

Finansdepartementet

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till utredningen Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 13 december 2017 kommittédirektiv om samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar (dir. 2017:126). Utredaren redovisade för- och nackdelar med att införa en möjlighet till krav på transportplaner i detaljplanering för nyetablering av bostäder i delbetänkandet Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling (SOU 2019:17).

Utredaren får nu i uppdrag att även se över delar av plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, för att genom ändringar i regelverket stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer. Syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för en samhällsplanering som främjar hållbara livsmiljöer med minskad miljö- och klimatpåverkan. I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag. Utredarens ursprungsuppdrag förändras inte av dessa tilläggsdirektiv.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2020.

Stärkt planering för en hållbar utveckling

Klimatfrågan är en av samhällets mest angelägna utmaningar för en hållbar utveckling. Enligt regeringsformen ska det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer (se 1 kap. 2 § regeringsformen).

Sverige har gjort åtaganden både inom EU och FN om att minska utsläppen av växthusgaser. Dessa åtaganden omfattar inte bara statlig verksamhet eller det staten har direkt rådighet över utan alla utsläpp som sker på svenskt territorium. För att säkerställa att Sverige fullgör sina internationella åtaganden är det angeläget att tillräckliga åtgärder vidtas även på lokal och regional nivå för att nå de mål som riksdagen och regeringen har satt upp.

Transportsektorn är en sektor med betydande miljö- och klimatpåverkan, inte minst när det gäller utsläpp av växthusgaser. Samtidigt kan utsläppen av växthusgaser minska genom en transporteffektiv samhällsstruktur med sammanhållen bebyggelse och förbättrad tillgänglighet för gång-, cykel- och kollektivtrafik, större andel elfordon och andra fordon med låga utsläpp samt effektivare och mer samordnade godstransporter. Det finns större förutsättningar att i en tät och sammanhållen stadsbebyggelse öka transporteffektiviteten och tillgängligheten än i en utglesad stadsbebyggelse. Regeringen anser att det är angeläget att samhällsplaneringen i ökad utsträckning främjar en transporteffektiv samhällsstruktur som bidrar till hållbara livsmiljöer med minskad miljö- och klimatpåverkan.

En mer transporteffektiv samhällsstruktur kan bidra till att uppnå många av de nationella miljö kvalitetsmålen, t.ex. genom att minska luftföroreningar, buller och andra störningar. En sådan samhällsstruktur kan även bidra till minskade markanspråk och barriäreffekter (jfr Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling, skr. 2017/18:230 s. 9). Det är i samhällsplaneringen viktigt att ta hänsyn till användbarheten för alla samhällsgrupper, bl.a. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Ett sätt att åstadkomma detta är med en s.k. universell utformning, dvs. en planering med medvetenhet om den variation som finns i befolkningen. En transporteffektiv samhällsstruktur kan sammantaget skapa förutsättningar för hållbara livsmiljöer ur många perspektiv.

Kommuner och regioner har stora möjligheter att bidra till en samhällsstruktur som underlättar uppfyllandet av målet om ett fossilfritt välfärdsland,

bl.a. genom hur bebyggelse och infrastruktur utformas och lokaliseras och hur kollektivtrafik bedrivs. I PBL finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar bl.a. till en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 § PBL). Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § PBL). Med planläggning avses arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Regeringen bedömer sammantaget att kommuner och regioner har en viktig roll att i samhällsplanering och vid byggande verka för att nå de klimatpolitiska målen. I regeringens proposition En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan har regeringen uttalat sin avsikt att se över möjligheterna att stärka kommuners och regioners mandat och verktyg för att minska sin klimatpåverkan, bl.a. genom att undanröja hinder i de regelverk som i dag begränsar dessa aktörers klimatarbete (prop. 2019/20:65 s. 69).

Uppdraget att se över delar av plan- och bygglagen för att stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter

Transportfrågorna behöver beaktas i högre grad vid planläggning

En grundläggande princip i PBL är att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Lämplighetsprövningen sker vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Planläggningen ska ske med utgångspunkt i allmänna och enskilda intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Dessa bestämmelser har samlats i 2 kap. PBL. Av bestämmelserna framgår bl.a. att planläggning ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov (2 kap. 2 § PBL). Vidare finns krav på att planläggning enligt lagen – med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden – bl.a. ska främja en ändamålsenlig struktur, en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper och en långsiktigt god hushållning med naturresurser (2 kap. 3 § PBL).

Frågor om hänsyn till trafik, trafikmiljö och samhällsservice vid planläggning när det gäller lokalisering, placering och utformning berörs i flera bestämmelser i 2 kap. PBL. Bebyggelse och byggnadsverk ska vid planläggning och i ärenden om bygglov m.m. lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att ordna trafik och samhällsservice i övrigt (2 kap. 5 § första stycket 3 PBL). Vid planläggning och i ärenden om bygglov m.m. ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö (2 kap. 6 § första stycket 6 PBL). Vid planläggning ska vidare hänsyn tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service (2 kap. 7 § 5 PBL). Bestämmelserna innebär att såväl kollektivtrafikens som bil-, gång- och cykeltrafikens behov ska beaktas (se bl.a. prop. 1985/86:1 s. 119).

Regeringen bedömer att planering i högre grad behöver främja en bebyggelsestruktur som leder till ökad transporteffektivitet. Detta kan ske genom att möjligheterna att gå, cykla och åka kollektivt samt åtgärder som kan påverka behov av transporter och val av transportsätt och som effektiviserar nyttjandet av befintlig infrastruktur uppmärksammas i högre grad vid planläggningen än vad som vanligtvis sker i dag. Den kommunala planeringen bör medverka till att gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara godstransporter ges bättre förutsättningar att utvecklas.

Utredaren ska därför

- utreda om relevanta bestämmelser i 2 kap. PBL kan utformas för att tydliggöra att tillkommande och förändrade fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet som leder till minskad miljö- och klimatpåverkan och ge bättre förutsättningar för att utveckla gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara godstransporter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bättre förutsättningar för genomförandet av åtgärder som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan i vilken kommunen anger grundragen för hur mark- och vattenområden bör användas och hur den byggda miljön är avsedd att användas, utvecklas och bevaras. Översikts-

planen ska ge vägledning för efterföljande planering, t.ex. detaljplanering. Genom detaljplanen kan kommunen åstadkomma en bindande reglering av markens användning och hur denna kan bebyggas. Detaljplanen ger byggrätt, dvs. en rätt att bygga i enlighet med planen. Detaljplanens uppgift är att lägga fast gränser för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden samt bestämma användning och utformning av dessa. Den grundläggande struktur som därmed uppstår innebär rättigheter och skyldigheter för både kommunen och markägarna. Den innebär även rättigheter och skyldigheter markägarna sinsemellan. Den struktur som läggs fast i en detaljplan ger ramarna för prövningen av framtida bygglovsärenden.

Ett sätt att säkerställa ett lämpligt genomförande av detaljplanen är möjligheten att villkora en byggrätt med att en viss åtgärd har vidtagits. På så vis ger PBL kommunen möjlighet att i en detaljplan bestämma att bygglov m.m. för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under vissa förutsättningar. Ett sådant villkor kan bl.a. avse att en viss anläggning för trafik-, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd. Det kan också avse att ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen (4 kap. 14 § PBL).

I olika sammanhang (se t.ex. SOU 2019:17) har bl.a. kommuner fört fram att de saknar tillräckliga verktyg för att säkerställa genomförandet av olika åtgärder för att tillgodose behovet av tillgänglighet genom hållbara transporter. Det finns därför skäl att se över möjligheterna att villkora byggrätten med att byggherren eller fastighetsägaren, inom ramen för vad denne enskilt eller i samverkan med det allmänna eller andra enskilda aktörer har möjlighet att åstadkomma, har vidtagit en viss åtgärd som har betydelse för att bebyggelsen ska kunna användas på ett transporteffektivt sätt som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter.

Utredaren ska därför

- utreda om det är lämpligt att införa en möjlighet för kommunen att i detaljplanen bestämma att lov eller startbesked endast får ges under förutsättning att en viss åtgärd för stärkt transporteffektivitet som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter har kommit till stånd,
- om utredaren finner det lämpligt föreslå vilka åtgärder som sådana villkor i så fall ska kunna omfatta, och

- lämna nödvändiga författningsförslag genom förslag på ändringar i 4 kap. 14 § PBL eller i andra bestämmelser i PBL.

Kommunen bör kunna avstå från att kräva utrymme för parkering i högre utsträckning än i dag

Enligt PBL ska en tomt ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skäligen utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon (8 kap. 9 § första stycket 4 PBL, jfr 4 kap. 13 § 1 PBL).

Flera myndigheter och andra aktörer, bl.a. Boverket och Sveriges Kommuner och Regioner (se t.ex. Parkering för hållbar stadsutveckling, SKR 2013), har påpekat att tillgången till parkeringsplatser är en av de faktorer som har störst betydelse för val av transportmedel och för resmönster i en stad. Från att bilparkering har setts som något nödvändigt för att boende och andra ska kunna förflytta sig finns numera bland många kommuner och byggherrar uppfattningen att det finns ett värde i att kunna klara sin vardag med hjälp av andra färdmedel än en privatägd bil. Samtidigt behöver transportbehoven i de fallen tillgodoses på andra sätt genom olika typer av lösningar för tillgänglighet genom hållbara transporter eller digitala lösningar. Många kommuner runt om i landet arbetar redan i dag med parkeringspolicyer samt trafik- och transportplaner vilka har som målsättning att förändra fördelningen av andelen personer som reser med de olika färdmedlen.

Dagens reglering kan förstås som att det som huvudregel ska finnas lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon. Kommunen kan genom god översiktlig planering, exempelvis genom en parkeringspolicy, i viss mån påverka i vilken omfattning det ska finnas bilparkering etc. Regeringen bedömer samtidigt att det skulle kunna tydliggöras att kommuner har möjlighet att avstå från att kräva att det finns utrymme för bilparkering om transportbehoven kan tillgodoses på annat sätt. Denna möjlighet kan dock behöva begränsas i vissa avseenden, t.ex. när det gäller att tillgodose behovet av bilparkering för att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till ett byggnadsverk. Parkeringsbehoven vid markanvändningar kan variera, exempelvis beroende på om bebyggelsen avser bostäder eller verksamheter. För att utreda frågan om bilparkering behöver även hänsyn tas till behovet av lastning och lossning.

Utredaren ska därför

- utreda om kommunen i högre utsträckning än i dag bör kunna avstå från att kräva att en obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas så att det på tomten eller i närheten av den finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon,
- synliggöra eventuella målkonflikter och målsynergier, t.ex. tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, kopplade till viss användning av mark och behovet av parkering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer

När ny bebyggelse eller infrastruktur ska etableras på en plats krävs en rad åtgärder under projektets gång. Alla dessa åtgärder innebär en mark-exploatering och medför nästan undantagslöst situationer som kräver samordning och reglering. För att genomföra en detaljplan ingår berörda parter normalt sett olika typer av genomförandavtal. Beroende på ägarförhållandena när planeringen påbörjas kallas avtalen exploateringsavtal eller markanvisning.

Termen exploateringsavtal används när byggherren äger merparten av den mark som ska bebyggas och kommunens förhandlingsposition utgår då från det kommunala planmonopolet. Enligt PBL får kommunen ingå exploateringsavtal med en byggherre eller en fastighetsägare för att reglera åtaganden om att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. De åtgärder som kommunen kan avtala om ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Vilka åtgärder som kan ingå i ett exploateringsavtal är alltså knutna till bestämmelser i lag (1 kap. 4 § och 6 kap. 40 § PBL).

Om kommunen äger mark kan kommunen ingå avtal om att överlåta marken för bebyggande genom en s.k. markanvisning. En markanvisning är ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande (1 kap. 4 § PBL). Då kommunen vid en markanvisning är

markägare ger det en kommun större frihet än vid exploateringsavtal när det gäller vilka frågor avtalet kan innehålla.

Både exploateringsavtal och markanvisningar tar i huvudsak sikte på planprocessen och att genomföra en detaljplan. Regeringens bedömning är att båda avtalsformerna därmed har begränsningar när det gäller att skapa förutsättningar för åtgärder som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter respektive för ökad transporteffektivitet. Det främsta skälet till detta är att sådana åtgärder kräver en långsiktighet som sträcker sig längre än genomförandet av en detaljplan.

En stor del av samhällsplaneringen i landet, t.ex. planering av transportinfrastruktur, bostäder, verksamheter och kollektivtrafik, sker på lokal och regional nivå. Samtidigt sker en stor del av trafikarbetet i dag på den transportinfrastruktur som är ett nationellt ansvar varför även den nationella nivån är central i genomförandet av mer långsiktigt hållbara strukturer. Kommuner och regioner har i många fall stora möjligheter att bidra till en samhällsstruktur för ett fossilfritt välfärdsland, bl.a. genom hur bebyggelse och infrastruktur utformas och lokaliseras och hur kollektivtrafik bedrivs. Kommuner och regioner har vidare befogenheter för genomförande av olika typer av planer. I många fall är det privata aktörer som bygger och genomför ny bebyggelse.

I flera sammanhang har berörda aktörer, t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner, framhållit svårigheterna för en kommun att inom ramen för nuvarande lagstiftning ingå långsiktigt hållbara avtal med byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare för att säkerställa olika typer av mobilitetslösningar. Det kan handla om både fysiska och icke-fysiska lösningar, t.ex. bilpoolstjänster, samordnad distribution, system för låncyklar eller kollektivtrafikkörfält. Regeringen bedömer därför att det finns skäl att vidare undersöka hur byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare genom exempelvis utvecklade avtalsformer kan samverka med det allmänna i samband med planering enligt PBL så att åtgärder för ökad transporteffektivitet kan säkerställas. I detta sammanhang finns det även skäl att undersöka om åtgärder för ökad transporteffektivitet bör regleras i lag.

I arbetet behöver det särskilt beaktas att den som agerar som byggherre ofta är en annan aktör än den som långsiktigt kommer att äga, förvalta och bruka

den eller de fastigheter som planläggningen avser liksom att fastighetsägare och verksamhetsutövare kan skifta över tid. Utredaren ska särskilt bedöma vilka fysiska och icke-fysiska åtgärder som kan säkerställas genom avtal, lagstiftning eller på annat sätt. I uppdraget ingår även att se över kedjan av åtgärder för transporteffektivitet som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter, från planerings- och anläggningsskede till drift och underhåll av åtgärderna. Uppdraget måste i denna del således samordnas med övriga uppdrag som handlar om att säkerställa genomförandet av åtgärder som främjar transporteffektivitet och som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter. Vidare är det centralt att förslagen behandlar frågorna i sitt sammanhang, t.ex. på stadsdelsnivå.

Utredaren ska därför

- undersöka hur byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare genom exempelvis utvecklade avtalsformer kan samverka med det allmänna i samband med planering enligt PBL så att åtgärder för ökad transporteffektivitet som bl.a. leder till att minskad miljö- och klimatpåverkan kan uppnås,
- om det anses lämpligt lämna de författningsförslag som bedöms ändamålsenliga, vilket inte utesluter att nödvändig reglering kan införas i en annan författning än PBL, eller genom en ny författning, om utredaren gör bedömningen att det är mera lämpligt, och
- om förslag till utveckling av avtal lämnas, ge exempel på hur sådana avtal kan utformas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver redovisningen i enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) beskriva konsekvenserna av sina förslag från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv i förhållande till relevanta nationella mål. I detta arbete ingår även att beskriva eventuella mållkonflikter och målsynergier. Utredaren ska beskriva de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas och de alternativa förslag som har övervägts. I det arbetet ingår bl.a. att beskriva, och om möjligt kvantifiera, de samhällsekonomiska konsekvenserna och särskilt deras betydelse för bostadsbyggandet och bostadsmarknaden. I översynen ska regeringens övergripande ambition om omfattande regelförenklingar för att förenkla och förkorta planprocessen också särskilt beaktas och beskrivas i förhållande till konsekvenserna. Utredaren ska även redovisa hur förslagen

förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha kontakter med berörda myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner. För att få ett fördjupat kunskapsunderlag ska utredaren särskilt hämta in synpunkter och erfarenheter från ett representativt urval av kommuner och regioner. Synpunkter och kunskap ska även hämtas in från branschaktörer och andra aktörer som bedöms vara relevanta för uppdragets genomförande.

Utredaren ska beakta vad som framkommit av tidigare utredningar inom området och remissynpunkter på dessa. Utredaren ska också förhålla sig till och ha en dialog med pågående utredningar och myndigheter som har uppdrag av betydelse för uppdraget.

Utredaren ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om sitt arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2020.

(Finansdepartementet)