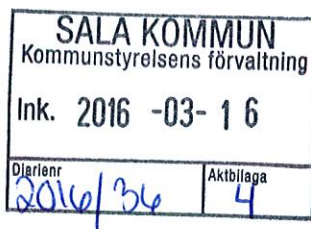




KOMMUNSTYRELSEN
Carola Gunnarsson



1 (5)
2016-03-31

Näringsdepartementet

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

Näringsdepartementet har berett Sala kommun tillfälle att yttra sig över planprocessutredningens betänkande Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering för byggande.

Betänkandet tar upp frågor kring den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och kommunala markanvisningar. Betänkandet belyser till stora delar även statens roll i detta arbete.

Regleringen av samhällsbyggandet genom lagar syftar till en hållbar utveckling för vår tid och kommande generationer. Portalparagraferna i Plan och bygglagen och portalparagrafen i Miljöbalken har likartade formuleringar om planering för nuvarande och kommande generationer.

Planprocesserna i plan och bygglagen är utformade för att så smidigt som möjligt lotsa planbeställaren till en samordnad bedömning av olika intressen och lagrum så att den lagstadgade juridiska byggrättigheten kan erhållas i en detaljplan. Alla förändringar som vidtas bör eftersträva ytterligare förenklingar.

Sala kommuns sammanfattande synpunkter

Sala kommun tillstyrker att kommunen ska kunna begära bindande planeringsbesked av länsstyrelsen och att planeringsbeskedet ska kunna överklagas av kommunen.

Sala kommun tillstyrker att kommunen ska kunna begränsa planeringsbeskedet till att omfatta endast de planeringsunderlag som länsstyrelsen kräver.

Sala kommun tillstyrker en tidsgräns för sex veckor inom viken länsstyrelsen ska ha lämnat planeringsbesked.

Sala kommun tillstyrker att en tidsfrist om två månader införs för länsstyrelsens beslut att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan efter överprövning.

Sala kommun avstyrker utredningens förslag gällande begränsning av reglering i detaljplan vad avser färg- och materialverkan och föreslår att frågan istället ska kunna hanteras som en liten avvikelse vid bygglovsprövning.

Kommunstyrelsen

Sala kommun avstyrker att möjligheterna att i detaljplan reglera byggnadsverk och tomters tekniska egenskaper begränsas.

Sala kommun avstyrker förslaget att en möjlighet till planreglering av upplåtelseformer för bostäder bör utredas närmare.

Sala kommun vill peka på behovet av kompetensutvecklingsinsatser inom stadsbyggnadsområdet.

Carola Gunnarsson (C)

Kommunstyrelsens ordförande

Kommunstyrelsen

Länsstyrelsens roll i detaljplaneprocessen

Utredningen har genomfört en enkät till de 155 kommuner som har uppgett att de hade underskott på bostäder i Boverkets bostadsmarknadsenkät 2014. På frågan om störst hinder för planläggning uppgav flest kommuner att det största hindret för planläggning är statliga bestämmelser och riktlinjer. Det kan till exempel handla om riksintressen, strandskydd och buller. Detta är något som vi också känner igen från planverksamheten i vår kommun.

För att ge kommunerna möjligheter att vid behov få bindande besked från staten föreslår utredningen att kommunerna ska ges möjlighet att begära ett s.k. planeringsbesked från länsstyrelsen. Det innebär att länsstyrelsen på begäran av kommunen ska ta ställning till om det finns skäl för ett ingripande på någon eller några av de grunder som anges i 11 kap. 10 § PBL (riksintressen, miljö kvalitetsnormer, hälsa och säkerhet m.m.).

Tvånget för länsstyrelsen att lämna besked om ställningstagande i en enskild fråga närhelst i planprocessen riskerar att få till följd att helhetsperspektivet inte respekteras. Utredningen kommer själv fram till att samordningen mellan olika intressen i samhällsbyggandet är avgörande för att lyckas med en produktion av till exempel bostäder. Det är de samlade bedömningarna som klarar ställningstagande om hållbart samhällsbyggande. Olika intressen måste vägas mot varandra. Trots detta ser vi det som en fördel att tidigt i planeringsprocessen få ett ställningstagande från länsstyrelsens sida. Ett ställningstagande i ett sent skede riskerar att försena och försvåra kommunernas planarbete. Sala kommun tillstyrker därför detta förslag.

Enligt utredningens förslag ska Länsstyrelsen 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 av kommunen.

Att åter igen möjliggöra för regeringen och kommunen att utifrån politiska grunder hantera överklaganden i planprocessen kan innebära en risk för rättsosäkerhet. Tidigare ifrågasattes rättssäkerheten för dessa lagar av bland annat EU när Sveriges regering avgjorde överklaganden i planprocesserna. Sedan några år har Sverige bemött kritiken om att rättssäkerheten inte uppfylldes för dessa lagar genom att inrätta en särskild mark och miljödomstol tillika överdomstol. Samtidigt förefaller det orimligt att kommunen inte ska kunna överlaga ett planbeslut.

Sala kommun tillstyrker därför dessa förslag.

Utredningen 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 detaljplanen.

Sala kommun tillstyrker detta förslag.

Kommunstyrelsen

Tidsfrister i detaljplaneprocessen

Utredningen föreslår att en tidsfrist om två månader ska införas för länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 11 § PBL att upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser efter överprövning. Tidsfristen gäller från det att länsstyrelsen har fattat sitt beslut om överprövning. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får tiden förlängas. Allt för långa handläggningstider hos länsstyrelsen kan komma att få avsevärda konsekvenser för kommunen, enskilda sökande och näringslivet. Sala kommun tillstyrker därför detta förslag.

Detaljplanens innehåll

Utredningen föreslår att möjligheterna att reglera en ny byggnads utformning vad avser färg- och materialverkan i detaljplan ska begränsas till situationer då detta krävs för att planen inte ska bli föremål för överprövning av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § PBL (t.ex. riksintressen).

Sala kommun avstyrker utredningens förslag gällande begränsning av reglering i detaljplan vad avser färg- och materialverkan och föreslår att frågan istället ska kunna hanteras som en liten avvikelse vid bygglovsprövning.

Vi tycker att det är viktigt att kommunen även fortsatt ges möjlighet att reglera färg- och materialverkan i områden av särskilt kommunalt eller regionalt intresse, framför allt gällande kulturmiljön. Vi håller dock med utredningen om att detaljplaner inte ska göras onödigt detaljerade

Avsikten bakom förslaget är att prövning gällande utformning ska skjutas till bygglovsskedet. Vi anser att det är mer ändamålsenligt att införa en möjlighet för byggnadsnämnden att kunna ge bygglov för en åtgärd som avviker från en detaljplan vad gäller färg- och materialverkan om avvikelsen är förenlig med detaljplanens syfte. Det innebär en möjlighet att hantera frågan även i gällande detaljplaner och inte enbart i kommande.

Utredningen föreslår även att möjligheterna att i detaljplan reglera byggnadsverk och tomters tekniska egenskaper ska begränsas till situationer då detta krävs för att planen inte ska bli föremål för överprövning av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 § PBL (hälsa och säkerhet, skred m.m.).

Sala kommun avstyrker detta förslag.

Vi anser att det är mycket viktigt att kommunen kan ställa krav på byggande med hänsyn till markförhållanden, ytavrinning och grundvatten i detaljplaner. Kommunen riskerar annars skadeståndskrav. Det här är frågor som är centrala för bedömningen av markens lämplighet för bebyggelse.

Planreglering av upplåtelseformer

Utredningen föreslår att en möjlighet till planreglering av upplåtelseformer (äganderätt, bostadsrätt, hyresrätt) för bostäder bör utredas närmare.

Kommunstyrelsen

Sala kommun avvisar bestämt detta förslag.

Kommunen har all rätt att besluta om vad som ska byggas och vilka upplåtelseformer som ska gälla på den egna marken. Att däremot planreglera upplåtelseformer hos andra markägare ser vi som ett markant ingrepp i och inskränkning av den privata äganderätten som inte kan accepteras.

Bostadsbristen får förödande konsekvenser i hela landet. Vi befinner oss idag i en situation där behovet av incitament för samtliga aktörer att bygga fler bostäder är akut. Att i en sådan situation förorda ytterligare detaljreglering och tvång är helt felaktigt.

Kommunen kan som ägare av bostadsbolag och mark fritt avgöra vilka upplåtelseformer den önskar. Att inte ge motsvarande frihet till privat ägda bostadsbolag, byggbolag och markägare kommer att leda till att färre bostäder byggs både på kort och lång sikt.

Vägledning och utbildning

Utredningens förslag om förbättrad vägledning från ansvariga myndigheter och organisationer i plan- och markprocesser välkomnas. Utredningens förslag om utökade utbildningsinsatser från dessa myndigheter är också bra men dock inte tillräckliga för att tillmötesgå bristen på kompetens inom stadsbyggnadsområdet. För att möta bristen på kompetens behövs exempelvis en påbyggnadsutbildning på hög nivå i stadsbyggnadskonst för arkitekter förslagsvis på Kungliga Konsthögskolan.

Sala kommun vill därför peka på behovet av kompetensutvecklingsinsatser inom stadsbyggnadsområdet.



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2015-12-18

N2015/08971/PUB

Näringsdepartementet

Enheten för plan- och byggfrågor, urban utveckling och bostäder
Ivar Frostenson
Telefon 08-405 3532

SALA KOMMUN Kommunstyrelsens förvaltning	
Ink. 2015 -12- 3 0	
Diarium 2016/36	Aktbilaga 1

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. Hanninge 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 Bygglovgranskare 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

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 inbegrips 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 detaljplaneläggning.

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 detaljplaneläggningen.

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 detaljplaneläggning

Under processen inför detaljplaneläggning 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

detaljpanelläggning. 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 detaljpanelläggning 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 detaljplaneläggning.

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 detaljplaneläggning.

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 detaljplaneläggning 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 detaljplaneläggningen 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.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900),
dels att 4 kap. 16 §, 11 kap. 10 och 11 §§, 13 kap. 6 § samt rubriken
närmast före 4 kap. 16 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 5 kap. 10 a och 10 b §§
samt 13 kap. 5 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Placering, utformning och
utförande av byggnadsverk och
tomter*

4 kap.

*Byggnadsverk och tomters
placering, utformning och
tekniska egenskaper*

16 §

I en detaljplan får kommunen

1. bestämma *placering, ut-
formning och utförande av bygg-
nadsverk och tomter,*

1. bestämma *byggnadsverk
och tomters placering, utformning
och tekniska egenskaper,*

2. i fråga om byggnadsverk bestämma de preciserade krav som
behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje
stycket och 8 kap. 17 och 18 §§,

3. bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnads-
verk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i
2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 §,

4. bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot
förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas, och

5. i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader bestämma sådana krav på byggnadsverk som avses i 16 kap. 2 och 5 §§ och bestämma undantag från sådana krav.

Bestämmelser om tekniska egenskaper enligt första stycket 1 får införas endast om de är nödvändiga för att planen ska tillgodose de intressen och uppfylla de krav som anges i 11 kap. 10 § andra stycket.

Vad som anges i andra stycket gäller även bestämmelser om en ny byggnads utformning avseende färg- och materialverkan.

5 kap.

Planeringsbesked

10 a §

Om kommunen inför eller under detaljplaneläggning skriftligen begär det ska länsstyrelsen lämna ett planeringsbesked. I detta ska länsstyrelsen bedöma om planförslaget har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket avseende den eller de frågor som kommunens begäran gäller.

Länsstyrelsen får i ett planeringsbesked ange vilka ändringar som krävs för att detaljplanen inte ska överprövas enligt 11 kap. 10 §.

Planeringsbeskedet ska lämnas inom sex veckor från det att begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till planförslagets

omfattning eller andra särskilda omständigheter.

10 b §

Ett planeringsbesked kan även avse en fråga om vilket underlag som krävs för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket.

11 kap.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Om länsstyrelsen har lämnat ett besked enligt 5 kap. 10 a § som innebär att planförslaget i visst avseende tillgodoser de intressen och uppfyller de krav som anges i 11 kap. 10 § andra stycket får en överprövning inte ske beträffande den eller de frågor som planeringsbeskedet gäller. Detta gäller inte om planförslaget eller förutsättningarna för plane-

ringen har ändrats väsentligt avseende den eller de frågor som planeringsbeskedet gäller.

11 kap.

11 §

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Länsstyrelsen ska besluta i fråga om upphävande enligt första stycket inom två månader från det att länsstyrelsen har fattat ett beslut om överprövning enligt 10 § första stycket om inte längre tid är nödvändig på grund av utredningen i ärendet.

13 kap.

5 a §

Kommunen får överklaga länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 a § till regeringen.

I övrigt får ett beslut om planeringsbesked inte överklagas.

6 §

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4 och 5 §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas hos mark- och miljödomstol.

Andra beslut av länsstyrelsen enligt denna lag än de som avses i 4, 5 och 5 a §§ och andra beslut av en statlig förvaltningsmyndighet enligt denna lag får överklagas hos mark- och miljödomstol.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juni 2017.
 2. Bestämmelserna i 4 kap. 16 § andra och tredje stycket gäller inte i ärenden som påbörjats före den 1 juni 2017.
 3. Har en länsstyrelse, före den 1 juni 2017, enligt 11 kap. 10 § beslutat om överprövning ska tidsfristen om två månader i 11 kap. 11 § andra stycket räknas från den 1 juni 2017 och inte från beslutet om överprövning.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordning (1996:1190) om överlåtelse av statens fasta egendom

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:1190) att 18 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vid försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål skall pris och övriga villkor för överlåtelsen bestämmas genom förhandlingar mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten eller en av regeringen utsedd särskild förhandlare. Om parterna inte kan enas om priset och övriga villkor, får myndigheten eller kommunen överlämna frågan till regeringen.

18 §

Vid försäljning av fast egendom till en kommun för samhällsbyggnadsändamål ska pris och övriga villkor för överlåtelsen bestämmas genom förhandlingar mellan kommunen och den fastighetsförvaltande myndigheten eller en av regeringen utsedd särskild förhandlare. Om parterna inte kan enas om priset och övriga villkor, får myndigheten eller kommunen överlämna frågan till regeringen.

Innan frågan får överlämnas till regeringen ska ett yttrande från Lantmäteriet om värdet på egendomen ha inhämtats av någon av parterna. Ett sådant yttrande ska vara vägledande för förhandlingarna mellan parterna samt för regeringens beslut i frågan.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juni 2017.
 2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden som har överlämnats till regeringen före den 1 juni 2017.