

Kommittédirektiv



Kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk

Dir.
2017: 74

Beslut vid regeringssammanträde den 22 juni 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska kartlägga kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk i enlighet med gällande detaljplaner. Om det finns behov av att förstärka kommunernas möjligheter i detta avseende, ska utredaren lägga fram förslag som tillgodoser behovet. Syftet med utredningen är att kommunerna i högre utsträckning än i dag ska kunna säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk utan onödigt dröjsmål.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2018.

Bakgrund

Under de senaste åren har det genomförts ett antal utredningar när det gäller frågan om och i så fall i vilken omfattning byggrätter för bostadsändamål inte har kommit att utnyttjas. Plan- och bygglagen innehåller bl.a. bestämmelser om detaljplaners omfattning, utformning och genomförande. I det följande lämnas en redovisning i nu nämnda avseenden.

Tidigare genomförda studier

Lantmäteriet konstaterade i en promemoria 2013 att det av fastighetsregistret (taxeringsuppgiftsdelen) framgick att det i Sverige fanns cirka 115 000 tomter för småhus som inte hade bebyggt (60 000 för permanentus och 55 000 för fritidshus). Dessa tomter var belägna både inom och utanför detaljplanelagda områden.

Som förklaringar till det stora antalet obebyggda tomter angavs i rapporten att många tomter var belägna i kommuner med låg efterfrågan och att marknadsförutsättningarna inte hade varit tillräckligt goda. Enligt promemorian var det emellertid anmärkningsvärt att det fanns cirka 14 000 obebyggda tomter för permanentus i de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Regeringen gav den 3 oktober 2013 länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Östergötlands, Skåne och Västra Götalands län i uppdrag att var för sig i ett urval kommuner göra en inventering av förekomsten av sådan detaljplanelagd mark avsedd för bostadsändamål som inte tagits i anspråk för det planerade ändamålet. I uppdraget ingick också att göra en djuplodande analys av orsakerna till att respektive identifierad, icke-ianspråktagen byggrätt inte hade tagits i anspråk.

Av länsstyrelsernas redovisningar i mars 2014 framgår att det i samtliga län fanns detaljplaner för bostäder som fått laga kraft där byggstart inte hade skett. En stor del av dessa byggrätter ingick i projekt där byggherrarna planerade för en utbyggnad i etapper där efterfrågan styrde det tidsmässiga genomförandet. Det innebär att det varit konjunkturen och de marknadsmässiga förhållandena som har avgjort när byggandet kommit i gång. Svårigheterna att påbörja vissa projekt eller att åstadkomma en snabbare utbyggnad av ett område anses också ha varit att byggherrarna riktat in sig mot en för snäv kundkrets och därmed konkurrerar om samma kundgrupper. I flera fall har skälet till att byggrätterna inte tagits i anspråk varit att planerna varit alltför detaljerade och att de tilltänkta projekten behövt projekteras om efter att detaljplanerna blivit inaktuella.

På uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting hösten 2013 har konsultbolaget Sweco studerat 25 av Sveriges tillväxtkommuner för att klarlägga hur många outnyttjade detaljplaner som finns och varför de inte har förverkligats. Av Swecos rapport *Hänger det ihop?* framgår bl.a. att det fanns färdiga detaljplaner för 71 800 bostäder i de studerade kommunerna, men att det i samma kommuner bara påbörjades byggande av 13 600 bostäder per år under perioden 2008–2012. Av det totala antalet outnytt-

jade byggrätter fanns 22 250 i Stockholms, Malmö och Göteborgs kommuner.

Av de intervjuer som Sweco genomfört med sakkunniga i kommunerna framgår att den enskilt största anledningen till att byggstarterna dröjt har varit att byggföretagen väntar på bättre marknadsförutsättningar. Att byggstarterna inte legat i fas med de byggklara detaljplanerna beror i vissa fall på att planerna omfattar större utbyggnadsområden som av olika skäl byggs ut etappvis. I andra fall har orsaken varit att utbyggnaden av nödvändig infrastruktur fördröjts. I rapporten anges vidare att byggföretagen ofta konkurrerat med varandra med samma typ av bostäder och att byggstartar för likartade projekt inte kunnat ske samtidigt. Företagens intresse för att bygga bostäder i mindre centrala områden har vidare ofta varit svårt, trots att det funnits ett behov av bostäder i områdena.

Av det utredningsmaterial som presenterats ovan framgår klart att det finns ett stort antal byggrätter som inte tagits i anspråk och att det finns olika orsaker till att så inte har skett. Antalet icke utnyttjade byggrätter i landet kan bedömas motsvara flera års bostadsproduktion.

Plan- och bygglagen

Enligt 4 kap. 21 § plan- och bygglagen (2010:900) ska kommunen ange en genomförandetid i en detaljplan. Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år. Av bestämmelserna i 4 kap. plan- och bygglagen framgår vidare att en detaljplan inte får omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid. Den får inte heller vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte.

Tillsammans med detaljplanen ska det finnas en beskrivning av hur den ska förstås och genomföras (planbeskrivning). Beskrivningen ska bl.a. innehålla en redovisning av hur planen är avsedd att genomföras. Av redovisningen ska det bl.a. framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar.

Av 6 kap. 15 § plan- och bygglagen framgår att om kommunen är huvudman för en allmän plats som är avsedd att tillgodose en kvartersmarks eller ett annat utrymmes behov av den allmänna platsen och kvartersmarken eller utrymmet vid genomförandetidens utgång inte har bebyggt på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen, får kommunen lösa in marken eller utrymmet. Rätten att lösa in marken eller utrymmet gäller inte om marken eller utrymmet omfattas av ett bygglov som får tas i anspråk.

Utredningsbehovet

Behovet av nya bostäder i Sverige är stort. Den omständigheten att det i många kommuner finns ett betydande antal byggrätter som inte har kommit att utnyttjas eller som utnyttjas först efter ett flertal år medför att det finns utrymme för ett ökat byggande. Kommunal detaljplaneläggning för bostadsändamål sker i syfte att planerna ska genomföras.

Detaljplaner är i regel en färskvara. Det innebär att svårigheterna att genomföra en plan på det sätt som varit avsikten blir större ju längre tid som går från det att planen utarbetades till dess att den genomförs. I vissa fall leder en fördröjning till att det måste ske en omprojektering eller att detaljplanen måste ändras.

Kommunerna kan påverka planeringens omfattning och innehåll och därigenom också i vissa avseenden påverka det tidsmässiga genomförandet av utarbetade detaljplaner. Bland de instrument som i övrigt står till kommunernas förfogande finns bl.a. markanvisnings- och exploateringsavtal. Båda dessa avtals typer kan innehålla överenskommelser om det tidsmässiga genomförandet av planerna. De kan också innehålla bestämmelser om vite i de fall byggherren inte fullgör sina skyldigheter enligt tecknat avtal. Markanvisningsavtalen kan vidare innehålla överenskommelser om att den mark som över- eller upplåtits till byggherren ska återgå till kommunen om byggherren inte fullgör sina åtaganden, t.ex. när det gäller det tidsmässiga genomförandet av planen. Avtalen kan vidare reglera hur och på vilka villkor en sådan återgång av marken ska gå till.

Kommunerna har vidare i vissa fall möjlighet att efter det att genomförandetiden har gått ut lösa in sådan kvartersmark som

inte har bebyggts på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen. Tillämpning av dessa bestämmelser kan ge kommunen rådighet över den obebyggda marken och därmed skapa förutsättningar för kommunen att genomföra planen i egen regi eller efter ett markanvisningsförfarande låta byggrätterna tas i anspråk av en annan byggherre.

Ett snabbt genomförande av de detaljplaner som har utarbetats kan medföra ett ökat bostadsbyggande och kan därmed bidra till en förbättrad situation på bostadsmarknaden. Det finns därför skäl att närmare utreda vilka möjligheter kommunerna har att påverka planeringens tidsmässiga genomförande och hur dessa möjligheter tillämpas i praktiken.

Uppdraget

Det är angeläget att de detaljplaner som antas och får laga kraft verkligen genomförs. Mot bakgrund av det stora behovet av nya bostäder är det särskilt angeläget att de byggrätter för bostadsändamål som tillskapas genom detaljplaneläggning kommer till genomförande utan onödigt dröjsmål. Enligt plan- och bygglagen är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Kommunerna har vidare enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ansvar för planeringen för bostadsförsörjningen. Den fråga som då infinner sig är vilka möjligheter som kommunen har att säkerställa att de byggrätter som tillskapas genom detaljplaneläggning verkligen utnyttjas och vilka medel kommunen har att påskynda genomförandet av sådana detaljplaner som har fått laga kraft samt om dessa medel är tillräckliga. Utredaren ska därför

- kartlägga kommunernas användning av de möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter tas i anspråk som har beskrivits ovan under rubriken Bakgrund samt analysera hur effektiva dessa instrument är,
- studera och redovisa eventuella andra i dag förekommande kommunala metoder som syftar till att säkerställa att i detaljplaner tillskapade byggrätter tas i anspråk samt hur dessa metoder används och hur effektiva de är,

- sprida information om goda exempel på effektiva metoder för ett snabbt genomförande av utarbetade detaljplaner,
- bedöma om det finns behov av att förstärka kommunernas möjligheter att säkerställa att detaljplanerna genomförs och,
- om det finns ett behov, eller om det framstår som svårt för kommunen att ingå avtal med samma innebörd lägga fram förslag, inklusive författningsförslag, som förstärker kommunernas möjligheter att säkerställa att befintliga byggrätter bebyggs i enlighet med gällande detaljplaner.

Uppdraget omfattar inte skattefrågor.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Om de förslag som lämnas påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, företag eller enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas. Utredaren ska i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen beakta proportionalitetsprincipen beträffande eventuella inskränkningar av den kommunala självstyrelsen i sina redogörelser, analyser och förslag. Utredaren ska vidare särskilt redovisa vilka konsekvenser utarbetade förslag kan få för bostadsbygandet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organ, särskilt Boverket, Lantmäteriet, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Byggindustrier.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2018.

(Näringsdepartementet)