



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2013-01-24

S2012/8708/PBB
(S2013/249/PBB)

Socialdepartementet

Plan-, bygg- och bostadsenheten
Ludvig Lundgren
Telefon 08-405 32 57

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2013 -01- 28
Dnr:	001-142/2013
Till:	R III

Remiss av två betänkanden

- *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler.* Delbetänkande av Byggkravsutredningen (SOU 2012:86)
- *Ett effektivare plangenomförande.* Delbetänkande av Plangenomförandeutredningen (SOU 2012:91)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Justitieombudsmannen
3. Riksrevisionen
4. Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen
5. Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen
6. Umeå tingsrätt, mark- och miljödomstolen
7. Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstolen
8. Växjö tingsrätt, mark- och miljödomstolen
9. Östersunds tingsrätt, mark- och miljödomstolen
10. Boverket
11. Domstolsverket
12. Jordbruksverket
13. Naturvårdsverket
14. Skogsstyrelsen
15. Lantmäteriet
16. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
17. Trafikverket
18. Konkurrensverket
19. Tillväxtverket
20. Statens Energimyndighet
21. Konsumentverket
22. Riksantikvarieämbetet
23. Kommerskollegium
24. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

25. Handisam
26. Regelrådet
27. Statens Fastighetsverk
28. Fortifikationsverket
29. Tillväxtanalys
30. Ekonomistyrningsverket
31. Statskontoret
32. Vinnova
33. Swedavia
34. Sjöfartsverket
35. Upphandlingsutredningen (S Fi 2010:06)
36. Kungliga Tekniska Högskolan
37. Blekinge Tekniska Högskola
38. Lunds Tekniska Högskola
39. Chalmers Tekniska Högskola
40. Luleå Tekniska Universitet
41. Umeå universitet, arkitektutbildningen
42. Umeå universitet, Tillämpad fysik och elektronik
43. Linnéuniversitetet
44. Linköpings universitet
45. Sveriges Lantbruksuniversitet
46. Uppsala universitet, juridiska fakulteten
47. Länsstyrelsen i Stockholms län
48. Länsstyrelsen i Skåne län
49. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
50. Länsstyrelsen i Gotlands län
51. Länsstyrelsen i Värmland län
52. Länsstyrelsen i Västerbottens län
53. Länsstyrelsen i Norrbottens län
54. Länsstyrelsen i Jämtlands län
55. Länsstyrelsen i Örebro län
56. Länsstyrelsen i Dalarnas län
57. Länsstyrelsen i Kronobergs län
58. Ekerö kommun
59. Huddinge kommun
60. Nacka kommun
61. Salems kommun
62. Stockholms kommun
63. Tyresö kommun
64. Täby kommun
65. Upplands-Bro kommun
66. Värmdö kommun
67. Österåkers kommun
68. Knivsta kommun
69. Strängnäs kommun
70. Norrköpings kommun
71. Jönköpings kommun
72. Markaryds kommun

73. Växjö kommun
74. Borgholms kommun
75. Kalmar kommun
76. Karlshamns kommun
77. Helsingborgs kommun
78. Malmö kommun
79. Vellinge kommun
80. Kungsbacka kommun
81. Göteborgs kommun
82. Alingsås kommun
83. Arvika kommun
84. Kumla kommun
85. Arboga kommun
86. Mora kommun
87. Faluns kommun
88. Gävle kommun
89. Sundsvalls kommun
90. Östersunds kommun
91. Lycksele kommun
92. Skellefteå kommun
93. Bodens kommun
94. Haparanda kommun
95. Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regionplanering
96. Blekinge läns landsting
97. Västerbottens läns landsting
98. Östergötlands läns landsting
99. Sveriges Kommuner och Landsting
100. Region Skåne
101. Region Örebro, Samverkansorganet i Örebro län
102. Regionförbundet Östsam
103. Handikappförbunden
104. De Handikappades Riksförbund
105. Svenska Naturskyddsföreningen
106. Världsnaturfonden WWF
107. Greenpeace
108. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademin
109. Sveriges advokatsamfund
110. Svenskt Näringsliv
111. Svensk Handel
112. Företagarna
113. Lantbrukarnas Riksförbund
114. Näringslivets regelnämnd
115. Sweco
116. Tyréns
117. AB Bostadsgaranti
118. Astma- och allergiförbundet
119. Byggherrarna Sverige AB
120. HSB Riksförbund

121. Riksbyggen
122. Besqab
123. JM
124. NCC
125. PEAB
126. Skanska
127. Småa
128. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag
129. Akademiska Hus
130. Diligentia
131. Vasakronan
132. Egnahemsägarnas Riksförbund
133. Fastighetsägarna Sverige
134. Föreningen för samhällsplanering
135. Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare
136. Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer
137. Kontrollansvarigas Riksförening
138. Hyresgästföreningen, riksförbundet
139. Bostadsrätterna AB
140. Kretsloppsrådet
141. Klimatkommunerna
142. Passivhuscentrum Västra Götaland
143. Kvinnors Byggforum
144. IQ Samhällsbyggnad
145. Riksförbundet Enskilda Vägar
146. SmåKom
147. Svensk Energi
148. Svensk Fjärrvärme AB
149. Svenska Byggingenjörers Riksförbund
150. Svenska Kommunaltekniska föreningen
151. Samhällsbyggarna
152. Sveriges Arkitekter
153. Sveriges stadsarkitektförening
154. Sveriges Byggindustrier
155. IVL Svenska Miljöinstitutet
156. Sweden Green Building Council
157. SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut
158. Synskadades Riksförbund
159. Teknikföretagen
160. Trä- och möbelföretagen
161. Byggmaterialindustrierna
162. Villaägarnas Riksförbund
163. Energi- och miljötekniska föreningen
164. Skogsindustrierna

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 24 april 2013**. Vi ser helst att ni skickar remissvaren i elektronisk form

och då i både word- och pdf-format. Remissvaren ska skickas till följande e-postadresser: s.registrator@regeringskansliet.se och s.pbb@regeringskansliet.se

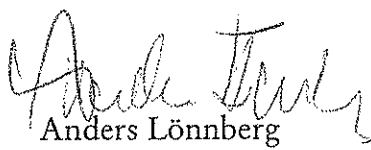
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandena.

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.

Remissinstanserna kan utan kostnad få ytterligare högst 2 exemplar av vardera betänkandet. Exemplaren beställs hos Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-598 191 90, telefax 08-598 191 91, e-post, order.fritzes@nj.se. Ange vid beställning att exemplaren är avsedda för remissändamål. Betänkandena finns också tillgängliga för nedladdning på regeringskansliets hemsida: www.regeringen.se/social/remisser

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

Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav

– genom enhetliga och förutsägbara byggregler

Delbetänkande av Byggravsutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:86

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23851-6
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 3 november 2011 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över vissa byggfrågor. Samma dag förordnades tekniska rådet Björn Hedlund som särskild utredare.

Sekreterare i utredningen har varit advokaten Viveca Dahlin och universitetsadjunkten tekn. lic. Eidar Lindgren.

Utredningen har antagit namnet Byggkravsutredningen.

Följande personer förordnades att som sakkunniga ingå i den s.k. interdepartementala expertgruppen, nämligen departementssekreteraren Ludvig Lundgren, rättssakkunnige Marcus Edelgård, departementssekreteraren Per Högström och kanslirådet Ola Göransson.

Som experter förordnades experten Anna Eklund från Sveriges Kommuner och Landsting, ansvarig för husbyggnadsfrågor Björn Wellhagen från Sveriges Byggindustrier och experten Peter Johansson från Boverket.

Till betänkandet har fogats tre särskilda yttranden.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler*, (SOU 2012:86).

Stockholm i december 2012

Björn Hedlund

/Viveca Dahlin
Eidar Lindgren

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	17
1 Bygghkravsutredningens direktiv	29
2 Utredningsarbetets omfattning och genomförande	31
2.1 Avgränsning till byggkostnader för nya bostäder.....	32
2.2 Utvidgning till mer än tekniska egenskapskrav	33
2.3 Kartläggning av kommunala särkrav.....	33
2.4 Andra genomförda undersökningar och analyser	35
3 Bestämmelser om tekniska egenskapskrav – beslutanderätt och tillsyn	37
4 Förekomst av kommunala särkrav vad gäller bostäders tekniska egenskaper	41
4.1 I vilken utsträckning ställs särkrav?	41
4.2 Varför ställs särkrav?.....	44
4.3 Hur ställs särkrav?	44
4.3.1 Övergripande riktlinjer	45
4.3.2 Särkrav i avtal	45
4.3.3 Särkrav i detaljplan.....	46
4.3.4 Särkrav i samband med bygglovsprövning enligt 9 kap. PBL och kontroll enligt 10 kap. PBL	46

5	Konsekvenser av kommunala särkrav avseende tekniska egenskaper	47
6	Nationellt klassningssystem med olika kravnivåer vad gäller bostäders energianvändning	53
6.1	Förutsättningar och frågetecken/vägval	53
6.2	Konsekvenser.....	55
7	Utblick mot andra nordiska länder	57
7.1	Tekniska egenskapskrav på byggnader (byggregler).....	57
7.2	Lagreglering av genomförandeavtal.....	58
8	Överväganden och förslag	59
8.1	Förekomst och konsekvenser av kommunala särkrav	59
8.1.1	Kostnader	60
8.1.2	Positiva konsekvenser.....	62
8.1.3	Övriga konsekvenser	62
8.2	Är det effektivt att kommuner ställer egna särkrav vad gäller byggnaders tekniska egenskaper, exempelvis lokala energikrav?	63
8.3	Särkrav avseende tekniska egenskaper bör hindras	65
8.4	Nationellt klassningssystem med olika kravnivåer vad gäller bostäders energianvändning	66
8.5	Förslag.....	68
8.5.1	Definitioner.....	68
8.5.2	Genomförandeavtalens innehåll – ”stoppbestämmelse” införs.....	69
8.5.3	Länsstyrelsen får tillsyn över planprocessen, planbestämmelser och genomförandeavtal.....	72
8.5.4	Länsstyrelsen ska inte vara första instans vid överklagande av detaljplan eller områdesbestämmelser	78
8.5.5	Överinstansernas nya roll.....	79
8.6	Samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning.....	82

9	Konsekvensanalys	87
9.1	Kort sammanfattning av utredningens direktiv, arbete och förslag	87
9.2	Vad händer med byggandet om inga regler ändras?	88
9.3	Vad händer med byggandet om reglerna ändras enligt utredningens förslag?	92
9.4	Hur påverkas kommunens befogenhet och ställning som markägare?	92
9.5	Vad händer med arbetet för hållbar utveckling?	96
9.6	Kostnader för kommunerna	98
9.7	Kostnader för länsstyrelserna	99
9.8	Kostnader för domstolarna	99
9.9	Kostnader för Boverket	100
9.10	Kostnader för Energimyndigheten	101
9.11	Kostnader för bostadsproducenterna	101
9.12	Konsekvenser för bostadskonsumenter	101
9.13	Övriga konsekvenser	102
10	Frågor som inte behandlats av utredningen	103
10.1	Lagen om skydd mot olyckor	103
10.2	Tidsfrister vid handläggning av plan- och byggfrågor	104
11	Författningskommentar	107
11.1	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	107
	Särskilda yttranden	119
	Referenser	129

Bilagor

<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2011:100.....	133
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv 2012:88.....	147
<i>Bilaga 3</i> Kommunenkät SCB.....	153
<i>Bilaga 4</i> Byggbolagsenkät SCB.....	169
<i>Bilaga 5</i> Sammanställning av svar på enkät till producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter.....	201
<i>Bilaga 6</i> Skillnader i byggkostnad för byggnader med olika energibehov.....	205
<i>Bilaga 7</i> Kostnader för kommunala särregler	223
<i>Bilaga 8</i> När ska man ha regler om produktutformning?	229
<i>Bilaga 9</i> Skanskas och IKEA:s BoKlok.....	233
<i>Bilaga 10</i> SABOs Kombohus.....	237

Sammanfattning

Utredningens direktiv

Byggkravsutredningens syfte är att underlätta för byggandet i Sverige. Utredningen har sedan november 2011 haft i uppdrag att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. En viktig aspekt som behöver analyseras är vad som händer med produktionskostnaden och produktivitetens utvecklingen när kommuner ställer sinsemellan olika krav med nivåer utöver Boverkets byggregler – BBR (BFS 2011:26) på tekniska egenskaper för byggnader (särkrav).

I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna att dela upp byggherreansvaret på olika aktörer i byggprocessen. I september 2012 fick utredningen även i uppdrag att utreda nuvarande byggförsäkring och behovet att ge konsumenter ett skydd i de fall det under den lagstadgade reklamationsstiden uppträder ett fel eller skada i ett småhus och konsumenten inte får rättelse genom reklamation.

Utredningen har delats upp i två betänkanden varav del I avser särkrav vad gäller byggnaders tekniska egenskaper och del II delat byggherreansvar, byggförsäkring och konsumentskydd. Detta betänkande avser del I.

Kartläggning av kommunernas särkrav avseende byggnaders tekniska egenskaper

För att kartlägga förekomst av särkrav utöver BBR har utredningen genomfört en enkätundersökning. För genomförandet av denna anlitas SCB. Enkäten skickades våren 2012 ut till 150 kommuner med en svarsfrekvens på 77 %. I princip samma enkät skickades ut till 162 byggbolag, såväl byggande bolag som uppför bostadshus i

egen regi som allmännyttiga bostadsföretag, med en svarsfrekvens på 67 %. Svarsfrekvensen betraktas av utredningen som mycket god. Av kartläggningen framgår bl.a. att av de 109 byggbolag (67 %) som svarat på enkäten angav cirka 70 % att de mött särkrav. I gruppen byggbolag som bygger fler än 300 lägenheter per år anger 19 av 20 att de mött särkrav. De särkrav som oftast framträder är krav vad gäller energianvändning och tillgänglighet, där krav vad gäller byggnaders energianvändning är vanligast. Kraven ställs oftast i markanvisningsavtal avseende kommunal mark, i några fall som planbestämmelse men det förekommer även exempel på att krav ställs i samband med bygglov. Krav ställs även i exploateringsavtal vid byggande på privat mark.

Utredningen har i egen regi genomfört en enkät till 21 producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter. Svar har erhållits från samtliga företag. Av dessa 21 företag anger 10 att de upplevt att kommuner ställt olika krav, så att vissa byggmaterial har kunnat nyttjas i en kommun men inte i en annan.

Konsekvenser av att särkrav ställs utöver BBR

Särkravens tänkbara konsekvenser och risker kan delas upp på nedanstående sätt.

- Positiva konsekvenser i det specifika avseende som kravet avser, t.ex. minskad energianvändning eller ökad tillgänglighet.
- Inverkan på byggnadens övriga tekniska egenskaper, t.ex. svårigheter att kombinera låg energianvändning och krav vad gäller ventilation/luftfuktighet.
- Direkta merkostnader för projektering och uppförande av byggnader beroende på att byggnaden måste anpassas till kommunens särkrav.
- Motverkar industriella koncept med lägre kostnader.
- Indirekta kostnader i form av minskat bostadsbyggande.
- Administrativa kostnader för offentlig sektor, dvs. för kommunernas arbete med särkrav och dess uppföljning.
- Administrativa kostnader hos byggherrar, projektörer och andra aktörer i byggprocessen för att hantera kommuners särkrav.

- Motverkar fri rörlighet av byggprodukter.
- Minskad konkurrens inom byggsektorn beroende på svårhanterliga regler.

Den för utredningen mest centrala frågan har varit att bedöma hur särkraven utöver BBR inverkar på byggkostnaden. Detta har skett med stöd av SCB:s enkät, Boverkets rapport 2011:31 om energianvändning och kostnadskonsekvenser i nya byggnader samt en kompletterande studie utförd av Agnieszka Zalejska-Jonsson, KTH. Utredningens samlade bedömning är att den direkta merkostnaden för uppförande av bostäder i genomsnitt uppgår till 10 till 15 %, vilken till helt övervägande del beror av särkrav vad gäller bostäders energianvändning.

Nationellt klassningssystem för byggnaders energianvändning

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av ett nationellt klassningssystem. Utredningen finner en rad frågetecken för det fall ett klassningssystem ska övervägas avseende byggnaders energianvändning. Ska ett sådant system avse även byggande på privat mark, dvs. vid myndighetsutövning, eller ska systemet endast användas då kommunen via markanvisning önskar ställa högre krav? Om systemet i reell mening ska bli nationellt med sikte på bostadsbyggandet i stort, krävs att det även omfattar byggande via kommunal markanvisning. Därmed krävs en lagreglering som säkerställer att kommunen inte vid markanvisning ställer andra krav än de som finns i klassningssystemet.

Andra frågor är om kommunen ska bestämma en viss kravnivå som ska gälla generellt eller om kraven ska kunna variera inom kommunen. Hur länge ska kravnivån gälla och när ska den kunna ändras? Ska kommunens beslut om energiklass kunna variera mellan olika områden/byggprojekt och kunna tillämpas på privat mark, måste sådana beslut, liksom annan myndighetsutövning, ske på ett motiverat, tydligt och rättssäkert sätt. För begränsade områden där bebyggelse sker med stöd av detaljplan, kan kommunens energikrav enligt klassningssystemet kanske anges som planbestämmelse. Alternativt kan för spridd bebyggelse kraven läggas fast inom olika delar av kommunen med områdesbestämmelser. I det fall kravet ställs som bestämmelse i detaljplan eller som områdesbestämmelse bör

detta rimligtvis kunna överklagas på samma sätt som övriga bestämmelser.

En konsekvens av ett klassningssystem är att regelverket blir mer komplicerat än i dag. Det faktum att kraven skulle variera kommer dessutom att fördyra byggandet, eftersom projektering och produktion måste anpassas till flera kravnivåer, i stället för enbart till en nivå.

Sammanfattningsvis ser utredningen ett flertal problem om regelverket i BBR skulle innefatta ett klassningssystem. De gällande reglerna i BBR är en balansering mellan flera olika tekniska egenskapskrav och fastighetsekonomiska och samhällsekonomiska bedömningar. Bör inte även den högsta klassen i ett sådant system vara avvägd mot krav på god byggteknik och vara samhällsekonomiskt motiverad? Frågan blir då varför ett sådant krav inte ska utgöra ett nationellt enhetligt krav? En följdfråga blir också varför lägre nivåer då skulle accepteras? Ett system där kraven kan variera ter sig därför märkligt. Utredningen avråder från att införa ett klassningssystem där kommuner kan ställa olika krav.

Definition av genomförandavtal

Utredningen föreslår att det i PBL införs begreppet genomförandavtal som ett samlingsbegrepp med undergrupperna exploateringsavtal och markanvisningsavtal. Därmed ges en enhetlighet i benämningen av avtal som berör plangenomförande. Med exploateringsavtal avses avtal där parterna reglerar byggande på privat mark. Med markanvisningsavtal avses avtal där kommunen överlåter eller upplåter mark och i avtal reglerar byggandet på den kommunala markavtalet omfattar.

”Stoppbestämmelse” införs och avtal kan förklaras ogiltigt

Utredningen bedömer att nackdelarna med kommunala särkrav är så betydande att de bör hindras. Därför föreslås en ”stoppbestämmelse” i PBL som innebär att kommunen inte får ingå ett genomförandavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader som går utöver vad som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL.

Ovanstående bestämmelse tydliggör att vid byggande på privat mark och vid markanvisning av kommunal mark får särkrav avseende tekniska egenskapskrav utöver plan- och bygglagstiftningen inte ställas. I detta sammanhang har utredningen även bedömt att det finns ett behov av att tydliggöra att de krav i PBL avseende plan- genomförande (bekostande av gator m.m.) som kommunen kan ställa vid byggande på privat mark inte får utökas genom avtal.

”Stoppbestämmelsen” är således hindret för dylika krav via avtal och utredningen föreslår att avtal som strider mot denna bestämmelse ska kunna helt eller delvis ogiltighetsförklaras.

Länsstyrelsens ändrade roll

Länsstyrelsen föreslås av utredningen få en ändrad roll på sätt att de utöver att vara rådgivande gentemot kommunen under planprocessen ska kunna överpröva detaljplanen med avseende på den formella hanteringen av planen och bestämmelsernas lagstöd.

På motsvarande sätt föreslås även rådgivning kunna ske beträffande genomförandeaftalens stöd i PBL samt överprövning och eventuell ogiltigförklaring av avtalens överensstämmelse med PBL och föreslagen ”stoppbestämmelse”.

Länsstyrelsen föreslås inte längre vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner.

Domstolarnas ändrade roll

Mark- och miljödomstolen föreslås bli första överklagandeinstans vad avser detaljplaner. Dessutom får mark- och miljödomstolen och därmed Mark- och miljööverdomstolen en ny uppgift att pröva länsstyrelsens beslut att ogiltigförklara genomförandeaftal.

Samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning

Många företag, organisationer, kommuner och myndigheter är aktiva i arbete med bostäders energianvändning. Inte sällan drar olika aktörer åt olika håll. Utredningen gör därför bedömningen att ett ”Råd” bör inrättas med representanter för de berörda parterna Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kom-

munerna. "Rådets" arbetsuppgifter bör vara att i första hand långsiktigt arbeta med att ta fram underlag för ställningstaganden till beslut om BBR:s innehåll. "Rådet" organiseras som en fristående enhet inom Boverket och finansieras genom omfördelning av befintliga medel. En särskild utredning bör klarlägga "Rådets" närmare organisation.

"Rådet" ska arbeta med fem huvudsakliga uppgifter enligt nedanstående.

- Det långsiktiga arbetet med byggande och energikrav i tidsperspektivet år 2020 och år 2050, dvs. framförhållning och att ta ut kompassriktningen.
- Stödja och följa forskning vad gäller byggnaders energianvändning.
- Ta fram och delfinansiera demonstrationsprojekt som driver utvecklingen framåt.
- Utvärdera och följa upp genomförda projekt.
- Fortlöpande ge underlag för revidering av BBR, dvs. ge underlag till Boverket för deras beslut.

Vad händer med byggandet och det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling om reglerna inte ändras respektive om reglerna ändras?

Om reglerna inte ändras kommer enligt utredningens bedömning bostadsbyggandet att fördyras och försvåras p.g.a. att

- sannolikt kommer fler kommuner att tillämpa särkrav utöver BBR,
- byggkostnaderna i fler projekt kommer att stiga med 10 till 15 %,
- hyresbostäder får svårare att ta ut merkostnaden för byggandet med särkrav utöver BBR jämfört med bostadsrätter och äganderätter,
- byggmarknaden kommer att fortsätta vara uppdelad i delmarknader med minskad konkurrens till följd,
- det industriella byggandet försvåras och

- utländska byggbolag och mindre byggbolag kommer förmodligen att få svårt att etablera sig och expandera.

Ytterligare negativa effekter är enligt utredningen att

- det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling vad gäller bostäders energianvändning kommer att bedrivas på samma sätt som i dag, dvs. utan samordning och med olika lokala kravnivåer och
- det fortsättningsvis kommer att finnas en ökad risk för allvarliga fel i byggnader beroende på ensidigt fokus på ett av de tekniska egenskapskraven i BBR, nämligen energianvändning.

Om reglerna ändras i enlighet med utredningens förslag förbättras förutsättningarna för ökat bostadsbyggande p.g.a. att

- förutsättningar finns för att byggkostnaden ska kunna sjunka med mellan 10 och 15 %,
- konkurrensen mellan byggföretagen ökar,
- utländska byggföretag och mindre byggföretag får lättare att etablera sig och expandera,
- industriellt byggande underlättas,
- tiden från initiering av planarbetet till lagakraftvunnen detaljplan förkortas genom en förändrad instansordning.

Dessutom underlättas det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling genom

- fokus på nationella och enhetliga regler samt inrättande av ett samarbetsorgan ("Rådet") varigenom arbetet kan bedrivas mer kraftfullt och samordnat än i dag.

Utredningen anser att kommunala särkrav är en ineffektiv metod för att åstadkomma hållbar utveckling. Det är bättre att finna ett samordnat arbetssätt med forskning, utveckling, uppföljning och utvärdering där kommunerna har en viktig roll. Sådan samordning bör vara ett led i utvecklingen av de nationella föreskrifterna, vilka är de effektivaste styrmedlen för utformning av bebyggelsen i hela landet.

Påverkas kommunens självstyrelse?

Vid byggande på privat mark

Utredningens förslag innebär ett tydliggörande av att kommunerna inte ska ställa egna tekniska krav på bostäder vid byggande på privat mark. Utredningen anser att detta tydliggörande av gällande rollfördelning mellan stat och kommun inte innebär någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen utan är ett återställande av förhållanden som staten ansett ska råda.

Vid byggande på kommunal mark

I de situationer där kommunen är markägare innebär utredningens förslag en inskränkning i handlingsutrymmet. Inskränkningarna införs enbart i avtal som innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan. Motivet är att kommunerna i dag genom sitt markinnehav och krav vid markanvisning de facto och i betydande omfattning kan påverka bostädernas tekniska egenskaper på ett okontrollerat sätt, vid sidan av de avvägningar som gjorts i BBR vad gäller ekonomi, teknik, hälsa m.m. Utredningen bedömer att inskränkningen i kommunernas ställande av olika krav vad avser byggnaders tekniska egenskaper, via markanvisning, är nödvändig för att underlätta byggande av bostäder, vilket i sin tur är nödvändigt för landets tillväxt. Utredningen anser att förslaget är befogat och uppfyller Regeringsformens krav på proportionalitet.

Ett effektivare plangenomförande

Betänkande av Plangenomförandeutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:91

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23866-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade den 24 november 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bestämmelserna om genomförande av detaljplaner (dir. 2011:104). Generaldirektören Lars Magnusson förordnades den 25 november 2011 till särskild utredare. Som sekreterare i utredningen anställdes direktören Bengt Nyman fr.o.m. den 1 januari 2012 och länsassessorn Susanna Grege fr.o.m. den 20 februari 2012. Utredningen har antagit namnet Plangenomförandeutredningen.

Som sakkunniga i utredningen förordnade civil- och bostadsministern den 1 februari 2012 numera ämnesrådet Klara Cederlund, kanslirådet Ivar Frostenson och numera kanslirådet Patrik Lidin samt den 20 februari 2012 ämnesrådet Elisabet Bodin. Den 20 februari 2012 förordnades som experter samhällsplaneraren Gunilla Anander, experten Anna Eklund, numera strategiske rådgivaren Roger Ekman, den konkurrensakkunnige Anders Gerde, avdelningsdirektören Jonas Hammarlund, professorn Thomas Kalbro, den näringspolitiska experten Rikard Silverfur, experten Lars Svensson, förbundsjuristen Lena Södersten och den bostadspolitiska experten Björn Wellhagen.

Utredningen har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter, som har sammanträtt vid fem tillfällen. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag. Till betänkandet har fogats två särskilda yttranden av experten Anna Eklund respektive experten Lena Södersten.

Utredaren överlämnar härmed sitt betänkande Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91).

Stockholm i december 2012

Lars Magnusson

/Susanna Grege
Bengt Nyman

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	19
1 Inledning.....	41
1.1 Plangenomförandeutredningens uppdrag	41
1.2 Utredningens arbetsformer	42
1.3 Betänkandets disposition.....	42
1.4 Några reflexioner om utredningens uppdrag	43
2 Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner	47
2.1 Utredningens uppdrag	47
2.2 Plangenomförandet i dag.....	48
2.2.1 Plangenomförandet enligt 6 kap. PBL	49
2.2.2 Skadeersättning och inlösen enligt 14 kap. PBL.....	53
2.2.3 Fastighetsbildning enligt FBL.....	55
2.2.4 Gemensamhetsanläggning enligt AL.....	56
2.2.5 Ledningsrätt enligt LL.....	59
2.2.6 Lagen om allmänna vattentjänster	60
2.2.7 Renhållning av allmänna platser.....	61
2.2.8 Vaghållning	62
2.2.9 Utredningens överväganden och förslag.....	64
2.3 Huvudmannaskap och tillträde till allmänna platser m.m.	66
2.3.1 Allmän plats	66

2.3.2	Kommunalt huvudmannaskap	67
2.3.3	Enskilt huvudmannaskap.....	68
2.3.4	Markreservat på kvartersmark.....	70
2.3.5	Tillträde till allmänna platser.....	72
2.3.6	Tidigare utredningar om huvudmannaskapet och tillträde till allmänna platser	73
2.3.7	PBL-kommitténs förslag om kommunen som delägare i gemensamhetsanläggning	77
2.3.8	Utredningens överväganden och förslag	79
2.4	Länsstyrelsens roll i plan- och byggprocessen	89
2.4.1	En kortare instanskedja för PBL-ärenden	89
2.4.2	Länsstyrelsens olika roller	90
2.4.3	Utredningens överväganden och förslag	91
2.5	Lantmäterimyndighetens roll i plan- och byggprocessen....	100
3	Finansiering av gator och allmänna platser	103
3.1	Utredningens uppdrag	103
3.2	Gatukostnadsbestämmelserna	105
3.2.1	Regleringen i plan- och bygglagen	105
3.2.2	Plan- och byggutredningens överväganden och förslag 1996	110
3.2.3	Kommunernas tillämpning 2006 och 2011	122
3.2.4	Externa synpunkter på gatukostnadsbestämmelserna	124
3.3	Utredningens överväganden och förslag	128
3.3.1	Vilka är problemen?	128
3.3.2	Kan vi lära av andra länder?	131
3.3.3	1996 års förslag bör återigen prövas.....	133
3.3.4	Va-lagstiftning och va-taxa.....	134
3.3.5	Vilka fastigheter ska kunna påföras kostnader?	136
3.3.6	Hur ska avgiftsskyldigheten fördelas och taxan sättas?.....	138
3.3.7	Vilka åtgärder bör få räknas in i kostnadsunderlaget?	144
3.3.8	När inträder betalningsskyldigheten och tidpunkten för avgiftsuttaget?	148
3.3.9	Prövning av taxefrågor.....	152

4	Exploatörsbestämmelserna	155
4.1	Utredningens uppdrag.....	155
4.2	Regleringen i plan- och bygglagen	156
4.3	Bakgrund och motiv till bestämmelserna	158
4.4	Lantmäteriets utredning och förslag.....	165
4.5	Ett alternativt förslag på grundval av ersättningsreglerna i expropriationslagen	169
4.5.1	Expropriationslagens ersättningsregler	169
4.5.2	Det alternativa förslaget	172
4.6	Utredningens överväganden och förslag	176
4.6.1	Detaljplanens expropriativa verkan	176
4.6.2	Exploatörsbestämmelserna behövs inte längre i PBL.....	177
4.6.3	Tidsaspekten och länsstyrelsens roll	178
4.6.4	Frågan om en detaljplanebestämmelse om att avstå mark utan ersättning	179
4.6.5	Regleringen i expropriationslagen	183
4.6.6	Övriga frågor om expropriationslagen.....	186
4.6.7	Reglering av äldre avståendeförordnanden	186
4.6.8	Förlorade rättigheter vid planändring	187
5	Exploateringsavtal	189
5.1	Utredningens uppdrag.....	189
5.2	Vad är exploateringsavtal?	190
5.2.1	Vem äger marken?	190
5.2.2	Vad innebär ett avtal?	193
5.2.3	Från offentlig reglering till civilrättsliga avtal.....	195
5.2.4	Nuvarande lagstöd för exploateringsavtal.....	200
5.2.5	Tillämpning av exploateringsavtal i praktiken	208
5.3	Förslag från Exploateringsgruppen i Syd om nya principer för exploateringsavtal	214
5.3.1	Ansvar för finansiering av infrastrukturen.....	215
5.3.2	Prövning av reglernas efterrättelse	218
5.4	Exploateringsavtal i några andra länder	219

5.4.1	Danmark	219
5.4.2	Finland	221
5.4.3	Nederländerna	224
5.4.4	Norge	226
5.4.5	Tyskland	231
5.5	EU-rättsliga aspekter på bestämmelser om exploateringsavtal	233
5.5.1	Konkurrensrättsliga regler	234
5.5.2	Statsstödsregler	239
5.5.3	Regler om offentlig upphandling	244
5.5.4	Avgöranden i EU-domstolen	247
5.6	Utredningens överväganden och förslag	254
5.6.1	Finns det skäl för lagreglering?	254
5.6.2	Kan vi lära av andra länder?	259
5.6.3	Några utgångspunkter för lagreglering av exploateringsavtal	262
5.6.4	Avtalens materiella innebörd	267
5.6.5	Förfaranderegler	272
5.6.6	Förslagets förenlighet med EU-rätten	274
6	Konsekvenser av förslagen	277
6.1	Problembeskrivning	277
6.1.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner	277
6.1.2	Finansiering av gator och allmänna platser	278
6.1.3	Exploateringsavtal	278
6.2	Alternativa lösningar och effekter om en reglering inte kommer till stånd	279
6.2.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner	279
6.2.2	Finansiering av gator och allmänna platser	280
6.2.3	Exploateringsavtal	281
6.3	Berörda av regleringen	282
6.4	Kostnadmässiga och samhällsekonomiska effekter av förslagen	282
6.4.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner	282

6.4.2	Finansiering av gator och allmänna platser	283
6.4.3	Exploateringsavtal.....	284
6.5	Förslagens överensstämmelse med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	285
6.6	Förslagens effekter för företagen och konkurrensen	285
6.6.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner	285
6.6.2	Finansiering av gator och allmänna platser	285
6.6.3	Exploateringsavtal.....	285
6.7	Förslagens effekter på byggandet och bostadsmarknaden	286
6.7.1	Finansiering av gator och allmänna platser	286
6.7.2	Exploateringsavtal.....	287
6.8	Förslagens konsekvenser för den fysiska planeringen och plan- och byggprocesserna	287
6.8.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner	287
6.8.2	Finansiering av gator och allmänna platser	288
6.8.3	Exploateringsavtal.....	288
6.9	Förslagens påverkan på boendet i olika upplåtelseformer, olika fastighetsägarkategorier samt fördelningspolitiskt.....	289
6.10	Konsekvenserna av att avskaffa de s.k. exploatörsbestämmelserna	290
6.11	Konsekvenserna av en taxebaserad gatukostnadsavgift.....	290
6.12	Förslagens betydelse för den kommunala självstyrelsen	294
6.12.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner	294
6.12.2	Finansiering av gator och allmänna platser	295
6.12.3	Exploateringsavtal.....	295
6.13	Övrigt	295

7	Vissa genomförandefrågor	297
7.1	Helhetsperspektiv på genomförande av detaljplaner	297
7.2	Finansiering av gator och allmänna platser	298
7.3	Exploatörsbestämmelserna	300
7.4	Exploateringsavtal	301
8	Författningskommentarer.....	303
8.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	303
8.2	Förslaget till lag om ändringar i anläggningslagen (1973:1149)	315
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:990) om förmånsrätt för fordran på grund av fastighetsbildning	317
	Särskilda yttranden	319
	Bilagor	
	<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	327
	<i>Bilaga 2</i> LMV-rapport 2011:1.....	341
	<i>Bilaga 3</i> Anders Dahlsjö, Ersättningsfri överlåtelse eller upplåtelse av allmän platsmark m.m.	423
	<i>Bilaga 4</i> WSP, Gatukostnadstaxa – en konsekvensanalys.....	459
	<i>Bilaga 5</i> Thomas Kalbro, Områdesvis uttag av gatukostnader eller taxebaserat uttag?.....	483

Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen har gett Plangenomförandeutredningen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Enligt direktiven är syftet att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare, samtidigt som den skapar förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet i Sverige. Bestämmelserna – däribland bestämmelserna om gatukostnader och de s.k. exploatörsbestämmelserna – bör analyseras och redovisas utifrån ett helhetsperspektiv. Utredningen ska också belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal.

I uppdraget ingår att föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs. De förslag som lämnas ska vara rättssäkra och säkerställa medborgarinflytande. Förslagen ska också leda till ett system som är kostnadseffektivt samtidigt som det stimulerar till en effektiv konkurrens inom bygg- och anläggningssektorn. En skäligen och rättvis ekonomisk fördelning av kostnaderna för genomförandet ska uppnås mellan kommunen, fastighetsägare och andra intressenter. Enligt direktiven står det utredningen fritt att utöver vad som anges där lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller som leder till ytterligare förenklingar av genomförandeprocessen.

Utredningen ska också analysera och redovisa hur EU-rättens regler om statsstöd och regler för offentlig upphandling beaktats vid utformningen av utarbetade förslag.

Helhetsperspektivet

De bestämmelser som reglerar plangenomförandet ska skapa en tydlig, effektiv och transparent genomförandeprocess, där sambandet mellan olika bestämmelser tydligt framgår. Vi föreslår därför att 6 kap. PBL inleds med en paragraf som ger en översikt över var olika bestämmelser för plangenomförandet går att hitta. Den avser att tydligt visa åtskillnad mellan frågor gällande kommunalt huvudmannaskap i plan- och bygglagen (PBL) respektive enskilt huvudmannaskap och fastighetssamverkan i anläggningslagen (AL). I paragrafen föreslås också en hänvisning till övrig lagstiftning som reglerar plangenomförandet som fastighetsbildningslagen (FBL), lagen om allmänna vattentjänster (LAV) och ledningsrättslagen (LL). Därmed kan nuvarande 6 kap. 23 § PBL upphävas.

Kommunen ska som huvudregel fortsatt vara huvudman för allmänna platser, men enskilt huvudmannaskap ska kunna väljas om beaktansvärda skäl talar för att utförande och förvaltning blir mer ändamålsenligt med enskilt huvudmannaskap. Kommunen ska dessutom utan koppling till någon fastighet kunna ingå i en gemensamhetsanläggning tillsammans med fastighetsägare och gemensamt ansvara för utförande och drift av en anläggning. Det kan ske genom en ny 1 a § i AL, där kommunen ges en rätt att ingå i en gemensamhetsanläggning utan koppling till en fastighet.

En lämplighetsprövning bör införas i 4 kap. 5 § PBL i syfte att förhindra att ansvaret för alltför komplexa anläggningar förs över på enskilda fastighetsägare. Utredningen föreslår dessutom att det i AL införs ersättningsregler i syfte att kompensera fastighetsägare vars fastighet skadas genom ändring eller upphävande av en gemensamhetsanläggning till vilken fastigheten är ansluten.

Vi bedömer att stora tidsvinster skulle kunna göras i plan- och byggprocessen, om PBL-ärenden skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Frågan bör därför utredas närmare. Även om länsstyrelsens roll som överklagandeinstans behålls, föreslår vi att organisationens resurser i större utsträckning används för rådgivning och uppföljning av formella brister hos kommunerna på PBL-området.

Lantmäterimyndighetens roll i detaljplaneprocessen stärks, genom att det i PBL införs bestämmelser om vad myndigheten ska verka för i samrådet och yttra sig om i granskningsskedet.

Finansieringen

Vi anser att det finns starka skäl för att återigen pröva om inte förslaget från Plan- och byggtredningen 1996 skulle kunna anpassas till dagens förutsättningar och ligga till grund för nya gatukostnadsregler. En avgift baserad på en kommunal taxa för att finansiera kommunala kostnader för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser skulle väsentligt förenkla systemet med gatukostnadsersättning och skapa större rättvisa för fastighetsägarna i kommunen. Bedömningen är att en taxebaserad avgift även ökar förutsägbarheten för berörda fastighetsägare.

Avgiften ska enligt vårt förslag bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga på ett skäligt och rättvist sätt. Den får inte överstiga kommunens samlade självkostnader för att anlägga och förbättra gator och andra allmänna platser som kommunen har en laglig skyldighet att ordna inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap.

Avgiften ska utgå som engångsavgift och får omfatta kostnader för såväl anläggning som förbättring av allmänna platser. Den ska bestämmas enligt en taxa, som kommunen utformar i överensstämmelse med dessa grunder. Av taxan ska framgå justeringar för fastigheter i gemensamhetsanläggning eller i område med enskilt huvudmannaskap. Kommunen kan delas in i flera taxeområden.

Vi föreslår att i underlaget för de kostnader som ska kunna åläggas berörda fastighetsägare genom en taxebaserad avgift ska kunna ingå de åtgärder som krävs för att kommunen ska kunna uppfylla sina lagliga skyldigheter i egenskap av huvudman för detaljplaneområden. Däri ingår att anlägga eller förbättra gator och allmänna platser eller vidta andra åtgärder som är avsedda att tillgodose områdets behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser. Avgifter får dock inte tas ut för att täcka kostnader för sådana trafikleder, parker och andra allmänna platser som betjänar en övervägande del av kommunens bebyggelseområden. Kommunen ska besluta om vilka åtgärder som ska debiteras.

Vi föreslår att betalningsskyldigheten för gatukostnadsavgifter ska inträda när den gata eller allmänna plats som ersättningen avser kan användas för sitt ändamål. Ägare till redan bebyggda fastigheter för huvudsakligen bostadsändamål som redan har tillgång till gatunätet blir dock betalningsskyldiga först när bygglov beviljas för tillkommande byggrätter enligt detaljplan. När betalningsskyldig-

heten inträder ska det som i dag på fastighetsägarens begäran finnas en möjlighet till årliga avbetalningar i upp till tio år. Betalningsskyldigheten ska kunna jämkas, om den är alltför betungande för fastighetsägaren.

Kommunens beslut om taxa får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Tvister i fråga om tillämpningen av taxan ska prövas av mark- och miljödomstol.

Exploatörsbestämmelserna

Vi föreslår att 6 kap. 3–12 §§ PBL upphävs. Exploatörsbestämmelserna behövs inte längre i PBL. Ersättningsfrågor bör avgöras enligt expropriationslagen (ExL) i likhet med andra inlösesituationer i PBL. Länsstyrelsens prövning slopas därmed. En detaljplanebestämmelse om att avstå mark utan ersättning bör inte införas. Planbeskrivningens genomförandedel är det dokument där detaljplanens samlade ekonomiska konsekvenser bör redovisas.

Vår bedömning är att några nya bestämmelser inte heller behövs i ExL. Ersättning för sådan mark bör alltså bestämmas enligt nuvarande bestämmelser i 4 kap 3 a § ExL. Den kostnadsökning som detta kan medföra för kommunen balanseras av rätten att ta ut gatukostnadsavgift samt avgifter för vatten- och avloppsanläggning enligt LAV. Vid enskilt huvudmannaskap kommer motsvarande kostnadsökning att kunna hanteras vid anläggningsförrättningen.

En bestämmelse bör införas i AL som ger rätt till ersättning vid omprövning av servitutsrätter.

Exploateringsavtalen

Vi anser att starka skäl talar för att exploateringsavtalen bör lagregleras. Ett uttalat lagstöd bör finnas i 6 kap. PBL för förhandlingar om exploateringsavtal för att bidra till bättre förutsägbarhet och balans mellan parterna. Lagstödet bör omfatta de exploateringsavtal som tecknas mellan en kommun och en byggherre om bestämmelser för genomförande av en detaljplan. Beredning och beslut om avtal bör samordnas med motsvarande regler för framtagande av en detaljplan, vilket kräver vissa kompletteringar i 5 kap. PBL.

Det finns anledning att dra lärdom av hur andra länder har reglerat frågor gällande avtalsförhållanden mellan kommun och byggherre vid utbyggnad av infrastruktur i samband med en exploatering. Särskilt den norska lagstiftningen, som nyligen har utvärderats och befunnits fungera relativt väl, har många inslag som vi har haft anledning att överväga. I en strävan att uppnå balans mellan parterna i utbyggnads- eller exploateringsavtal har lagstiftare i olika länder haft en gemensam ambition att de kostnader som byggherren ska stå för ska vara förutsägbara. Ett annat gemensamt drag är bestämmelser om offentlighet och insyn i förhandlingarna om avtal. Förhandlingar och beslut om avtal samordnas i regel med beredning och beslut om motsvarigheten till våra detaljplaner.

Vi anser att en lagreglering av exploateringsavtal måste innebära en avvägning mellan förutsägbarhet och behovet av lagstöd för avtalsförhandlingar å ena sidan och behovet av flexibilitet och situationsberoende lösningar i avtalen å andra sidan. Materiella och processuella bestämmelser bör sammantagna öka förutsägbarheten. Kommunen bör så tidigt som möjligt offentliggöra sina avsikter med ett exploateringsavtal. Gränserna för både kommunens och exploatörens ekonomiska och andra åtaganden bör tydliggöras genom nya bestämmelser i 6 kap. PBL i syfte att uppnå bättre balans mellan parterna i förhandlingen. Exploateringsavtal bör behandlas på samma sätt som andra offentliga dokument i planeringsprocessen i syfte att tillgodose kraven på ökad offentlighet och insyn i avtalen.

Det ska även finnas ett politiskt beslutat program för exploateringsavtal senast när ett planbesked lämnas enligt 5 kap. 5 § eller i samband annat kommunalt beslut att påbörja en planläggning. Ett avtal ska få avse ett åtagande av en byggherre att ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ska kunna ingå i byggherrens åtaganden, ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Kostnaderna för gator och andra allmänna platser ska beräknas enligt bestämmelserna för den taxebaserade avgift för gatukostnader som vi har föreslagit.

Ett exploateringsavtal ska inte få ålägga en byggherre att bekosta s.k. social infrastruktur, dvs. byggnader och andra anläggningar för verksamheter som kommunen enligt lag har en skyldighet att tillhandahålla. Kommunen ska kunna kräva att byggherren förskott-erar ersättning för kommunala åtgärder för att genomföra en detaljplan. Däremot ska inte åtgärder som vidtagits före kommunens

beslut om planen kunna regleras i efterhand med mindre än att den aktuella planen utgör ett steg i en etappvis utbyggnad.

Vi föreslår förfaranderegler för exploateringsavtal som inte ska gripa in mer än nödvändigt i de bestämmelser som redan finns om detaljplaner i 5 kap. PBL. En kommun ska kunna använda redan definierade hållpunkter i detaljplaneprocessen för att kunna hantera ett avtal på motsvarande sätt när det gäller planbesked, underlag, samråd, kungörelse och granskning samt antagandet. Om det inte är obehövligt, ska lantmäterimyndigheten under granskningsskedet lämna ett yttrande huruvida ett förslag till exploateringsavtal strider mot de bestämmelser vi föreslår i 6 kap. PBL gällande avtalens materiella innebörd. Ett kommunalt beslut om ett exploateringsavtal bör kunna prövas enligt 10 kap. kommunallagen. Den part som därutöver vill få frågor om avtalets innehåll, tolkning eller giltighet prövade bör vara hänvisad till allmän domstol.

Konsekvenserna

En genomgående effekt av våra förslag är att de innebär en tydligare och sannolikt mer rättvis fördelning av kostnader som uppstår i plangenomförandet mellan kommunen och berörda byggherrar och fastighetsägare. Det blir en tydligare koppling mellan nytta och kostnader. Det gäller som en följd av förslagen om valet av huvudmannaskap, om att kommunen ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning, om att gatukostnadsreglerna ska baseras på en taxebaserad avgift och som en följd av lagregleringen av exploateringsavtal. Vår bedömning är också att de samhällsekonomiska effekterna genomgående blir tydligt positiva, om förslagen leder till ett snabbare och effektivare plangenomförande, vilket har varit vår målsättning. Till det bidrar betydligt bättre förutsägbarhet än för närvarande i bestämmelserna om gatukostnadsuttag och exploateringsavtal.

De kostnadsmissiga effekterna av våra förslag uppstår i första hand i ett inledningsskede för de kommuner som beslutar att tillämpa nya bestämmelser om en taxebaserad gatukostnadsavgift. Om kommunen inte tidigare har tillämpat nuvarande gatukostnadsregler, krävs ett visst arbete för att beräkna kostnadsunderlag, anpassa den kommunala redovisningen och ta fram principer för taxans utformning, innan de nya bestämmelserna kan tillämpas. Förarbetet underlättas om kommunen tidigare har tillämpat gatukostnadsregler. Vad kostnaderna kan bli för detta förarbete kommer

att variera mellan kommunerna beroende på individuella förutsättningar och går inte att generellt bedöma. Å andra sidan kommer de kommuner som i dag tillämpar gatukostnadsregler att få lägre kostnader för den administrationen när väl förberedelsearbetet är genomfört.

De gatukostnadsregler vi föreslår leder till en senarelagd ekonomisk belastning för de ägare till bebyggda fastigheter som med dagens regler relativt oväntat kan drabbas av höga gatukostnadsuttag. En taxebaserad avgift enligt vårt förslag innebär ett uttag av gatukostnader först när motsvarande nytta uppstår för ägaren.

När det gäller frågan i direktiven om hur vi har beaktat de EU-rättsliga aspekterna bedömer vi att våra författningsförslag är utformade i enlighet med gällande krav för medlemsländer inom EU.

Beträffande förslagets effekter för företagen och konkurrensen bedömer vi att den ökade förutsägbarheten och därmed det minskade risktagandet för byggherrar och fastighetsägare bör medföra ett ökat intresse för att bygga bostäder. Det bör i sin tur leda till ökad konkurrens, särskilt bland mindre bygg- och fastighetsföretag, och därmed lägre byggkostnader.