat justeringar av *vår egen anläggning*. Exempelvis har Västlänken rätt att flytta en sträcka spårväg i Haga för att bygga sin anläggning. Under tiden lägger de spårvägen i en tillfällig sträckning, sedan planerades den läggas tillbaka i ursprungligt läge. Då staden i sin långsiktiga planering har kommit fram till att vi önskar spårvägen permanent i en tredje sträckning – någonting som inte var känt vid planeringen av Västlänken – har staden bett projektet att förlägga spårvägen direkt i det nya permanenta läget istället för i ett tillfälligt. Detta har reglerats i avtal vari arbetsområde getts till projektet för det permanenta läget. Det handlar där om stadens egen anläggning som projektet flyttar på stadens beställning.

Ett annat exempel som uppkommit är om staden önskar flytt av *Trafikverkets anläggning* med anledning av stadsutveckling i område. Ett aktuellt fall är ett par lufttorn i centralenområdet där staden önskar en annan placering än den som ursprungligen planerades för att underlätta stadens egen planering av området. Det är då inte tal om stadens anläggning utan Trafikverkets och arbetsområde ges inte. I det fallet ser trafikkontoret det som möjligt att staden beställer en ny placering av planerad anläggning på stadens mark och att staden står för de merkostnader som uppstår för detta.

Merkostnaderna definieras som markupplåtelsestaxan som faller ut av placeringen och dessa kvittas mot varandra. Detta är en praktisk lösning för att inte skapa merkostnader för Trafikverket vid justeringar av stadens detaljplaner, när de redan har rätt till annan placering av anläggningarna enligt järnvägsplan. I detta fall hade ”byte” av ytor mellan Trafikverket och staden varit en alternativ och mer tydlig lösning av förhållandet för ett resultat som staden eftersträvar.

Beställare av projektet

Trafikverket framför att projekten inom Västsvenska paketet också är Göteborg Stads projekt om än med Trafikverket som utförande part och föreslår att tolkningen i regelverket ska vara att *Västlänken ska ses som beställd av staden*. Västlänken ska genom detta ses som stadens egen anläggning som anläggs på stadens önskemål och därmed undantas från markupplåtelsestaxa genom tilldelande av arbetsområde.

Västlänken är en statlig järnvägsanläggning. Det är Trafikverket som ansvarar för byggande, drift och underhåll av statliga järnvägar. Att Göteborgs stad samt Västra Götalandsregionen och Region Halland till viss del bidrar till finansieringen av projektet ändrar inte på detta förhållande.

Kostnader

Trafikverket bedömer kostnaden för markupplåtelsestaxa för Västlänken i sin helhet till 50 miljoner kronor. De bedömer den inte som skäligen då projektet finansierar tillfälliga vägar som ersättning för aktuella ytor och Göteborg Stad inte har kostnader för dessa upplåtelse.

Trafikkontoret har svårt att bedöma hur stor markupplåtelsestaxa det skulle bli i slutändan då den reglerar storleken som nyttjas. Trafikkontoret kan konstatera att när annan part, oavsett vem det är, tar en yta i anspråk, så förväntas de finansiera och upprätta tillfälliga ersättningsvägar. Det är ingenting unikt för Västlänken.

Trafikkontoret noterar att bedömningen 50 miljoner kronor berör Västlänken i sin helhet samtidigt som framställan kan påverka hela Västsvenska Paketet. Det är möjligt att tolka en sänkt markupplåtelsestaxa enligt skrivelsen som att Göteborgs Stad ökar sin medfinansiering av paketet.

Exempel 1, Haga

Trafikverket menar att det är oskäligt för staden att ta ut avgift för de tre områden som finns inne i de tillfälliga nyttjanderättsområdena.

Två av dessa rör kommande stationer för projektet. I dessa ytor så har trafikkontoret bedömt att ytorna är offentlig platsmark till dess servitut bildats för att upprätta stationerna. Servitut har nu upprättats, vilket innebär att markupplåtelsestaxa inte är aktuell framöver.

Den tredje ytan rör området kring ett träd som bedömdes ha så stort värde att det skulle behållas som stadens mark. Trädet är nu dött och på så vis är syftet med ytan inte längre aktuellt. Området är på cirka 153 kvadratmeter. Trafikkontoret skulle inte ha några invändningar i strukturell mening om staten hade efterfrågat att inkludera området i

järnvägsplan utifrån den förändrade verkligheten. Notera dock att området tillhör park- och naturnämnden. Trafikkontoret kan dock inte frånsä från att ytan är offentlig platsmark och att markupplåtelse-taxa därför ska tas ut. Trafikkontoret kan även notera att ytan har använts som upplag av Trafikverket och att allt förutom ca en kvadratmeter har satts bakom plank.

Exempel 2, Kruthusgatan

Trafikverket anser att det inte är skäligen att staden tar ut avgift för arbetsområden på Kruthusgatan av fem skäl. Dessa står i kursivt nedan följt av trafikkontorets kommentar.

- 1. Den offentliga platsen som tas i anspråk har ersatts av en motsvarande funktion på bekostnad av Trafikverket.*

Detta är rutinmässigt förfarande för samtliga aktörer som tar offentlig platsmark i anspråk. Exempelvis får en bostadsägare som renoverar fasad och därmed blockerar gatan finansiera en tillfällig gata under byggnationen.

- 2. Staden har i detaljplan angivit att järnvägstunnel får byggas under allmän plats.*

Utrymme under en offentlig plats är inte offentlig plats förutom i den mån det har tagits i anspråk för till exempel en väggkropp som hör till en gata. Trafikverket får inte per automatik rätt till den yta som ligger över den yta som Västlänken byggs i. Detta skulle ge konsekvenser under hela tunnelns sträckning.

- 3. Staden har till Trafikverket sålt den mark som får bebyggas med järnvägstunnel (under markytan).*

Utrymme under och över en offentlig plats är inte offentlig plats och ska inte blandas ihop med denna.

- 4. Trafikverket är lagfaren ägare till marken där Kruthusgatan ligger och tar inte ut någon ersättning för Stadens användande av marken som kommunal gata.*

Kruthusgatan är en udda gata i staden. Den har detaljplanelagts som allmän plats med kommunalt huvudmannaskap. I samband med detaljplanens genomförande borde gatemarken ha överlåtits från Trafikverket till staden. Varför det inte skett ligger utanför detta ärende. Fullmäktige har, oavsett historik, detaljplanelagt ytan som allmän plats (offentlig plats enligt ordningslagen) och därmed krävs polistillstånd och markupplåtelse-taxa ska tas ut. En annan sak är att fastighetsägaren, Trafikverket, med stöd av plan- och bygglagen kan begära att kommunen löser in marken. Enligt detaljplanen ska marken överlåtas till staden utan ersättning. Trafikverket har i samtal uttryckt att det är en av flera ytor som rimligen regleras formellt i samband med att byggnationen av Västlänken blir klar.

- 5. Det är uppenbart att området intill järnvägstunnel i schakt behöver tas i anspråk under byggnation. Det har uppstått en formell "lucka" i plananläggningen då man rimligtvis inte behöver få tillfällig nyttjanderätt på egen mark.*

När de tillfälliga nyttjanderätterna beslutades skedde en överläggning mellan stad och stat om dess placering. Det är omöjligt för trafikkontoret att idag bedöma huruvida specifika luckor missades i dessa överläggningar.

Förvaltningens bedömning

Besvarandet av framställan

Förvaltningen ser inte att något av de exempel som Trafikverket för fram skiljer projektet åt från andra projekt i staden i såsom nuvarande markupplåtelse-taxa är utformad och kan därför inte föreslå ett annat handlande än att *avstyrka* framställan.

Trafikkontoret ser det inte möjligt att tolka Västsvenska paketet som en beställning av enbart Göteborg Stad. Staden tillsammans med andra parter bidrar till finansieringen av Västsvenska paketet och därmed Västlänken, men är för den sakens skull inte beställare eller ägare av Västlänken. Västlänken är en statlig järnväg för vilken Trafikverket ansvarar. Skulle kommunfullmäktige bifalla Trafikverkets framställan, är det rimligt att samma tolkning bör göras för samtliga projekt i paketet om inte annat tydliggörs och att fullmäktige kompenserar trafiknämnden samt park- och naturnämnden för de ekonomiska konsekvenser det innebär.

Framtida taxa

Trafikkontoret gör bedömningen att det finns en strukturell utmaning med markupplåtelse-taxan i relation till ett mycket stort projekt som Västlänken, vilka kräver betydande ianspråktagande av allmän plats i centrala delar av staden under lång tid. Taxan är i stort utformad för att begränsa nyttjandet vid byggnationer av mer normal karaktär i staden.

Taxan har visat sig rigid då behov har uppstått att nyttja andra ytor än tillfälliga nyttjanderätter som erhållits genom järnvägsplan vid byggnation av Västlänken. Det finns exempel där Trafikverket önskat byta ytor som omfattas av tillfällig nyttjanderätt mot ytor utanför tillfällig nyttjanderätt för genomförande av i princip samma byggnation. I dessa fall finns det ingen möjlighet för staden att utan avgift erbjuda en alternativ yta på allmän plats. Att i stället erhålla en ny tillfällig nyttjanderätt skulle kräva en justering av järnvägsplan som är en alltför tidskrävande process. Dessa situationer är suboptimerande för både Trafikverket och staden då bägge parter har sett att det funnits fördelar för göteborgarna med att byta ytor, men verktyget för att byta ytor utan att "önskade" kostnader uppstår har inte stått till förfogande. Detta är en brist som trafikkontoret ser kan komma att uppstå i även andra projekt framöver när Trafikverket bygger i kommunen. Trafikkontoret hade därför uppskattat att få ett verktyg för att hantera sådana situationer framöver. Rent formellt så skulle ett "byte" ske genom att Trafikverket inte nyttjar en tillfällig nyttjanderätt och att staden reducerar markupplåtelse-taxan för ett motsvarande område.

Med anledning av det föreslår trafikkontoret att trafiknämnden ges rätt att reducera avgift för upplåtelse av offentlig plats helt eller delvis när yta behöver tas i anspråk vid byggande av järnväg under vissa omständigheter. Reduktion ska kunna komma ifråga om en yta som behövs vid byggnation av till exempel Västlänken inte kan tas i anspråk med tillfällig nyttjanderätt enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg till följd av omständigheter som har inträffat efter antagande av järnvägsplan och det framstår som

skäligt att reducera avgiften. En sådan situation kan föreligga när projekt Västlänken på stadens begäran utför del av järnvägsanläggningen utanför tillfällig nyttjanderätt eller då projektet vill ”byta” en yta som omfattas av tillfällig nyttjanderätt mot en annan yta utanför järnvägsplan. Beslutet omfattar projekt med järnvägsplan och inte specifikt endast Västlänken. Detta är medvetet då trafikkontoret ser att detta problem kan uppkomma i fler ärenden än de som hör till Västsvenska paketet. Då frågorna ofta handlar om begränsade ytor som inte är principiella i sig, ser trafikkontoret det som lämpligt att beslut hanteras av trafiknämnden.

Taxan föreslås kunna reduceras helt (till 100 procent) om en yta ”byts” mot en annan och till hälften (50 procent) om inget byte av yta sker. Det är mest troligt att byte av yta kommer vara det som sker i praktiken.

Det är rimligt att trafikkontoret behöver bereda undantag så de blir just undantag och inte regel. Projekt ska inte heller kunna hävda att de behöver en orimligt stor yta för att kvalificera sig för undantag eller reduktion. Reduktionen får inte heller syfta till att ge fördelar för en enskild kommersiell entreprenör som Trafikverket anlitar som skulle kunna uppfattas som otillåtet stöd för näringsidkare.

Trafikkontoret konstaterar slutligen att om fullmäktige ger trafiknämnden rätt att reducera avgift för upplåtelse av offentlig plats enligt ovan så innebär det inte att avgifter kommer att justeras retroaktivt. Först framtida uttag av markupplåtelseavgifter skulle påverkas av ett eventuellt beslut. Om en justering av taxan genomförs kommer det att gälla projekt där det är tillämpligt från det datum från att ett sådant beslut om taxa fastställs.

Kerstin Elias

Kristina Lindfors

Avdelningschef

Trafikdirektör