



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2015-12-18

N2015/08971/PUB

Näringsdepartementet

Enheten för plan- och byggfrågor, urban utveckling och bostäder

Ivar Frostenson

Telefon 08-405 3532

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2015 -12- 30
Dnr:	110-2101/2015
Till:	2 II

Betänkande: Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande (SOU 2015:109)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen
4. Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen
5. Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen
6. Boverket
7. Jordbruksverket
8. Naturvårdsverket
9. Lantmäteriet
10. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
11. Trafikverket
12. Sjöfartsverket
13. Konkurrensverket
14. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
15. Tillväxtverket
16. Konsumentverket
17. Riksantikvarieämbetet
18. Myndigheten för delaktighet
19. Socialstyrelsen
20. Regelrådet
21. Statens Fastighetsverk
22. Fortifikationsverket
23. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
24. Ekonomistyrningsverket
25. Statskontoret
26. Vinnova
27. Kungl. Tekniska högskolan
28. Blekinge tekniska högskola
29. Stockholms universitet

30. Länsstyrelsen i Stockholms län
31. Länsstyrelsen i Östergötlands län
32. Länsstyrelsen i Kalmar län
33. Länsstyrelsen i Kronobergs län
34. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
35. Länsstyrelsen i Värmlands län
36. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
37. Länsstyrelsen i Norrbottens län
38. Botkyrka kommun
39. Haninge kommun
40. Järfälla kommun
41. Lidingö kommun
42. Nynäshamns kommun
43. Solna kommun
44. Stockholms kommun
45. Uppsala kommun
46. Katrineholms kommun
47. Norrköpings kommun
48. Jönköpings kommun
49. Mullsjö kommun
50. Ljungby kommun
51. Karlskrona kommun
52. Kristianstad kommun
53. Höganäs kommun
54. Ystad kommun
55. Varbergs kommun
56. Göteborgs kommun
57. Herrljunga kommun
58. Vänersborgs kommun
59. Karlstads kommun
60. Hagfors kommun
61. Örebro kommun
62. Sala kommun
63. Borlänge kommun
64. Sandvikens kommun
65. Sollefteå kommun
66. Lycksele kommun
67. Gällivare kommun
68. Piteå kommun
69. Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regionplanering
70. Skåne läns landsting
71. Västmanlands läns landsting
72. Sveriges Kommuner och Landsting
73. Handikappförbunden (HSO)
74. Lika Unika
75. Sveriges advokatsamfund
76. Svenskt Näringsliv
77. Företagarna

78. Näringslivets regelnämnd
79. Byggherrarna Sverige AB
80. Botrygg AB
81. PEAB
82. Riksbyggen
83. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO
84. Vasakronan
85. Fastighetsägarna Sverige
86. Föreningen för samhällsplanering
87. Föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och Byggnadsnämndssekreterare
88. Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer
89. Hyresgästföreningen, riksförbundet
90. Bostadsrätterna AB
91. Riksförbundet Enskilda Vägar
92. IQ Samhällsbyggnad
93. SmåKom
94. Svenska Byggnadsingenjörers Riksförbund
95. Svenska Kommunaltekniska föreningen
96. Samhällsbyggarna
97. Sveriges Arkitekter
98. Sveriges stadsarkitektförening
99. Sveriges Byggindustrier
100. Svenska Byggnadsvårdsföreningen
101. Villaägarnas Riksförbund
102. Lantbrukarnas Riksförbund

Planprocessutredningen betänkande Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande (SOU 2015:109) remitteras härmed till ovanstående remissinstanser.

Remissvaren ska ha kommit in till Näringsdepartementet **senast den 31 mars 2016**. Remissvaren önskas i elektronisk form via e-post till n.registrator@regeringskansliet.se med kopia till maria.edlund@regeringskansliet.se i både Word- och pdf-format. Vi uppskattar om filnamnet är Regeringskansliets diarienummer utan snedstreck, N2015-08971-PUB följt av remissinstansens namn. Remissvarens disposition bör om möjligt ansluta sig till dispositionen i rapporten. I remissvaret anges Regeringskansliets diarienummer N2015/08971/PUB.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i Lantmäteriets rapport.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För andra remissinstanser innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Planprocessutredningens betänkande finns tillgänglig för nedladdning på regeringens hemsida www.regeringen.se/remisser

Frågor under remisstiden kan ställas till Ivar Frostenson (e-postadress: ivar.frostenson@regeringskansliet.se) med telefonnummer 08-405 35 32.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Anders Lönnberg
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

Bättre samarbete
mellan stat och kommun
Vid planering för byggande

Betänkande av Planprocessutredningen

Stockholm 2015



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2015:109

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner
som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2015.

ISBN 978-91-38-24393-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mehmet Kaplan

Regeringen beslutade den 27 februari 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar (dir. 2014:29).

Till särskild utredare förordnades den 24 juni 2014 professorn Thomas Kalbro.

Den 4 september 2014 beslutade regeringen genom tilläggsdirektiv (dir. 2014:130) att utvidga uppdraget till att även omfatta frågor avseende kommunernas möjligheter att ställa detaljerade krav i en detaljplan, möjligheten till bättre planberedskap och behovet av effektivisering i de statliga myndigheternas, i synnerhet länsstyrelsens, medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna. Genom tilläggsdirektivet förlängdes utredningstiden.

Som sakkunniga att biträda utredningen förordnades från och med den 10 november 2014 departementssekreteraren Petter Dahlin, departementssekreteraren David Ek, kanslirådet Ivar Frostenson, kanslirådet Johan Krabb, kanslirådet Patrik Lidin, departementssekreteraren Maria Nordh, departementssekreteraren Kristin Olsson och departementssekreteraren Elin Persson.

Som experter att biträda utredningen förordnades från och med den 10 november 2014 sakkunnige Anna-Bie Agerberg, projektutvecklaren Nancy Mattsson, juristen Lars Svensson samt länsarkitekten Elisabet Weber.

David Ek entledigades från och med den 20 april 2015 och i stället förordnades kanslirådet Claes Eriksson som sakkunnig från och med samma datum. Kristin Olsson entledigades från och med den 28 april 2015. Patrik Lidin entledigades från och med den 23 juni 2015 och i stället förordnades rättssakkunnige Carl Winnberg från och med samma datum. Johan Krabb entledigades från och med den 17 september 2015 och i stället förordnades kanslirådet Sara

Jendi Linder från och med samma datum. Petter Dahlin entledigades från och med den 24 september 2015 och i stället förordnades kanslirådet Ingrid Hasselsten från och med samma datum.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 september 2014 juristen Johanna Dahlin, lantmätaren Lars Jansson och universitetsadjunkten Eidar Lindgren.

Eftersom arbetet har bedrivits i nära samråd med sakkunniga och experter är betänkandet formulerat i vi-form, vilket dock inte innebär att alla experter och sakkunniga står bakom samtliga förslag och bedömningar.

Utredningen som har antagit namnet Planprocessutredningen överlämnar härmed sitt betänkande *Bättre samarbete mellan stat och kommun - vid planering för byggande* (SOU 2015:109).

Uppdraget är i och med detta slutfört.

Stockholm december 2015

Thomas Kalbro

/Johanna Dahlin
Lars Jansson
Eidar Lindgren

Innehåll

Förkortningar.....	17
Sammanfattning	19
1 Författningsförslag.....	29
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	29
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom.....	34
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	35
2.1 Uppdraget.....	35
2.2 Arbetsformer.....	37
2.2.1 Enkätundersökningar och intervjuer.....	37
2.3 Betänkandets disposition.....	39
3 Att planera och bygga bostäder	41
3.1 Inledning.....	41
3.2 Intressenter och aktörer vid planering och prövning av bostadsprojekt.....	42
3.2.1 Många aktörer leder till samordningsproblem.....	45
3.3 Offentlig prövning av bostadsprojekt – innehåll och ordningsföljd.....	47
3.3.1 Prövning med PBL:s planer och tillstånd	53

3.4	Många aktörer och många frågor – PBL ger ramar men hanterar inte allt.....	54
4	Gällande rätt	55
4.1	Inledning.....	55
4.2	Reglering av byggande i PBL.....	55
4.2.1	Historik	55
4.2.2	Allmänna och enskilda intressen.....	56
4.2.3	Krav på byggnader, tomter och allmänna platser.....	57
4.2.4	Regionplan.....	58
4.2.5	Översiktsplan	59
4.2.6	Detaljplan	60
4.2.7	Områdesbestämmelser.....	62
4.2.8	Bygglov inom detaljplan	63
4.2.9	Processen för upprättande av detaljplaner.....	64
4.2.10	Statens överprövning av kommunens beslut om detaljplaner.....	69
4.2.11	Överklagande av beslut om detaljplan och bygglov.....	70
4.2.12	Avgifter för planläggning och bygglov	71
4.3	Kopplingar mellan PBL och miljöbalken.....	72
4.4	Plangenomförande och genomförandeavtal	73
4.4.1	Byggherreägd mark – exploateringsavtal	74
4.4.2	Kommunägd mark – markanvisning.....	75
5	Förutsättningar för kommunernas detaljplaneläggning och bostadsbyggande	77
5.1	Utredningsuppdrag och genomförande.....	77
5.1.1	Utredningens enkäter och intervjuer.....	77
5.2	Disposition.....	78
5.3	Marknadsförutsättningar för bostadsbyggande.....	78
5.4	Incitament avseende bostadsbyggande	80
5.5	Kommunernas markinnehav	81

5.6	Boverkets bostadsmarknadsenkät.....	82
5.7	Hinder för detaljplaneläggning	83
5.8	Utredningens kommentarer.....	84
5.8.1	Marknadsförutsättningar	84
5.8.2	Kommunalpolitiska ambitioner	84
5.8.3	Statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar.....	85
5.8.4	Motstånd från medborgare och grannar	88
5.8.5	Svårigheter att rekrytera personal.....	88
5.8.6	Ekonomiska resurser till planläggning	89
5.8.7	Andra hinder och restriktioner.....	90
5.8.8	Brist på mark för bostadsbyggande.....	90
5.9	Våra sammanfattande kommentarer.....	90
6	Krav på viss planberedskap eller planeringsberedskap ...	93
6.1	Utredningsuppdraget.....	93
6.2	Disposition	94
6.3	Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen.....	94
6.4	Undersökningar om outnyttjade byggrätter.....	96
6.4.1	Länsstyrelsernas och Sweco:s utredningar.....	97
6.4.2	Utredningens enkätundersökning.....	98
6.5	Planberedskap och planeringsberedskap enligt Boverket.....	99
6.6	Utgångspunkter för överväganden om planberedskap.....	100
6.6.1	Outnyttjade byggrätter – planberedskap?	100
6.6.2	Planberedskap i olika typfall	101
6.6.3	Planberedskap i dag.....	104
6.7	Utgångspunkter för överväganden om planeringsberedskap.....	106
6.7.1	Planeringsberedskap i dag.....	106
6.8	Överväganden och bedömningar	108
6.8.1	Krav på viss planberedskap	108
6.8.2	Krav på viss planeringsberedskap	111

7	Statligt planeringsstöd och andra åtgärder för att stimulera en ökad planläggning.....	113
7.1	Utredningsuppdraget	113
7.2	Avgränsning och disposition	114
7.3	Statligt planeringsstöd för bostadsbyggande	114
7.3.1	Tidigare statliga planeringsstöd – LIS-områden och vindkraft.....	114
7.3.2	Överväganden och bedömning	115
7.4	Övriga åtgärder	119
7.4.1	Tidigare kompetensutvecklingsinsatser.....	120
7.4.2	Överväganden och bedömningar	123
8	Länsstyrelsens roll i detaljplaneprocessen	129
8.1	Utredningsuppdraget	129
8.1.1	Länsstyrelsens yttranden	129
8.1.2	Länsstyrelsens krav på underlag.....	130
8.2	Länsstyrelsens nuvarande roll i detaljplaneprocessen	131
8.2.1	Riksintressen i planeringen.....	133
8.2.2	Framtagande av planeringsunderlag.....	133
8.3	Problembeskrivning	135
8.3.1	Länsstyrelsens yttrande	135
8.3.2	Länsstyrelsens krav på underlag.....	137
8.4	Tidigare utredningar.....	138
8.5	Överväganden och förslag.....	139
8.5.1	Yttrande vid endast ett tillfälle?	139
8.5.2	Kommunen ska kunna begära att länsstyrelsen lämnar planeringsbesked.....	141
8.5.3	Besked i fråga om planeringsunderlag	150
9	Processen inför detaljplanläggning.....	153
9.1	Uppdrag och disposition.....	153
9.2	Lagregler av betydelse för processen inför detaljplanläggning	153

9.2.1	Översiktsplan.....	153
9.2.2	Riktlinjer för bostadsförsörjning och annan strategisk planering.....	156
9.2.3	Planbesked	156
9.2.4	Planprogram.....	157
9.2.5	Riktlinjer för exploateringsavtal och markanvisningar.....	157
9.2.6	Miljöbedömning	158
9.3	En översikt av processen – från initiering till planläggning	159
9.3.1	Processen mellan initiering och kommunens beslut om detaljplanläggning.....	159
9.4	Utredningar och beslut inför detaljplanläggning	161
9.5	Tidigare förslag från Plangenomförandeutredningen.....	165
9.6	Överväganden och förslag.....	166
10	Tidsfrister i detaljplaneprocessen	169
10.1	Utredningsuppdraget.....	169
10.2	Allmänt om tidsfrister	170
10.2.1	En internationell utblick	172
10.3	Statliga myndigheters medverkan i detaljplaneprocessen...	173
10.3.1	Statlig överprövning	174
10.3.2	Lantmäterimyndigheten.....	175
10.4	Tidsfrister för olika moment i detaljplaneprocessen	176
10.4.1	Tidsfrister för detaljplaneprocessen i PBL.....	177
10.4.2	Övriga bestämmelser.....	178
10.5	Problembeskrivning.....	178
10.6	Utgångspunkter för överväganden om tidsfrister	180
10.6.1	För- och nackdelar med tidsfrister	180
10.6.2	Förutsättningar för tidsfrister	181
10.6.3	Tidsfristens längd	181
10.6.4	Konsekvenser om en tidfrist överskrids	182

10.7	Överväganden, bedömningar och förslag	183
10.7.1	Tidsfrister för samråds- och granskningsyttranden	183
10.7.2	Tidsfrist för planeringsbesked.....	184
10.7.3	Tidsfrist för länsstyrelsens beslut efter överprövning	186
10.7.4	Tidsfrister för besked från andra statliga myndigheter.....	190
10.7.5	Behovet av ytterligare tidsfrister i detaljplanprocessen	191
11	Detaljplanens innehåll.....	193
11.1	Utredningsuppdraget	193
11.2	Disposition.....	193
11.3	Bakgrund och problembeskrivning	194
11.3.1	Detaljplanens innehåll.....	194
11.3.2	Hög detaljeringsgrad – förekomst och problem.....	195
11.3.3	Varför har vissa planer en hög detaljeringsgrad?.....	199
11.3.4	Kan planavvikelser eller planändringar vara lösningen?	200
11.3.5	Tidigare förslag om begränsning av planbestämmelser	201
11.4	Överväganden och förslag.....	202
11.4.1	Vad behöver olika aktörer få klarlagt i detaljplaneskedet?	203
11.4.2	Bestämmelser om användning, byggandets omfattning och byggnaders placering.....	207
11.4.3	Bestämmelser om byggnaders utseende	208
11.4.4	Bestämmelser om byggnaders tekniska egenskaper	213
11.4.5	Bygglövsprövningens styrka inom detaljplan.....	215

12	Kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv.....	219
12.1	Utredningsuppdrag och disposition	219
12.2	Kommunal markpolitik	219
12.3	Varför ska kommunerna äga mark?	220
12.4	Lagändringar och förändrade förutsättningar för kommunala markförvärv	223
12.4.1	Förändringar i expropriationslagen.....	223
12.4.2	Är den ovan beskrivna bilden fullständig?	226
12.4.3	Höjda ersättningsnivåer och kommunal markpolitik.....	228
12.5	Överväganden och bedömningar	230
12.5.1	Statligt markförvärvsstöd till kommuner?	230
12.5.2	Prissättning vid statlig försäljning av mark till kommuner.....	231
13	Kommunal försäljning av mark – markanvisningar.....	235
13.1	Utredningsuppdrag och disposition	235
13.2	Kommunal försäljning av mark – markanvisning	235
13.2.1	Tillämpade metoder för markanvisningar	238
13.3	Lagstiftning av relevans för kommunala markanvisningar	239
13.3.1	Lagen om riktlinjer för kommunala markanvisningar.....	240
13.3.2	Förslag i proposition 2014/15:122	241
13.3.3	EU:s statsstödsregler.....	241
13.4	Kopplingen mellan markanvisning och detaljplaneläggning.....	242
13.5	Överväganden och bedömningar	251
14	Statlig mark för bostadsbyggande.....	255
14.1	Bakgrund	255
14.2	Utredningsuppdraget.....	255

14.3	Avgränsning och disposition	256
14.4	Nuvarande reglering	256
14.4.1	Budgetlagen	257
14.4.2	Försäljningsförordningen	258
14.4.3	Statliga bolag	260
14.4.4	Stiftelser	260
14.5	Problembeskrivning	260
14.6	Var finns det statlig mark som kan vara intressant för bostadsbyggande?	262
14.6.1	Fortifikationsverket	262
14.6.2	Statens fastighetsverk	264
14.6.3	Våra enkäter	264
14.6.4	Sammanställning	264
14.7	Tidigare utredningar	266
14.8	Överväganden, bedömningar och förslag	269
14.8.1	Lantmäteriet ska göra en värdering	270
14.8.2	En kulturfråga	272
14.8.3	Oexploderad ammunition	272
14.8.4	Värdering av marken vid försäljning till kommuner för samhällsbyggnadsändamål	273
15	Övriga frågor	275
15.1	Inledning	275
15.2	Parallell hantering	275
15.2.1	Överväganden och bedömning	275
15.3	Reglering av upplåtelseform till bostäder i detaljplanen? ..	278
15.3.1	Reglering av hyresrätt i detaljplan och möjligheten till ombildning till bostadsrätt?	280
15.4	Digitalisering	281
15.4.1	Avslutande kommentarer	284
15.5	Exploateringsavtal och LOU	284
15.5.1	EG-domstolen och La Scala-domen, 2001	285
15.5.2	Svenska Kommunförbundets rekommendationer, 2003	285

15.5.3	Lagreglering av exploateringsavtalen, 2015.....	286
15.5.4	Osäkerhet om hur exploateringsavtalen ska tillämpas	287
15.6	En jämförelse av förutsättningarna i svensk lagstiftning och La Scala-domen	287
15.6.1	La Scala-domen.....	287
15.6.2	Svensk lagstiftning.....	290
15.6.3	Överväganden och bedömning.....	293
16	Avslutande reflektioner	299
17	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	303
17.1	Dag för ikraftträdande.....	303
17.2	Övergångsbestämmelser.....	303
18	Konsekvenser.....	305
18.1	Inledning.....	305
18.2	Ekonomiska konsekvenser.....	306
18.3	Utredningsuppdraget.....	306
18.4	Kompetensutveckling.....	307
18.5	Kommunen ska kunna begära att länsstyrelsen lämnar planeringsbesked.....	308
18.5.1	Våra förslag till ändringar i befintlig lagstiftning	309
18.5.2	I vilken utsträckning kommer kommunerna att använda sig av möjligheten att begära planeringsbesked?.....	309
18.5.3	Konsekvenser för staten.....	311
18.5.4	Konsekvenser för kommuner	315
18.5.5	Konsekvenser för företag eller andra enskilda.....	316
18.6	Tidsfrister	316
18.6.1	Tidsfrist för planeringsbeskedet	316
18.6.2	Tidsfrist för länsstyrelsens handläggning efter beslut om överprövning	316

18.7	Begränsningar av kommunernas möjligheter att ställa krav i en detaljplan.....	319
18.7.1	Våra förslag till ändringar i befintlig lagstiftning.....	319
18.8	Förenklingar vid försäljning av statlig mark till kommuner.....	323
18.8.1	Våra förslag till ändringar i befintlig lagstiftning.....	323
18.8.2	I vilken utsträckning kommer möjligheten att inhämta värderingsyttrande från Lantmäteriet användas?.....	323
18.8.3	Konsekvenser för staten	324
18.8.4	Konsekvenser för kommuner.....	325
18.8.5	Konsekvenser för företag eller andra enskilda	325
18.9	Konsekvenser för bostadsbyggandet.....	325
18.10	Förslag på finansiering	326
18.11	Vad händer om inga regler ändras?.....	327
18.12	Den kommunala självstyrelsen	328
18.13	Övriga konsekvenser	331
19	Författningskommentar	333
19.1	Förslaget till lag om ändring i PBL.....	333
19.2	Förslaget om ändring i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom	340
	Referenser.....	341
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:29.....	351
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2014:130.....	361

Bilaga 3	Ökat bostadsbyggande En översikt av tänkbara incitamentsproblem.....	367
Bilaga 4	Enkät Planprocessutredningen	389
Bilaga 5	Fördjupad enkät Planprocessutredningen.....	425
Bilaga 6	Enkät till Länsstyrelserna.....	433

Förkortningar

Bostadsförsörjningslagen	Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar
Budgetlagen	Budgetlag 2011:203
Dir.	Direktiv
Ds	Promemoria i departementsserien
ESL	Lag (1987:11) om exploateringssamverkan
ESO	Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
EU	Europeiska unionen
Expropriationslagen	Expropriationslag (1972:719)
F.	Och följande sida
Ff.	Och följande sidor
FortV	Fortifikationsverket
Förköpslagen	Förköpslag (1967:868)
Försäljningsförordningen	Förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom, m.m.
Förvaltningslagen	Förvaltningslag (1986:223)
Hushållningsförordningen	Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.
Ibid.	Samma källa som angetts ovan

JB	Jordabalk (1970:94)
JO	Justitieombudsmannen
Kap.	Kapitel
KL	Kommunallag (1991:900)
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan
LIS	Landsbygdsutveckling i strandnära lägen
LOU	Lag (2007:1091) om offentlig upphandling
MKB-förordningen	Förordning (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar
Miljöbalken	Miljöbalk (1998:808)
NJA	Nytt juridiskt arkiv
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
1987-års PBL	Plan- och bygglag (1987:10)
Plan- och byggförordningen	Plan- och byggförordning (2011:338)
Prop.	Proposition
SFV	Statens fastighetsverk
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SOU	Statens offentliga utredningar
Va	Vatten och avlopp
RÅ	Regeringsrättens Årsbok

Sammanfattning

Inledning

Vi har haft i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och antalet kommunala markanvisningar. Genom tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att även omfatta frågor om bl.a. vilka möjligheter kommunen ska ha att ställa detaljerade krav i en detaljplan, förutsättningar för en bättre kommunal planberedskap samt behovet av effektivisering av de statliga myndigheternas – särskilt länsstyrelsernas medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna.

I uppdraget ingick en inventering och analys av olika kommuners hinder och incitament avseende planläggning.¹

Bättre samarbete mellan stat och kommun

Viljan finns – men kommunerna behöver tydliga besked

De allra flesta kommuner har en uttalad politisk ambition att bygga bostäder och att öka kommunens folkmängd. Därmed finns även en vilja att planlägga för bostadsbebyggelse och många kommuner satsar resurser på att planlägga mer och snabbare. Detta har resulterat i att planläggningsaktiviteten har ökat. Vi bedömer alltså inte att brist på kommunalpolitisk ambition är den stora ”boven i dramat”.

¹ Till grund för denna analys har vi bl.a. genomfört en enkätundersökning som riktade sig till de 155 kommuner som i Boverkets bostadsmarknadsenkät uppgett att de har bostadsbrist. Vi har även genomfört djupintervjuer med 16 kommuner i tillväxtregioner.

Det finns dock organisatoriska samordningsproblem. Här ingrips då de omfattande och ofta komplicerade utredningar som detaljplaneläggningen normalt förutsätter.

I vår enkätundersökning anger kommunerna att statliga bestämmelser, riktlinjer och målsättningar m.m. är ett hinder vid detaljplaneläggning för bostadsbyggande.

Att många kommuner ser statliga bestämmelser som ett hinder beror dels på intressekonflikter, dels på otydlighet i statens krav vad gäller t.ex. behovet av utredningar och deras innehåll och omfattning. Nedan behandlas förslag som syftar till att minska denna otydlighet och förbättra samarbetet mellan stat och kommun.

Kommunerna ska få möjlighet att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen

Vissa kommuner uppger att de inte får de besked de behöver från länsstyrelsen under detaljplaneprocessen. Vår enkätundersökning visar t.ex. att kommunerna anser att det finns problem med att länsstyrelsen ger otydliga besked i fråga om ingripandegrunderna (riksintressen, hälsa och säkerhet etc.) i 11 kap. 10 § PBL². Vidare uppges att länsstyrelsen frångår bedömningar som lämnats tidigare under planprocessen och ger otydliga besked i fråga om avvägningar mellan konkurrerande statliga intressen.

Vi har funnit att det finns ett behov av att länsstyrelsen ska yttra sig på ett bindande sätt under planarbetets gång. I vissa fall kan det t.ex. visa sig tidigt i planprocessen att en enskild fråga är avgörande för tillkomsten av en detaljplan. I sådana fall är det inte ändamålsenligt att arbeta vidare med planeringen förrän denna fråga är avgjord. Det är då viktigt att kommunen snabbt kan få besked om länsstyrelsens inställning till den aktuella frågan. Det kan t.ex. handla om ifall en bullerstörd plats eller ett område av riksintresse ska få bebyggas överhuvudtaget.

För att kommunerna vid behov ska få bindande besked från staten i dessa frågor föreslår vi en möjlighet att begära ett s.k. *planeringsbesked* från länsstyrelsen. Detta besked ska klargöra hur planförslaget förhåller sig till en eller flera av ingripandegrunderna i

² Plan och bygglagen (2010:900).

11 kap. 10 § PBL. Planeringsbeskedet är ett komplement till dagens regler om samråd och granskning som kvarstår oförändrade. Kommunen ska kunna *välja* att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen inför och/eller under arbetet med detaljplanläggning.

Länsstyrelsen bestämmer vilket underlag som krävs för prövning av planeringsbeskedet. Ett positivt planeringsbesked är bindande för länsstyrelsen på så vis att överprövning efter detaljplanens antagande inte kan ske med stöd av 11 kap. 10 § PBL i det eller de avseenden som beskedet avser. Detta gäller dock inte om planen eller förutsättningarna för planeringen har ändrats väsentligt efter beslutet om planeringsbesked.

Länsstyrelsen ska lämna planeringsbeskedet inom sex veckor, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter. Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked ska kunna överklagas till regeringen av kommunen och innebär därmed en möjlighet att slutligt avgöra vissa frågor i ett tidigt skede av detaljplanläggningen.

Vi föreslår även att kommunen ska kunna begränsa en begäran om planeringsbesked till en fråga om vilket planeringsunderlag länsstyrelsen behöver för att kunna pröva kraven i 11 kap. 10 § andra stycket PBL.

Vi bedömer att möjligheten att begära ett bindande planeringsbesked bör minska osäkerheten i områden där statens intressen behöver preciseras och förtydligas. Beskedet innebär att planläggning kan påbörjas med vetskap om att kommunen tidigt kan få de besked som behövs och därmed undvika risken för ”förgävesplanering”.

Processen inför detaljplanläggning

Under processen inför detaljplanläggning ger lagstiftningen kommunerna stor valfrihet att anpassa utrednings- och beslutsprocessen till kommunala och projektspecifika förutsättningar. Vår bedömning är att denna flexibilitet i grunden är bra och vi ser inte något tydligt behov av att ändra lagstiftningen i dessa delar.

Däremot anser vi att kommunerna (och byggherrarna), på ett bättre sätt än i dag, behöver få tidiga, tydliga och bindande besked om de restriktioner och utredningskrav som staten har inför en viss

detaljplaneläggning. Som ovan konstaterats föreslår vi därför att kommunen ska ha möjlighet att *inför* och/eller under detaljplane-processen begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen avseende statens krav.

Tidsfrister

Nuvarande bestämmelser om *samråd* och *granskning* innebär att kommunen sätter en tidsgräns som länsstyrelsen ska yttra sig inom. Redan i dag finns alltså tidsfrister för länsstyrelsens besked till kommunen i dessa fall. Vi ser inget behov av att införa ytterligare bestämmelser i dessa avseenden.

I dag saknas en tidsfrist för länsstyrelsens handläggning efter ett beslut om *överprövning* enligt 11 kap. 10 § PBL. Även om det är ett begränsat antal detaljplaner som överprövas så kan långa handläggningstider medföra att angelägna bostadsbyggnadsprojekt fördröjs. Vi anser därför att det är motiverat att införa en tidsfrist på två månader för länsstyrelsens handläggning i dessa ärenden. Tidsfristen ska kunna förlängas om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet.

För vårt förslag om *planeringsbesked* föreslår vi som huvudregel att länsstyrelsen ska ge beskedet inom sex veckor. Denna tidsfrist får dock förlängas om det är nödvändigt med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

Inget statligt planeringsstöd till kommunerna – men kompetensutvecklingsinsatser

I uppdraget ingick att överväga ett ekonomiskt statligt planeringsstöd för bostadsbyggande samt andra former av stöd, t.ex. planeringsunderlag och vägledningar för kommunernas arbete.

Statligt ekonomiskt stöd till planering

Kommunerna kan i dag få täckning för sina kostnader för detaljplaneläggning genom planavgifter eller i samband med att kommunal mark överläts till en byggherre. Eftersom denna möjlighet finns

anser vi inte att det behöver införas något statligt stöd till detaljplanläggning.

Ett alternativ är att stödet utformas som ett stöd till översiktsplanering eller annat arbete med strategisk planering, t.ex. framtagande av planeringsunderlag, riktlinjer för bostadsförsörjning eller fördjupningar av översiktsplaner. Vi ser dock inte att ett sådant stöd, i någon märkbar omfattning, skulle leda till att det byggs bostäder som annars inte skulle byggas.

Vår sammantagna bedömning är att det inte bör införas något statligt planeringsstöd för bostadsbyggande.

Kompetensutveckling

Företrädare för både stat och kommun beskriver att det finns ett behov av kompetenshöjande insatser för att bl.a. motverka de problem som uppstår vid tillämpningen av statens krav vid detaljplanläggning.

Vi rekommenderar därför att Boverket samt länsstyrelserna ges i uppdrag att i samverkan med SKL genomföra en kompetensutvecklingsinsats avseende plan- och bygglagstiftningen och dess tillämpning. Boverket bör utpekas som huvudansvarig och få ett samordningsansvar för uppdraget. I arbetet bör även berörda myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Riksantikvarieämbetet, Försvarsmakten och Trafikverket involveras.

Inom ramen för uppdraget bör det även göras en översyn av myndigheternas vägledningar inom området.

Utbildningsinsatserna bör pågå under åren 2017–2020 och rikta sig till förtroendevalda samt anställda på kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter.

Kommunala förvärv av statlig mark

Det finns i dag ett regelverk för hur statlig mark ska avyttras som innebär att kommunerna har en förtur till att få köpa sådan mark för vissa ändamål, t.ex. bostadsbyggande. När stat och kommun inte kan enas om köpeskillingen kan frågan överlämnas till regeringen.

Många kommuner beskriver processen vid förvärv av statlig mark som krånglig och tidskrävande. Processen kan bl.a. förlängas

av långdragna prisdiskussioner som ytterligare kompliceras av att staten ibland kräver en nära förestående detaljplan innan försäljning kan genomföras. För att förenkla dessa prisdiskussioner och effektivisera försäljningsprocessen föreslår vi att Lantmäteriet, på begäran av någon av parterna, ska avge ett värderingsutlåtande. Detta ska vara vägledande för förhandlingarna mellan parterna samt för regeringens beslut om frågan överlämnas dit.

I ett särskilt avsnitt om kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv resonerar vi även kring hur statens mark ska värderas. I princip ska expropriationslagens ersättningsregler ligga till grund för värderingen. Lagen synes dock innehålla vissa oklarheter om hur s.k. förväntningsvärden ska behandlas vid ersättningen. Vi anser därför att det bör förtydligas efter vilka grunder ersättningen ska fastställas när kommuner köper mark av staten. Det har dock inte ankommit på utredningen att redovisa några närmare förslag i denna del.

Mindre detaljerade detaljplaner

Det förekommer att detaljplaner för större bostadsprojekt har bestämmelser som reglerar byggnaders utseende på ett mycket detaljerat sätt. Sådana exakta regleringar leder inte sällan till problem i genomförandeskedet, som i många fall ligger flera år efter planarbetet.

Vi anser därför att det finns skäl för en lagändring som begränsar detaljplanens tillåtna innehåll beträffande en ny byggnads *yttre utformning vad avser färg- och materialverkan*. Härmed avses bestämmelser om färgsättning, materialval för tak och fasader, fönstersättning, förekomst och placering av skarvar/fogar etc. Vi föreslår att en detaljplan enbart ska kunna innehålla sådana bestämmelser om det behövs för att uppfylla statens krav i 11 kap. 10 § andra stycket PBL, varvid det i praktiken kommer att handla om riksintressen avseende t.ex. kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller miljöer.

Förslaget påverkar inte kommunernas möjligheter att reglera färg- och materialfrågor. Det innebär bara att kommunens prövning av dessa frågor sker fullt ut i bygglovet. Kommunerna kommer, liksom i dag, att kunna ta fram olika program och policydokument som kan ligga till grund för bedömningen i bygglovskedet. Den lagtekniska lösning som föreslås bör innebära att kommunerna i prak-

tiken får bättre möjligheter att hantera dessa frågor i bygglovet än vad man har i dag.

Krav på byggnadsverks *tekniska egenskaper* regleras i 8 kap. 4 § PBL, plan- och byggförordningen (2011:338) samt Boverkets föreskrifter. Samtidigt finns en bestämmelse i 4 kap. 16 § PBL om att en detaljplan kan ha bestämmelser om utförande av byggnadsverk, dvs. byggnaders tekniska egenskaper. Om det i en detaljplan läggs in planbestämmelser som på ett detaljerat sätt reglerar tekniska egenskaper kan det vid tidpunkten för byggande visa sig att bestämmelserna inte längre stämmer överens med generellt gällande nationella föreskrifter. Det blir en otydlig eller t.o.m. motsägelsefull reglering av byggandet.

För att minska risken för otydliga ”dubbelregleringar” föreslår vi en begränsning av möjligheterna att reglera byggnadsverk och tomters tekniska egenskaper. Vårt förslag innebär att detaljplaner endast får innehålla sådana bestämmelser om det, på samma sätt som beträffande färg- och materialverkan, behövs för att planen ska uppfylla statens krav i 11 kap. 10 § andra stycket PBL. Förslaget förtydligar att en detaljplanebestämmelse om tekniska egenskaper endast är tillåten om den kan motiveras av att det råder speciella förhållanden på platsen och av att bestämmelsen är nödvändig för att bebyggelse ska kunna komma till stånd.

Vårt förslag förtydligar även att kommunen inte kan ställa egna krav på tekniska egenskaper.

Inget krav på viss kvantifierad plan- eller planeringsberedskap

I utredningsuppdraget ingick att överväga en skyldighet för kommuner med hög efterfrågan på bostäder att ha färdiga detaljplaner motsvarande t.ex. tre års byggande, dvs. en *planberedskap*. Vi skulle också överväga en skyldighet för kommunerna att ha en viss *planeringsberedskap*³ som medför att nyproduktion av bostäder kan påbörjas i en sådan takt att behovet snabbt kan tillgodoses.

³ Begreppet planeringsberedskap omfattar enligt Boverkets definition kommunernas strategiska beredskap, markberedskap samt resurs- och organisationsberedskap. Se Boverket (2012), *Kommunernas planberedskap*, Rapport 2012:10.

Vi anser inte att det bör införas några sådana definierade krav. Ett skäl till detta är att vi inte funnit någon relevant modell för hur dessa krav skulle konstrueras och tillämpas i praktiken. Vad ska t.ex. plan- eller planeringsberedskapen relateras till och hur ska beredskapen mätas och uppskattas?

Härtill kommer att kommunerna har mycket skiftande marknads- och planeringsförutsättningar som kan kräva olika arbetsformer vid detaljplanläggning för bostadsbyggande. I vissa fall är det lämpligt att planarbetet påbörjas först efter att en byggherre har initierat ett projekt. I andra fall arbetar kommunen med en planberedskap och tar fram detaljplaner utan att byggherren medverkar vid planläggningen.

Vi bedömer att det finns anledning för kommunerna att, i större utsträckning än i dag, arbeta med en planberedskap på kommunal mark där byggherrar kan erbjudas färdiga detaljplanerade områden. En sådan planberedskap förutsätter att kommunerna bedriver en aktiv markpolitik.

Kommunal markpolitik

Kommunal markpolitik och ersättning vid kommunala markförvärv

Många kommuner äger i dag mark som kan användas för bostadsbyggande. Utredningens enkätundersökningar visar att en majoritet av kommunerna, framförallt de största kommunerna, även bedriver en aktiv markpolitik i syfte att säkerställa lämplig mark för bl.a. framtida bostadsbyggande.

Kommunernas förutsättningar för att förvärva mark har förändrats på senare år genom upphävandet av förköpslagen (1967:868) och genom förändringar i expropriationslagstiftningen som innebar en höjning av ersättningsnivån för marken (en nivå som blir styrande vid frivilliga förhandlingar).

Mot den bakgrunden anser vi att det bör utredas vidare om det är lämpligt att, under vissa förutsättningar, införa ett statligt stöd till kommuner som bedriver en aktiv markpolitik. Ett sådant stöd skulle kunna skapa incitament för att förvärva mark och underlätta bostadsbyggandet i vissa situationer. Det har dock inte ankommit på utredningen att redovisa några närmare förslag i denna del.

Kommunal försäljning av mark – markanvisningar

Utredningen har inte identifierat några sådana problem beträffande markanvisningsprocessen som är av den arten att de motiverar tillägg eller preciseringar i det befintliga regelsystemet.

Det betyder inte att markanvisningarna är utan problem när det gäller den praktiska tillämpningen och det finns utrymme för att förbättra kommunernas arbete i vissa delar. Vi har t.ex. sett att det kan finnas fördelar med att byggherren utses sent i förhållande till detaljplaneplanprocessen (s.k. sena markanvisningar). I dessa fall gör kommunen först en detaljplan och överlåter sedan marken till byggherren i samband med, eller efter, planantagandet. Därmed kan byggherren undvika den osäkerhet som i dag råder om vilka kostnader för detaljplanläggningen som faktiskt kommer att uppstå i slutändan. Sena markanvisningar kan därför vara ett sätt att få fler byggherrar att bli intresserade av markanvisningar. Det gäller t.ex. nyetablerade aktörer samt mindre och medelstora byggherreföretag med begränsade resurser och förutsättningar för att hantera risker. Potentiellt gäller det också utländska aktörer med begränsad kunskap om den svenska planprocessen. Efterfrågan på kommunal mark skulle i så fall kunna öka.

I utredningsarbetet har vi sett goda exempel på hur markanvisningar kan hanteras och erfarenhetsöverföring mellan kommuner pågår. Vad som saknas är en strukturerad vägledning som behandlar hur markanvisningar bör och kan genomföras i olika situationer. Det pågår för närvarande ett arbete inom Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, med att ta fram en sådan vägledning.

Övriga frågor

I vårt uppdrag ingick att utreda om det finns möjlighet att skapa förutsättningar för att i något avseende utföra olika moment i plan- och byggprocessen parallellt. Det finns redan i dag goda sådana möjligheter genom t.ex. 9 kap. 36 § PBL, som innebär att lov får ges med villkoret att planbeslutet vinner laga kraft, och möjligheten till bygglovsbefrielse i detaljplan (4 kap. 15 § och 9 kap. 7 § PBL). Vi har inte kunnat identifiera något behov av ytterligare möjligheter till parallell hantering.

Under utredningen har vi uppmärksammat några frågor som ligger utanför direktiven, men som vi bedömer som väsentliga. Det rör sig om möjligheten att reglera upplåtelseform till bostäder (t.ex. hyresrätt) i detaljplanen och digitaliseringens möjligheter för planprocessen.

Vi analyserar också relationen mellan lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, och PBL:s exploateringsavtal. Efter en dom i EG-domstolen i början på 2000-talet har det hävdats att byggande av kommunala allmänna platser (gator m.m.) måste föregås av en offentlig upphandling. En exploatör skulle alltså inte, med stöd av exploateringsavtal, kunna utföra anläggningarna och sedan överlämna dem till kommunen. Vi menar dock att den aktuella domen delvis avser en annan situation än vad som gäller i Sverige. Vår slutsats blir att LOU inte förhindrar att kommunen utan föregående upphandling (i ett exploateringsavtal) ger exploatören i uppdrag att utföra de allmänna platserna. Mot den bakgrunden bedömer vi att det bör utarbetas förtydligande vägledningar beträffande LOU:s tillämpning i olika situationer där exploateringsavtal används.