

Bostadsbyggande och planprocessen - Vad bör göras? Och vad bör inte göras?

BYGGFÖRETAGEN

I februari 2020 bytte Sveriges Byggindustrier namn till Byggföretagen för att ge en tydligare bild över bredden hos våra medlemsföretag.

Denna publikation togs fram före namnbytet och innehåller referenser till vårt tidigare namn.

Åsikterna som förs fram och slutsatserna som dras delas av Byggföretagen.

**Byggföretagen –
Vi bygger Sverige hållbart.**

© Byggföretagen 2020

BYGGFÖRETAGEN

Bostadsbyggande och planprocessen

Vad bör göras? Och vad bör inte göras?

TRITA-FOB-Rapport 2017:1

© Thomas Kalbro och Eidar Lindgren, 2017

Avdelningen för fastighetsvetenskap

Institutionen för fastigheter och byggande

Arkitektur och samhällsbyggnad

Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm

Förord

Bostadsmarknaden i Sverige fungerar inte tillfredsställande. Det har den inte gjort under en längre tid. Bostadskrisen är påtaglig. Tydligast drabbas individer som står utanför bostadsmarknaden, främst unga och kapitalsvaga hushåll. De får allt svårare att etablera sig på bostadsmarknaden, oavsett hur de vill bo.

Marknadens efterfrågan på bostäder är högre än vad som byggs, vilket driver upp priserna. Köerna till hyresbostäder växer samtidigt. Priset på mark stiger och hushållens möjlighet att köpa bostäder begränsas genom olika finansiella restriktioner, allt medan befolkningen ökar och urbaniseringen fortsätter.

Politiken har satt upp en hög målsättning om ett ökat byggande men har svårt att hantera bakomliggande strukturer som påverkar byggandet.

För att lösa situationen har Sveriges Bygginstrumenter tagit fram ett antal rapporter, skrivna av forskare, personer med erfarenhet i branschen eller av våra egna experter. Syftet med rapporterna är att få till stånd en diskussion som leder till politiska åtgärder, vilka i sin tur möjliggör att bättre förutsättningarna för att tillhandahålla bostäder till alla människor skapas. En bättre fungerande bostadsmarknad ger dessutom förutsättningar för tillväxt och välfärd.

Rapporterna kan läsas var och en för sig. Men tillsammans bildar förslagen i dem en strategiskt långsiktig handlingsplan som berör många områden (skatter, hyresättning, finansiering, kompetensförsörjning, infrastruktur, bostadsbidrag, plan- och bygglovsprocessen, byggregler m.m.). Rapporterna i sin helhet finns på vår hemsida www.sverigesbyggindustrier.se/publikationer

Det finns inga snabba lösningar för att lösa en så komplicerad fråga som bostadsmarknadens funktion. Genomförandet kan och får inte ske över en natt utan kräver en införselperiod på 10 - 15 år för att ge ett gott resultat.

Politiska beslut i det förflutna har lett Sverige till dagens situation på bostadsmarknaden och nya politiska beslut

krävs för att bryta bostadskrisen. Möjligheten finns att skapa en bostadspolitik för alla. Sveriges Bygginstrumenter vill med dessa inspel vara delaktig i denna process.

1. Inledning

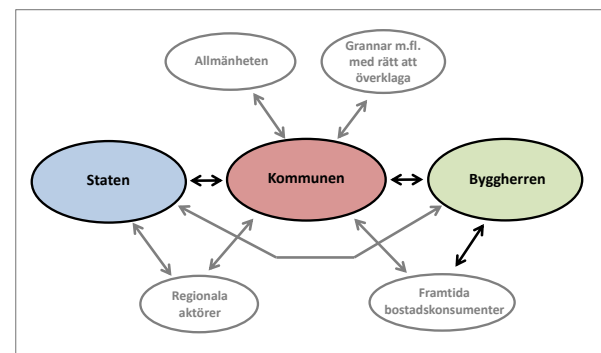
Bostadsbyggnadsbehovet är akut. I diskussioner om hur byggandet skulle kunna öka förekommer ett antal mer eller mindre radikala förslag. Till delar riktar sig dessa förslag mot förändringar i lagstiftningen.

I denna rapport knyter vi an till några av dessa förslag och åtgärder som skulle kunna genomföras i närtid. Vi fokuserar då primärt på förändringar som skulle kunna effektivisera plan- och byggprocessen

Ett komplicerat samordningsproblem

Bostadsbyggandet – från planering till färdiga bostäder – berör många aktörer med olika uppgifter, intressen, incitament och inbördes kopplingar till varandra. Det är alltså en komplicerad process att samordna dessa olika intressen, vilket schematiskt kan belysas med Figur 1.1.

Figur 1.1. Schematisk beskrivning av centrala aktörer vid bostadsbyggande.



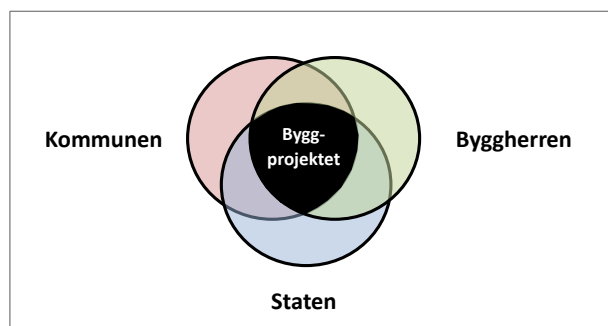
Tre centrala aktörer i plan- och byggprocessen är staten, kommuner och byggherrar/fastighetsutvecklare. Mot den bakgrunden är det av intresse att kort belysa dagens ansvar och rollfördelning mellan

dessa aktörer. I stort gällande då gäller följande rollfördelning:¹

- Staten ger grundläggande förutsättningar och restriktioner för var och hur bebyggelse får uppföras. Det sker med rättsliga, administrativa och ekonomiska styrmedel.
- Kommunerna skapar förutsättningar för bostadsbyggande genom planer och beslut om ny bebyggelse. Detaljplanering/bygglov, och i förekommande fall strategiska markförvärv och försäljning av mark, är kommunala medel för att möjliggöra uppförande av bostadsbebyggelse. Till denna uppgift är även kopplat ett ansvar för teknisk och social infrastruktur (gator, va-anläggningar, skolor, daghem m.m.).
- Byggherren/fastighetsutvecklaren förverkligar slutligen bostadsprojekt under de förutsättningar som marknaden tillåter.

För att ett bostadsprojekt ska förverkligas måste samtliga dessa tre aktörer bedöma att projektet är lämpligt – eller varje fall acceptabelt – ur deras respektive synvinklar. Aktörerna kan därför sägas ha en "vetorätt" mot projektet. I den meningen kan bostadsbyggnadsprojekt ses som en kompromiss mellan olika intressen.

Figur 1.2 Bostadsbyggnadsprojektet – en kompromiss mellan olika intressen.



Framgångsfaktorer i en effektiv process?

De samordningsproblem som beskrivs ovan är inte specifika för Sverige. De är generella och internationellt uppmärksammade. En analys av åtta tyska städer med avseende på markpolitik och bostadsbyggande, pekar Friesecke (2015) på ett antal faktorer som är grundläggande för effektiviteten i planering och plan genomförande.

¹ Till denna bild kan också läggas EU:s roll. För en närmare belysning, se Boverket (2011 och 2016). Enligt en holländsk studie¹ hade EU antagit runt 200 bindande rättsakter (direktiv och förordningar) inom miljöområdet fram till år 2000 (Netherlands Institute for Spatial Research, 2004).

EU:s påverkan på planeringen avser främst miljöområdet. Det har skett genom införlivandet av direktiv och förordningar i svensk lagstiftning som i första hand berör miljöbalken. Indirekt har dock andra

- Breda överenskommelser, mellan politiska partier och mellan politiker och tjänstemän
- Likabehandling av berörda aktörer
- Transparens och klarhet
- Långsiktighet
- Flexibilitet och anpassning, till olika situationer och ändrade förutsättningar
- Samordning mellan stat, regioner och kommuner
- Kommunerna i "förarsätet", med en samordning av politik och administration samt administrativa avdelningar inbördes. "För byggherrar är det viktigt att information och beslut samlas på ett ställe".

För att samverkan ska fungera mellan aktörerna måste det finnas gemensamma mål och erfarna/kompetenta ledare. Vidare måste s.k. "organisatoriska mellanrum" i plan- och byggprocessen så långt möjligt minimeras. Dvs, inga moment får glömmas bort och ansvarsfördelningen för olika moment måste vara tydlig.

Det betyder att förändringar av lagstiftningen bara kan lösa en del av problemen. I mångt och mycket handlar det om att komma till rätta med dels organisatoriska problem mellan aktörerna, dels samordningsfrågor inom respektive aktör. Och där har lagstiftningen en begränsad effekt.

Det är utifrån detta perspektiv vi i denna rapport diskuterar tänkbara förslag till förändringar av lagstiftning och arbetsformer.

Rapportens innehåll

I rapporten tar vi upp nio frågeställningar till analys och diskussion.

1. Planmonopol eller privat planering?
2. Vad kan översiktsplanering lösa?
3. Behövs detaljplanen?
4. Behövs det fler tidsfrister?
5. Ska möjligheterna till överklagande begränsas?
6. Riksintressen ska kunna vika för bostadsbyggande?
7. Begränsa strandskyddet i tätort?
8. Förtydliga när LOU ska tillämpas?
9. Får kommuner reglera byggteknik?

Hur vi ser på dessa frågeställningar sammanfattar vi kort i det avslutande kapitel 11.

lagar – bl.a. PBL – påverkats genom hänvisningar till MB. När det gäller bostadspolitik och -byggande har de s.k. statsstödsreglerna en påverkan på de nationella bostadsmarknaderna och flexibiliteten för medlemsländerna att ge offentligt stöd inom bostadssektorn.

EU:s roll för planering och bostadsbyggande behandlas dock inte i fortsättningen av denna rapport.

2. Planmonopol eller privat planering?

Det finns mycket goda skäl för en offentlig, samordnad reglering av markanvändning, bebyggelse och infrastruktur. Det är i grunden okontroversiellt och behöver inte diskuteras vidare.

Inom ramen för en offentlig reglering finns dock några huvudfrågor av intresse.

- Vem ska ansvara för olika delar av den offentliga regleringen? Kommunen, regionen eller staten?
- Vad ska den offentliga regleringen avse? Hur långtgående ska den vara? Offentlig planering kontra privat planering?
- I vilka former ska planeringen ske? Olika typer av planer och tillstånd?

I detta kapitel ska vi ta upp de två första frågeställningarna. Ett centralt begrepp när det gäller ansvarsfördelningen mellan olika parter är det s.k. kommunala planmonopolet.² Och vi börjar därför i den ändan.

Det kommunala planmonopolet

Det kommunala planmonopolet ger kommunen en mycket stark ställning i två avseenden.

1. Det är endast kommunen som avgör *om* och *när* en detaljplan ska upprättas.
2. Kommunen avgör, i princip, *hur* planen ska utformas.

I det sista avseendet är dock inte "monopolet" hundraprocentigt. Staten/länsstyrelsen får upphäva en detaljplan som antagits av kommunen om det bedöms att planen inte tagit hänsyn till (1) ett riksintresse, (2) samordningen mellan kommuner, (3) en miljökvalitetsnorm, (4) strandskydd eller (5) att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Denna möjlighet används av länsstyrelserna från tid till annan.³

Modificeringar av det kommunala planmonopolet?

I debatten under senare år har planmonopolet kritiserats. Bakgrunden till denna kritik kan sammanfattas med formuleringar som "kommunerna bygger för lite" eller "kommunerna detaljreglerar för mycket". Förslag till modifieringar av planmonopolet har då riktat in sig på dels en överflyttning av ansvar till andra offentliga organ, dels att byggherrarna skulle kunna få ett utvidgat ansvarsområde vid planeringen.

Exempel på den första typen av förslag ger Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59), som förespråkar en förstärkt regional planering. Bl.a. ska den regionale aktören verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses. Förslaget innebär visserligen inte någon formell inskränkning i det kommunala planmonopolet, men innebär ändå en förskjutning av ansvarsuppgifter.

I regeringens s.k. 22-punktsprogram från 2016 sägs att kraven för att kommunerna ska planera för ett bostadsbyggande som möter behoven ska skärpas. Boverket får i uppdrag att löpande ta fram uppgifter om bostadsbyggnadsbehov på regional nivå. Detta bostadsbyggnadsbehov förvandlas till kommunala planeringstal genom en process i kommunal regi, eller av länsstyrelserna på uppdrag av regeringen. Kommunerna redovisar genom bostadsförsörjningsprogram och översiktsplan hur de möter planeringstalen. Kraven ska följas upp, men ska inte vara kopplade till sanktioner. Ansvaret för att utforma och anpassa bebyggelsen till den lokala befolkningens behov ligger kvar på kommunen.

I mars 2016 infördes den s.k. bosättningslagen. Lagen innebär att kommunerna är skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning, vid sidan av de nyanlända som själva hittar en bostad i kommunen. Hur många nyanlända varje kommun ska ta emot beror på kommunens storlek, arbetsmarknadsläge, det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt hur många asylsökande som redan vistas i kommunen. Avsikten är att kommuner som har en jämförelsevis god arbetsmarknad, stor befolkning, lågt mottagande och förhållandevis få asylsökande ska ta emot fler nyanlända.

Vi ska inte närmare gå in på ovanstående typ av förslag. Däremot ska vi utveckla våra tankegångar om ett utökat ansvar för byggherrarna, dvs. någon form av privat planering. En utgångspunkt är då Norge, som har ett lagreglerat system för *privat regulering*.

Privat planering i Norge

I det norska plansystemet är *kommuneplanen* grunden för efterföljande planläggning och tillståndsprövning.⁴ I mångt och mycket liknar planen den svenska översiktsplanen vad avser innehåll och utformning. Med ett viktigt undantag: planen är i princip bindande för efterföljande planering och tillstånd.

Den efterföljande planläggningen kan ske som dels *områderegulering*, dels *detaljregulering*.⁵ Till svenska förhållanden kan dessa planer översättas med fördjupad översiktsplan respektive detaljplan. På grundval av de nämnda planerna görs en prövning av

² Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, 1 kap. 2 § PBL.

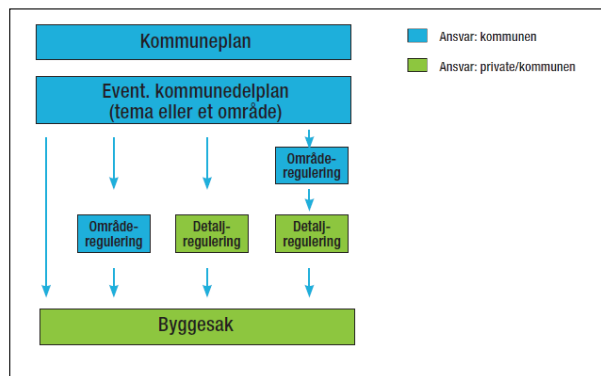
³ Det bör också nämnas att en detaljplan kan överklagas till mark- och miljödomstolarna. Och det händer att domstolarna upphäver planer, även om det är ovanligt, se Davidsson (2016).

⁴ Kapitel 11, plan- och bygningsloven.

⁵ Kapitel 12, plan- och bygningsloven.

det slutliga byggtillståndet, *byggetillatelse*.⁶ Huvuddragen i det norska plansystemet kan därmed sammanfattas med figur 2.1. Av figuren framgår också vem som har huvudansvaret att ta fram utredningsmaterial m.m. i de olika planerna.

Figur 2.1. Det norska plansystemet.

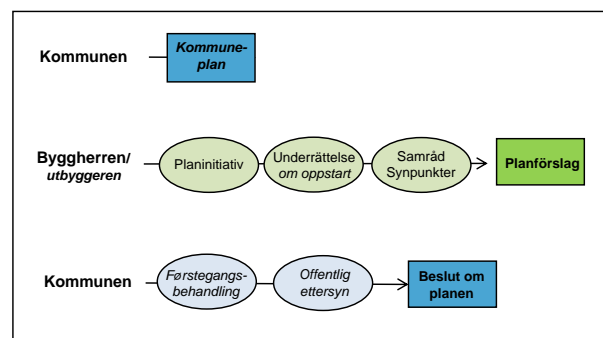


I Norge har byggherrar en lagreglerad rätt att lägga fram ett planförslag och få förslaget prövat av kommunen, s.k. *privat regulering*. Det handlar då om att byggherren gör ett "färdigt" planförslag – inte bara en idé om hur plan ska utformas. Att initiativ och planförslag kommer från de privata byggherrarna är minst av allt någon marginell företeelse, vilket följande citat kan få illustrera Røsnes (2008).

Av samtliga reguleringsplaner som for noen år tilbake blev fremmet for kommunal behandling, var omkring 60 prosent såkalte private forslag. I de større byene er denne andelen observert å være vesentlig høyere, omkring 90 prosent og over. I økende grad tar altså grunneiere, utbyggere og til dels offentlige tiltakshavere initiativ til og foretar selv utarbeidelse av den plantypen som hyppigst legges til grunn for gjennomføring av byggeprosjekter på bekostning av planmyndighetenes egenplanlegging.

Processen för privat *detaljregulering* kan grovt delas upp i två huvudskeden. I det första skedet – från projektidé till utarbetande av planförslag – ligger ansvaret på byggherren. I det andra skedet "övertar" kommunen planförslaget och en formell beslutsprocess vidtar.

Figur 2.2 Schematisk beskrivning av den norska planprocessen vid *privat detaljregulering*.



Efter byggherrens initiativ till planering sker ett s.k. *oppstartsmøte* mellan kommun och byggherre. Syftet med detta möte är att byggherren ska presentera sina intentioner med planområdet. På motsvarande sätt ska kommunen klargöra förutsättningar vad avser planförhållanden, infrastruktur, grönområden m.m. Kommunen ska också precisera vilka dokument som ska åtfölja planförslaget och vilken kvalitet som ställs på dokumenten. När planarbetet påbörjas ska myndigheter, fastighetsägare och andra intressenter underrättas. Detta ansvar ligger i princip på byggherren.

Därefter vidtar arbetet med planen. Även om det formellt är byggherrens ansvar att driva planprocessen i detta skede – inklusive samråd med berörda intressenter – är det naturligt att arbetet bedrivs i nära samverkan med kommunen. I annat fall riskerar man att kommunen vägrar att godkänna planen.

När byggherrens planförslag är utarbetat övertar kommunen förslaget för en slutlig beslutsprocess.

Sammanfattande kommentarer

I Norge finns alltså en lagreglerad privat detaljplanering. Det finns alltså en rätt för en byggherre att få en plan prövad av kommunen. I den meningen är det här inte fråga om ett "kommunalt planmonopol".

Men i mångt och mycket är det endast fråga om nyansskillnader mellan Norge och Sverige.⁷ Det är fortfarande kommunen som bestämmer *om* och *när* en detaljplan ska upprättas. Det sker genom bindande riktlinjer i den översiktliga *kommuneplanen*. Vidare är det kommunen som avgör *hur* planen ska utformas i samband med slutliga prövningen av byggherrens förslag till detaljplan/*reguleringsplan*.

Den principiella skillnaden mellan Norge och Sverige är vem som är ansvarig för arbetet med att ta fram ett planförslag och vem som genomför samråd, remisser m.m. I Norge är det byggherren, medan det formella ansvaret i Sverige ligger på kommunen. I praktiken sker dock arbetet i Sverige med tekniska utredningar

⁶ Kapitel 20-31 plan- och byggningsloven.

⁷ För en djupare belysning av jämförelser mellan Norge och Sverige, se Røsnes, Kalbro & Lindgren (2010) och Kalbro & Røsnes (2013).

(buller, geologi, miljökonsekvenser etc.) till delar genom byggherrens försorg eller i nära samverkan med kommunen. Vad gäller sådana tekniska utredningar handlar det då om att kommunen som planmyndighet behöver säkerställa omfattning och kvaliteten på dessa oavsett vem som ser till att de utförs. Men, de facto finns i dessa avseenden redan i dag ett inslag av privat planeringsarbete - som dock i slutänden kvalitetsgranskas av kommunen.

Införande av en lagreglerad privat planering, enligt norsk modell, skulle därför inte vara en alltför genomgripande förändring. Däremot skulle det kanske behövas en fördjupad diskussion om vem som i praktiken bör utföra olika moment i planarbetet. I en sådan diskussion skulle ansvaret för samråd och remisser behöva genomlysas på ett grundligt sätt. Dessa moment betraktas i Sverige som myndighetsutövning och får inte överlåtas till byggherren. Dvs, här skiljer vi oss tydligt från Norge.

3. Vad kan översiktsplanering lösa?

I regeringens s.k. 22-punktprogram från 2016 anger punkt 7 att översiktsplaneringen ska utvecklas. I sammanfattning innebär det att:

- Plan- och bygglagen ska ses över med inriktningen att den kommunala översiktsplanen delvis ska göras *bindande* (vår kursivering). Avsikten är att dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska klaras av inom ramen för översiktsplaneringen och att genomförandet av konkreta byggprojekt därmed ska underlättas och kunna ske snabbare.
- I områden där staten och kommunen är överens om markanvändningen bör staten inte senare kunna ingripa mot sådana projekt som är förenliga med planen. Där bör också kravet på att förändringar i markanvändningen ska prövas genom en detaljplan reduceras, så att fler åtgärder kan prövas direkt mot översiktsplanen.

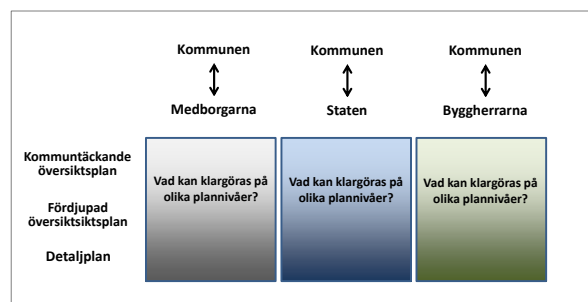
Denna översyn av översiktsplanering enligt PBL har främst som syfte att klargöra relationerna mellan staten och kommunen. Vi tycker att det bra att en sådant klargörande görs. Vi menar dock att översiktsplanens roll i det sammanhanget inte är oproblematisk. Detta ska diskuteras i de följande avsnitten.

Vad kan klaras ut med översiktsplanen?

Plansystemet i PBL har som uppgift att klargöra tre centrala relationer för markanvändning och bebyggelse. Det är kommunens relationer med kommunmedborgarna, staten och byggherrar. I detta plansystem kan kommunen använda sig den kommuntäckande översiktsplanen, fördjupade översiktsplaner och/eller detaljplaner.

En grundläggande fråga är i vilken grad de olika planformerna kan klargöra väsentliga frågor som aktualiseras i samband med ett visst konkret bostadsbyggnadsprojekt. Det är denna fråga vi tänkte utveckla något. Vi begränsar oss då till kommunens roll i förhållande till staten respektive byggherrar.

Figur 3.1. Vad kan klargöras på olika plannivåer vad gäller kommunens relation till medborgarna, staten respektive byggherrarna.



I dag kan staten/länsstyrelsen överpröva en detaljplan, enligt de s.k. ingripandegrunderna i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL. Överprövning ska ske om planen kan antas innebära att

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

Som Planprocessutredningen (SOU 2015:109) framhåller är det naturligtvis viktigt att staten så tidigt och så långt möjligt klargör vilka förutsättningar och restriktioner som kan finnas i olika potentiella bebyggelseområden.

Först kan konstateras att i det breda spektrum av frågor som ryms inom statens ovannämnda tillsyn finns sådant som svårigen kan avgöras med bindande verkan i en översiktsplan. Detta gäller i synnerhet en kommuntäckande översiktsplan. Men även om översiktsplanen görs i en noggrannhet/skala som närmar sig detaljplanen finns det frågor i vilka staten har svårt att ge ett definitivt klartecken innan det har utförts olika typer av tekniska utredningar och analyser som

utgår från ett presenterat byggprojekt. Det kan framförallt gälla problem i fråga om hälsa och säkerhet eller miljö kvalitetsnormer.⁸

Oavsett vilken plannivå/skala det handlar om - och vilka frågor det handlar om - finns problemet med planens aktualitet och aktualiteten hos de besked staten ger i sin tillsyn. Antag att kommunen har tagit fram en fördjupad översiktsplan som innehåller bindande besked vad gäller en eller flera av statens ingripande grunder enligt 11 kap. PBL. Därefter dröjer det en tid innan detaljplanering påbörjas, varvid det framkommer nya fakta som gör att projektet inte bör godtas av staten. Eller så har det gått så lång tid att de värderingar/bedömningar som staten utgick ifrån inte längre gäller. Denna problematik medför att ett system för att klara ut relationen mellan stat och kommun bör innehålla ventiler som möjliggör aktuella avstämningar med möjlighet för staten att ändra sig, om förutsättningarna eller projektet ändras. I och med detta uppstår å andra sidan en osäkerhet för kommunen – och byggherren. Någon perfekt lösning finns knappast men en rimlig slutsats är att man hittar ett flexibelt system där staten åtminstone i frågor av olika karaktär kan ge ett bindande besked vid den tidpunkt som är "mest rätt" för berörda aktörer.⁹

Formella eller informella översiktsplaner?

Att det behövs översiktlig, strategisk planering i olika avseenden behöver inte ifrågasättas. Men frågan är i vilken grad planeringen behöver formaliseras i lagstiftningen med lagstadgade samråd m.m. Det finns både för- och nackdelar med informella planer. Det kan exemplifieras med den s.k. Oslomodellen, där man skriver:¹⁰

- Utarbeidning av formella kommunedelplaner och områdeplaner tar ofta lång tid.
- Planprogram för större områden kan ge fysiska ramar för byutveckling och letta utredningarna i påföljande detaljplaner.
- Uformella planer och parallell saksbehandling ökar fremdriften i plan- och genomföringsprocesserna kraftigt.

Men samtidigt anges en del nackdelar. Ligger man utanför det formella plansystemet är det svårt att få med staten på banan. Vidare kan kommunmedborgarnas medverkan bli lidande. Slutligen kan det vara en utmaning att hitta en lämplig detaljeringsgrad på planeringen.

Sammanfattande kommentarer

Det är uppenbart att en effektiv planprocess förutsätter att olika beslut tas på rätt nivå och i rätt tid. Och

⁸ Jämför Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34) som i sitt förslag om en s.k. områdesplan bedömt att i fråga om miljö kvalitetsnormer, strandskydd samt hälsa och säkerhet måste länsstyrelsens möjligheter att ingripa behållas för prövning i senare skede, när kommunen under detaljplaneprocessen har lagt fast den närmare markanvändningen.

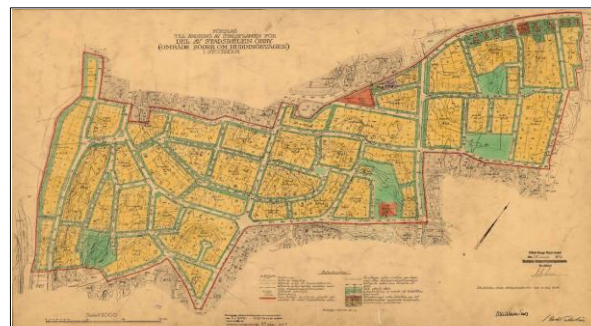
här spelar naturligtvis strategisk, översiktlig planering en central roll. Man får dock inte ha någon övertro den typen av planering. Det är först när ett projekt har initierats och börjat konkretiseras som de flesta målkonflikter mellan t.ex. stat och kommun kan lösas. Och då befinner vi oss i detaljplanskedet.

4. Behövs detaljplanen?

Inledningsvis kan konstateras att grunderna i det svenska plan- och tillståndssystemet i princip är oförändrade sedan 1931 års stadsplanelag. Visserligen har planer och tillstånd fått nya benämningar (och i delar nytt innehåll), men grundstommen i systemet är ändå densamma.

Men i praktiken har plan- och byggverksamheten förändrats i väsentliga avseenden. Karaktäristiskt för 1931 års lag var att stadsplanerna (dagens detaljplaner) omfattade stora områden där bebyggelsen uppfördes under relativt lång tid. Det kan belysas med stadsplanen för Örby, i södra Stockholm, med drygt 30 kvarter för villabebyggelse.

Figur 4.1 Stadsplan för Örby från 1947.

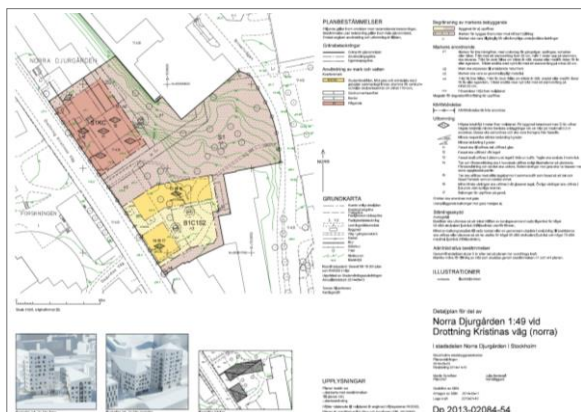


I samband med 1987 års PBL blir det tydligt att detaljplaner i stor utsträckning används för att pröva och reglera *enstaka projekt*, där projektidén formuleras *innan* arbetet med detaljplanen påbörjas. Det kan exemplifieras med en detaljplan från 2016 på KTH Campus med två byggnader för studentbostäder.

⁹ Jämför t.ex. Planprocessutredningens förslag om ett s.k. planeringsbesked. En variant av detta föreslås av regeringen i prop. 2016/17:151, s. 38..

¹⁰ Presentation av *Plan- och byggningssetaten* på Oslo kommun, 2017-03-13.

Figur 4.2 Detaljplan för kv. Metallurgen, KTH, från 2016.



Denna utveckling har inneburit att detaljplanen har, från att ha varit just en *plan* för framtida bebyggelse, övergått till att bli en första tillståndsprövning av ett konkret projekt. En tillståndsprövning som sedan följs upp med ytterligare en prövning i form av bygglov.¹¹

Mot denna bakgrund kan man ställa sig frågan om detaljplanen verkligen behövs i alla situationer där den i dag används. Vore det inte möjligt att kunna gå direkt på en bygglovsprövning? Denna fråga ska diskuteras närmare i det följande. Vi börjar då med att analysera vad som är de grundläggande syftena med detaljplanen.

Vad är syftet med detaljplanen?

När behövs den?

Ser vi till dagens detaljplaner kan vi urskilja fyra huvudmotiv för att göra planer.

- Planen är ett kommunalt beslut om markanvändning och bebyggelse. Marken indelas i kvartersmark, allmänna platser och vattenområde och ger ramar för markanvändning och byggande.
- Planen – och planprocessen med samråd och granskning – ger inflytande från andra aktörer. Det gäller dels avstämning mot statens/länsstyrelsens krav, dels medborgarinflytande från grannar och allmänhet.
- Planen underlättar genomförandet av bebyggelse. Den ger en rättslig grund dels för markåtkomst och ersättning bl.a. vägar/gator, dels för exploateringsavtal och finansiering av infrastruktur.
- Slutligen ger planen och dess ramar projekteringstrygghet för byggherren.

Hur viktiga dessa syften är i det enskilda byggprojektet varierar naturligtvis med projektets art och storlek. Vid stora projekt är normalt alla syften relevanta och måste på något sätt hanteras. Att i sådana fall slopa

¹¹ En annan förändring som skett är att detaljplanerna har blivit alltmer detaljerade. Det har dessutom, under den senaste tioårsperioden, blivit mycket vanligt att detaljplanerna kombineras med s.k. gestaltningsprogram. Dessa program kan vara mycket detaljerade

detaljplanen – ”för att undvika en detaljplaneprocess” – verkar inte meningsfullt. Hanteras inte frågorna inom planprocessen måste det ske på något annat sätt genom nya lagkonstruktioner.

I andra, och enklare fall, kan situationen vara annorlunda. Antag att ny bebyggelse kan anslutas till befintlig infrastruktur. Det behöver t.ex. inte byggas nya allmänna platser. Antag vidare att bebyggelsen har liten betydelse för allmänheten. Staten har heller inte några särskilda krav på bebyggelsens utformning. I detta fall torde det vara enklare att pröva bebyggelsen direkt i bygglovet. Bebyggelsen i figur 4.2 kan kanske vara ett exempel där man direkt kunde ha gått på bygglovsprövning?

Vad vinner man på att slopa detaljplanen?

Vad vinner man inte?

Om man inte behöver göra en detaljplan i vissa situationer försvinner ett formellt beslutsmoment hos kommunen. Man behöver inte samråda om planen och inte heller lägga ner arbete på att formulera planbestämmelser som ska fungera på kort och lång sikt. Vidare försvinner möjligheten att överklaga detaljplanen. Sammantaget skapar det förutsättningar för en smidigare och snabbare process.

Samtidigt ska man vara medveten om att det vid planering och projektering av ett byggprojekt måste göras ett antal tekniska, miljömässiga, arkitektoniska och ekonomiska utredningar. Och detta oavsett om kommunens bebyggelseprövning sker genom detaljplan/bygglov eller enbart bygglov.

Sammanfattande kommentarer

I regeringens 22-punktsprogram från 2016 aviseras att det ska ske en begränsning av detaljplanekravet, dvs. i framtiden ska det inte behöva göras detaljplaner i samma omfattning som idag. Enligt programmet ska kravet på detaljplan begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i prop. 2013/14:126. Det innebär sammanfattningsvis att kommunen ska göra en detaljplan för en åtgärd som kräver bygglov, om användningen av byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Som indikerats ovan tycker vi att det är bra att detaljplanekravet ses över och förändras.

5. Behövs det fler tidsfrister?

Lagreglerade tidsfrister för olika moment i plan- och byggprocessen har två huvudsakliga syften. Fristerna kan dels vara ett sätt att öka förutsebarheten, dels ge incitament att effektivisera handläggningen av ärenden och därmed minska tidsåtgången.

med bilder, illustrationer och ritningar som beskriver byggnaders och anläggningars utformning, färgsättning, material m.m. Se t.ex. Kalbro, Lindgren och Paulsson (2012), *Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden?*

Många uppger att detaljplaneprocessen generellt sett är oförutsägbar och tar lång tid.¹² Det medför att det kan vara svårt att planera verksamheten på ett effektivt sätt. Osäkerhet om tidsåtgång m.m. riskerar också att leda till att färre byggherrar vågar ge sig ut på marknaden. Vilket i sin tur kan leda till att färre projekt genomförs, konkurrensen minskar och att byggkostnaderna ökar.¹³

I PBL infördes 2010 infördes tidsfrister för bygglov och förhandsbesked. Erfarenheter indikerar att dessa frister indikerar att bidragit till kortare handläggningstid och ökad förutsebarhet om tidsåtgången.¹⁴

I detta kapitel ska vi därför diskutera om det kan vara lämpligt att införa fler tidsfrister i lagstiftningen.¹⁵ Men först ett avsnitt som ger några allmänna aspekter på lämpligheten av tidsfrister.

När är det lämpligt med tidsfrister?

Frågan om det bör införas ytterliga tidsfrister – och hur de i så fall bör utformas - kan brytas ner i några grundläggande frågeställningar.

- För vilken typ av beslut kan tidsfrister tänkas fungera på ett bra sätt? Vilka förutsättningar måste vara uppfyllda?
- Hur lång bör tidsfristen vara i olika situationer?
- Vad blir konsekvensen om en tidsfrist överskrids? Ska det finnas någon form av sanktion?

Vilken typ av beslut lämpar sig för tidsfrister?

För att tidsfrister ska kunna fungera på ett bra sätt måste, åtminstone, tre förutsättningar måste vara uppfyllda.

1. Beslutsfattaren måste äga ärendet helt själv, dvs. någon annan aktör kan inte "intervenera" i beslutsfattandet under tidsfristen.
2. När tidsfristen börjar löpa måste beslutsfattaren ha tillgång till ett fullständigt beslutsunderlag att basera beslutet på.
3. Slutligen ska det finnas (mer eller mindre) förutbestämda riktlinjer eller kriterier för hur beslutet ska fattas med hänsyn till beslutsunderlaget.

Planbesked och bygglov kan ses som exempel där beslutsfattaren själv råder över ärendet. Den andra förutsättningen är dock i många fall inte uppfylld i dessa ärenden. Visserligen kan kommunen klargöra vilket material som byggherren måste presentera innan tidsfristen börjar löpa. Men, beslutsunderlaget behöver i

många fall kompletteras genom remisser, grannhöranen etc. I vissa fall är inte heller den tredje förutsättningen uppfylld. Beslut i planärenden och bygglov inrymmer ofta svåra avvägningar mellan konkurrerande intressen och bedömningar i frågor kring teknik, arkitektur m.m.

Trots att kriterierna för tidsfrister i vissa fall inte uppfylls för planbesked och bygglov finns idag tidsfrister för dessa ärendetyper. Men, eftersom ärendena har varierande omfattning och svårighetsgrad innehåller PBL möjligheter till att besluta om längre tidsfrist i det enskilda ärendet.

Det som här sagts om planbesked och bygglov kan vara en utgångspunkt vid överväganden om det finns andra myndighetsbeslut i stadsbyggandet som kan vara - minst lika - lämpade för tidsfrister (se nedan).

Hur lång ska tidsfristen vara?

Vad som är en lämplig längd på en tidsfrist beror på ärendets art, omfattning och komplexitet. Eftersom dessa faktorer varierar mellan olika ärenden av i princip samma slag, t.ex. bygglov, är det inte oproblematiskt att sätta en lagstadgad tidsfrist.

Om tidsfristen utgår från handläggningen av "normalärenden" räcker inte tiden till för handläggning av mer komplicerade ärenden. Tidsfristen kommer i så fall att överskridas, alternativt kommer myndigheten att lämna ett negativt besked eftersom den inte hinner utreda tillräckligt för att lämna ett positivt besked. Å andra sidan ärenden riskerar en tidsfrist som görs lång för att täcka in även komplicerade ärenden att leda till onödigt långa handläggningstider för enkla ärenden. Detta eftersom tidsfristen skulle kunna uppfattas som ett riktmärke för när handläggningen ska vara avslutad. En lösning kan då vara att sätta en relativt kort tidsfrist som huvudregel, men med möjlighet till undantag för komplicerade ärenden. Som nämnts, har denna modell valts i fråga om planbesked och bygglov.

Vad händer om en tidsfrist överskrids? Sanktioner?

För att en tidsfrist ska vara helt effektiv krävs någon form av sanktion om fristen överskrids. Mot bakgrund av de tidsfrister som finns i utländsk lagstiftning om planer och byggtillstånd, kan man principiellt tänka sig tre huvudtyper av sanktioner om en myndighet överskrider en fastställd tidsfrist.¹⁶

1. Det sökta tillståndet är att anse som beviljat. Denna variant, som även kallas "tyst medgivande" förekommer bl.a. Frankrike och Nederländerna.

¹² Se t.ex. SOU 2015:109.

¹³ Se även Kalbro & Lindgren (2008), *Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister*.

¹⁴ Se Ds 2014:31 s. 207. Dessa erfarenheter överensstämmer med erfarenheter från införande av tidsfrister i Norge där tidsfristerna har inneburit att handläggningstiderna har gått ned, se Kalbro & Lindgren (2008).

¹⁵ Notera att regeringen nyligen har lagt fram ett förslag om tidsfrist för länsstyrelsens beslut att efter överprövning (tillsyn enligt 11 kap. PBL) upphäva kommunens beslut att anta en detaljplan, se prop. 2016/17:151.

¹⁶ Se Kalbro (2007).

2. Det sökta tillståndet ska anses vara vägrat. Detta system finns i Storbritannien och Tyskland.¹⁷
3. Den som sökt tillstånd är berättigad till ekonomisk kompensation. Detta är en metod som används i Norge, där det sker en reduktion av de kommunala avgifterna för att behandla plan- respektive tillståndsärenden.

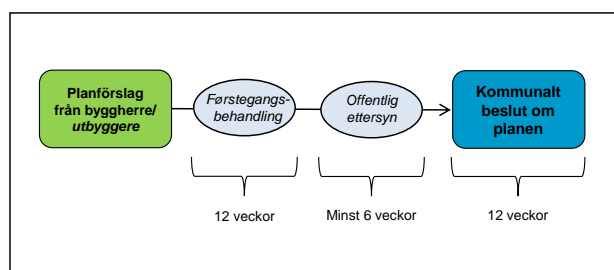
När det gäller de tidsfrister i PBL kan vi konstatera att det saknas sanktioner. Lagstiftningen blir därmed något av ett "letter of intent". Det behöver inte betyda att tidsfristerna blir verkninglösa. Införandet av tidsfrister ger, åtminstone indirekt, incitament att organisera verksamheten så att fristerna i möjligaste mån kan hållas. Och som nämndes i inledningen verkar de tidsfrister för bl.a. bygglov som relativt nyligen införts haft en positiv effekt.

Tidsfrister i planprocessen?

Den norska planprocessen med privat planläggning av *reguleringsplaner* har behandlats i kapitel 2. Denna process har ibland lyfts fram i den svenska debatten som ett exempel där det finns tidsfrister för planarbetet.

Notera då att dessa tidsfrister inte avser planprocessen som helhet "från start till mål". Det är bara en del av processen som är tidsreglerad, dvs. tidsfristerna avser enbart kommunens ställningstagande till det färdiga planförslag som byggherren presenterar, se figur 5.1.¹⁸

Figur 5.1 Den norska kommunala beslutsprocessen med tidsfrister.



Tidsfristerna för olika moment i den denna kommunala beslutsprocess ansluter bra till de kriterier som redovisades i föregående avsnitt – dvs. det finns ett beslutsunderlag, kommunen äger ärendet och vet (förhoppningsvis) hur man ska ta ställning till planförslaget.

I Sverige finns också ett antal tidsfrister som berör delmoment i processen.¹⁹ Det gäller bl.a. att kommunen ska fatta beslut om planbesked inom fyra månader från det att en fullständig begäran om besked kommit in. Efter detaljplanens överklagandetid ska kommunen

inom två veckor skicka planhandlingarna till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten. Länsstyrelsens beslut om s.k. överprövning av detaljplaner ska fattas inom tre veckor efter det att länsstyrelsen har fått meddelande om kommunens beslut anta planen.

Kommentar

Det finns kanske ytterligare delmoment i planprocessen som skulle kunna tidsättas. Men däremot är det knappast meningsfullt att sätta en tidsgräns för planprocessen som helhet – från planstart till planantagande. När planarbetet påbörjas finns inte något beslutsunderlag. Det är ju själva poängen med arbetet att ta fram ett sådant underlag! Vidare finns det inte bara en aktör som är beslutsfattare i olika ärenden under planprocessen. Slutligen kan man fundera på hur lång en sådan tidsfrist skulle vara med tanke på att de mycket skiftande förutsättningar som finns i olika planområden. Införandet av en lagreglerad tidsfrist för processen som helhet skulle närmast vara av symbolkaraktär.

Tidsfrister för andra aktörer?

I en stadsbyggnadsprocess finns många aktörer utöver kommunen vars ställningstaganden är nödvändiga för att processen ska gå vidare. När det gäller offentliga organ handlar det framförallt om att svara på remisser under planprocessen och fatta beslut som genereras av planärendet. I fråga om remisser finns det tidsfrister i den meningen att yttranden ska ges under utsatt tid för samråd respektive granskning. PBL innehåller här uttryckliga regler som riktas till länsstyrelsen och lantmäteriet. Frågan är om det finns myndighetsbeslut i stadsbyggnadsprocessen som kan uppfylla kriterierna för tidsfrist.

Lantmäteriet har en nyckelroll i processen men i fråga om fastighetsbildning finns inga lagstadgade tidsfrister. Ser man till kriterierna för att införa tidsfrist är de i högre grad uppfyllda i fastighetsbildning som led i plangenomförande än i fråga om planbesked och bygglov. Det finns därför goda skäl att överväga tidsfrister för vissa lantmäterinärenden.

En annan ärendetyp där kriterier för tidsfrist är hög grad uppfyllda är länsstyrelsernas och domstolarnas prövning av överklagade PBL-ärenden. För deras arbete finns visserligen vissa angivna mål men några lagstadgade tidsfrister finns inte. Även här finns goda skäl att överväga införande av tidsfrister.

Sammanfattande kommentarer

Såväl vad gäller lantmäteriet som länsstyrelse och domstolar kan tänkas att krav på rättssäkerhet skulle framföras som argument emot tidsfrister. Tidsfrister i sig är dock inget hot mot rättssäkerhet. Det avgörande är myndigheternas resurser och kompetens.

¹⁷

¹⁸ Se § 12-10 – 11 i *plan- och bygningsloven*.

¹⁹ Utöver regeln 7 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje ärende handläggas så enkelt och snabbt som möjligt.

Med detta sagt föreslår vi att det tas initiativ till införande av tidsfrister i de ärendetyper som nämnts. Vad gäller mark- och miljödomstolarna bör detta föregås av en utvärdering av deras arbete som första instans vid överklagande av detaljplaner.

6. Ska möjligheterna till överklagande begränsas?

I debatten kring bostadsbyggande framförs då och då att överklaganden är ett problem. Kritiken handlar främst om att plan- och tillståndsprocessen förlängs. Konsekvensen blir att bostäderna kan tas i bruk senare än om överklagande inte hade skett, vilket är en samhällsekonomisk förlust. Konsekvensen av överklagande kan även vara att vissa projekterade projekt inte alls kan genomföras - p.g.a. att den som överklagar har framgång - eller att projektarbeten inte alls inleds p.g.a. risk för överklagande.

Även överprövande myndigheters kostnader för hantering av överklaganden kan ses som ett problem. Men det är inte denna aspekt som varit i fokus för debatten. Det är förseningen av byggandet som varit det centrala.

Konsekvenser av försenad byggstart

När tiden från antagande av detaljplan till byggstart förlängs p.g.a. överklaganden kan förseningen få olika effekter beroende på hur förutsättningarna för byggande och försäljning ser ut och hur förutsättningarna eventuellt hinner ändras. En konsekvens kan bli att intäkter från försäljning kommer in senare, vilket ur exploatörens perspektiv är en nackdel.²⁰ Men, i det fall prisnivån är stigande kan en försenad byggstart tvärtom visa sig vara till gagn för den som bygger.

I ett samhällsperspektiv är det dock alltid en förlust att bostäderna kan tas i bruk senare än om överklagande inte skett.

I de enskilda fallen kan försening av ett planerat bostadsbyggande på en viss plats få konsekvenser vad gäller samordning med annat samhällsbyggande. Det kan gälla anslutning till teknisk infrastruktur eller att underlaget för offentlig och privat service blir lägre.

Hur ofta försenas byggstarten genom överklagade detaljplaner?

Här kan man få en viss ledning av uppgifter från Boverket avseende antal överklagade detaljplaner under 2014 och 2015. SKL har utifrån detta material sammanfattat hur det ser ut i landet som helhet och i kommuner av olika storlek och karaktär.²¹ För samtliga

antagna detaljplaner (dvs inte bara planer för större bostadsprojekt) överklagades 22 procent. För storstäderna med pendlingskommuner handlar det om nära 30 procent.

Det ska påpekas att överklagandena inte alltid behöver ha varit avgörande för hur snabbt byggandet har kunnat påbörjas. Det finns andra faktorer som påverkar det faktiska genomförandet och i vissa fall kan överklagandet haft mindre betydelse. Men, eftersom en betydande andel av planerna överklagas är det väsentligt att det finns resurser och rutiner som stödjer snabb hantering av överklaganden.

Behöver domstolarnas arbete med detaljplaner förändras?

Överklagande av kommunens antagande av detaljplan sker idag direkt till mark- och miljödomstolen istället för som tidigare till länsstyrelsen. När reformen har satt sig är det befogat att utvärdera hur domstolarna arbetar och vilka handläggningstider de har i fråga om överklagade detaljplaner. En sådan utvärdering skulle kunna ingå i ett större arbete där frågan om resurser är väsentlig men även frågan om *tidsfrister för domstolens prövning* bör ingå (se ovan).

Bostadsprojekt blir inte av

Syftet med bestämmelser om överklagande är att myndighetens beslut ska ändras om det är fel i förhållande till den klagandes i lagen erkända intresse. Att den som överklagar vinner, kan väl därför - i en objektiv mening - inte anses vara ett problem i en samhällsordning där det finns rätt att överklaga. Men, sett till bostadsförsörjning och exploatörens intresse kan det givetvis ses som ett problem att den som överklagar vinner. Här bör noteras att PBL är konstruerad på ett sätt som gör att överklaganden kan stoppa samhällsekonomiskt lönsamma projekt. Detta eftersom det finns en "skyddsregel" i 2 kap. 9 § PBL som innebär att alltför stora olägenheter för en berörd granne medför att projektet inte kan genomföras - även om en analys av projektets samtliga effekter skulle visa att projektet är samhällsekonomiskt lönsamt.²² Hur ofta är det då som detaljplaner stoppas med hänvisning till olägenhet för den som överklagat planen? Det finns ett flertal studier som indikerar att detaljplaner sällan stoppas p.g.a. av överklaganden. I en av dessa undersöktes samtliga antagna detaljplaner inom Stockholms län under 2013.²³ Studien visade att 27 procent av planerna (80 av 292) överklagades. Av de överklagade detaljplanerna upphävdes 4 procent (3 av 80).²⁴ Dock var det endast en plan som upphävdes till följd av något som de klagande angett. I övriga fall upphävdes planerna av andra skäl som framkommit under prövningen. Sannantaget: endast en av de 292 detaljplanerna

²⁰ Se SOU 2014:14, bilaga 4

²¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2016), Planläggning och tidsåtgång 201. Jämförelser inom detaljplaneområdet. s. 43 ff.

²² Ett alternativ vore att PBL hade regler om att ett projekt som medför oacceptabla konsekvenser för en granne kan genomföras om det ges kompensation till den drabbade parten.

²³ Davidsson, G. (2016), *Överklagande av detaljplaner i praktiken*. Examensarbete 2016:47, KTH, Förutom en egen studie redovisar Davidsson tidigare undersökningar i ämnet, se aktuellt examensarbete s. 20-2.

²⁴ Dessutom upphävdes en av de överklagade planerna genom länsstyrelsens egen överprövning enligt 11 kap. PBL.

upphävdes p.g.a. någon omständighet som påtalats i ett överklagande.

Den nyss nämnda studien tillsammans med tidigare undersökningar av överklaganden visar att *bostadsprojekt ytterst sällan stoppas p.g.a. överklaganden*.

Tillåter EU att möjligheterna till överklaganden begränsas?

Antag att överklaganden bedöms vara ett stort problem för samhällsbyggandet – p.g.a. av utdragna processer - och att rätten att överklaga detaljplaner och/eller bygglov bör begränsas i förhållande till vad som gäller idag.

Tillåter EU-rätten detta? Frågan har analyserats av *PBL – Överklagande-utredningen* som landar i slutsatsen att EU-rätten - sannolikt - kräver att grannar kan överklaga, åtminstone de som äger en fastighet som berörs.²⁵

Det kan dock finnas varianter på hur rätten till överklagande utformas utan att bryta mot EU-rätten. I utredningen ovan diskuteras t.ex. om inte rätten att överklaga bygglov skulle villkoras med att den som överklagar har yttrat sig under ärendets gång, på motsvarande sätt som idag gäller i fråga om detaljplaner.²⁶ En annan tänkbar begränsning som utredningen diskuterar är att den enskilde inte ska kunna anföra allmänna intressen som grund för överklagande.

Efter en omfattande analys av rättsliga begränsningar och praktiska problem för olika varianter av begränsad överklaganderätt föreslår *PBL-Överklagandeutredningen* att nuvarande regler om överklaganderätt bör behållas.

Bör det kosta pengar att överklaga?

I debatten kring bostadsbyggande har det framförts förslag att ta ut en avgift för överklagande av detaljplaner och bygglov. Förslagen grundas på antaganden att det finns aktörer som överklagar utan att deras egna intressen som granne (sakägare eller boende) berörs överhuvudtaget eller berörs så lite att det inte är rimligt de överklagar. I debatten brukar det kallas "okynnesöverklagande".

Ett exempel kan vara en kommunmedborgare som anser att kommunens grönområden inte tål ytterligare belastning. Dvs, de påverkas inte själva på något konkret sätt p.g.a. närhet till byggandet och deras egenom påverkas inte. De är alltså inte berörda i lagens mening och har ingen rätt att få sina argument prövade i ett överklagande enligt PBL. De orsakar ändå arbete för överprövande instanser genom att skicka in

²⁵ SOU 2014:14, Effektiv och rättssäker PBL-överprövnings, s. 106-107.

²⁶ En sådan regel förutsätter att alla som berörs av ett bygglov blir underrättade på ett rättssäkert sätt under ärendets prövning och ges möjlighet till yttrande före beslut. Många bygglovsärenden skulle då kräva en betydligt större administration än idag. I synnerhet om kretsen av berörda grannar innefattar inte bara fastighetsägare utan

sitt "försök till överklagande". Syftet med en avgift skulle vara att avhålla sådana aktörer från att skicka in ett överklagande.

I ett annat fall kan det handla om en fastighet som gränsar till fastigheten där det ska byggas och som påverkas i någon mån genom visuell kontakt med de nya husen. Men, påverkan kan vara så ytterst marginell - kanske mest teoretisk - att det inte är rimligt att behandla frågan i ett överklagande. Även här skulle en avgift kunna ha en funktion genom sålla bort vissa överklaganden.

Frågan om avgifter på överklaganden behandlades av *PBL- Överklagandeutredningen*.²⁷ Utredningen konstaterade att sådana avgifter finns i ett flertal länder. Efter en genomgång av tidigare svenska utredningar i frågan och en diskussion kring rättssäkerhet, administrativ hantering och förmodad avhållande effekt så landar utredningen i att avgifter inte bör införas.

Om en avgift ändå skulle införas trots utredningens avrådan - hur stor ska den vara? Avgiften får inte vara så hög att den avhåller de som bör få sin sak prövad men har liten betalningsförmåga. Å andra sidan måste den vara så hög att den avhåller de som i sin ilska överklagar på "rent okynne" trots att de inte är konkret berörda av bygget. Ett sådant överklagande bottenar ofta i ett mycket starkt missnöje/engagemang. För att få en avhållande effekt skulle avgiften nog behöva vara så hög att det inte känns godtagbart med hänsyn till de som har berättigade skäl för att överklaga.

Här bör man även fundera över i vilka situationer beslut om bostadsbyggande överklagas och vilka grupper som överklagar. Till stor del handlar det om byggande i anslutning till befintliga bostäder med stor andel resursstarka hushåll.²⁸ I dessa lägen skulle överklagandeavgiften behöva vara hög för att sålla bort eventuella "okynnesöverklaganden" från resursstarka personer. Samtidigt finns det även i dessa områden hushåll med begränsade resurser som kan ha berättigade motiv för överklaganden - vilka inte ska sällas bort genom en alltför hög avgift.

Sammanfattande kommentarer

Det finns idag stora svårigheter med att begränsa rätten att överklaga detaljplaner med hänsyn till EU-rätten. Möjligen skulle benägenheten att överklaga minska om det var belagt med någon form av avgift,

Men den sortens detaljplaner som idag överklagas skulle nog i hög grad överklagas även i ett system med avgifter. Även om vissa "okynnesöverklaganden" sällas bort i ett visst planärende så kommer alltid någon att

även de som enbart är boende på grannfastighet, vilket är fallet enligt dagens PBL och som även kan förmodas gälla enligt EU-rätten. Jämför analysen i SOU 2014:14 s. 106 - 107.

²⁷ SOU 2014:14, Effektiv och rättssäker PBL-överprövning, s. 137-151.

²⁸ Davidsson, G. (2016), Överklagande av detaljplaner i praktiken. Examensarbete 2016:47, KTH, s. 32 (6.2.1.5 sammanfattning)

överklaga. Det kanske blir färre överklaganden i samma ärende men överprövande instans skulle ändå få ärendet på sitt bord. Mot den bakgrunden förefaller det, enkelt uttryckt, inte vara värt besväret att införa överklagandeavgifter. Istället bör man rikta uppmärksamheten mot domstolarnas resurser och arbetssätt och överväga tidsfrister för deras behandling av bygglov och detaljplaner (se avsnittet om tidsfrister).

7. Riksintressen ska kunna vika för bostadsbyggande?

Lagstiftningen bör ändras så att den möjliggör avvägningar mellan riksintressen och bostadsbyggande

Ett lagsystem om prövning av markanvändning måste ge möjligheter till avvägningar mellan olika intressen - utifrån aktuella förutsättningar. Miljöbalkens lagtext är dock utformad på ett sätt som i vissa lägen inte ger utrymme för avvägning. Bland annat gäller det systemet med utpekade riksintressen enligt 3 kap. 5-9 §§ miljöbalken. Dessa regler innebär att ett antal av statens sektorsmyndigheter anger platser som är av riksintresse för de ändamål/behov som ligger inom myndighetens ansvarsområde. Sådana områden ska skyddas mot påtaglig skada. Avsteg från detta kan bara ske till förmån för ett annat riksintresse på samma plats.²⁹ Exempelvis kan ett riksintresse för kulturmiljö få vika för gruvnäringen.

Bostadsbyggande ingår inte bland de ändamål som anges i 3 kap. 5 - 9 §§ miljöbalken. Detta ska ses mot bakgrund av att det är svårt för staten att bedriva fysisk planering på lokal nivå och reservera bestämda platser för bostadsbyggande. Markanvändning och lokalisering av bostäder har därför sedan länge ansetts vara en i huvudsak kommunal angelägenhet. Samtidigt är bostadsförsörjningen som sådan en nationell angelägenhet. Det är denna problematik som behöver få en lösning.

Systemet med riksintressen utgår från grundtanken en ansvarig sektorsmyndighet ska ha ett aktuellt material om riksintressen som visar platser eller objekt som ska skyddas. I praktiken uppstår dock situationer då ett utpekade riksintresse bör ge vika för ett byggande som är en väsentlig del i bostadsförsörjningen. Antag exempelvis att ett område sedan lång tid tillbaka är klassat som riksintresse för friluftsliv. Idag hävdar kommunen att det för bostadsförsörjningen är viktigt att kunna bebygga området. Antag vidare att statens företrädare vad gäller avvägningar i samhällsbyggandet - länsstyrelsen - anser att nyttan av byggande är större än nyttan av att bevara platsen. Dvs, en bedömning utifrån aktuella förutsättningar och behov visar att bostäderna bör gå före och att byggandet inte skulle vara en

”nationell förlust” vad gäller friluftsliv. Men, även om nyttan av att bygga bedöms större än nyttan av bevarande råder enligt lagens bokstav ett absolut stopp - så länge ansvarig sektorsmyndighet vidhåller att området alltså utgör riksintresse. Det finns ingen paragraf som behandlar avvägning mellan förlust av ett riksintresse och värdet av t.ex. bostadsbyggande.

Hur fungerar detta lagsystem vid praktisk tillämpning? Att en plats har angivits som riksintresse betyder endast att sektorsmyndigheten för sin del anser att området ska skyddas. Området är inte skyddat på samma sätt som t.ex. ett naturreservat. I praktisk tillämpning kan därför prövande myndigheter hantera problemet på följande sätt: om nyttan av att bygga - helt i strid mot ett utpekade riksintresse - bedöms vara större än riksintresset så är detta inte längre ett riksintresse. Dvs, den prövande myndigheten gör en annan bedömning än sektorsmyndigheten.

Detta system är alltför otydligt. Det bör finnas en lagregel som uttryckligen tillåter avvägningar mellan värdet av byggande och intrånget i ett riksintresse. Med stöd av en sådan avvägningsparagraf skulle det ifråga om riksintressen kunna göras goda avvägningar baserade på aktuella förutsättningar och intressen.

Mot bakgrund av ovanstående har Riksintresseutredningen (SOU 2015:99) föreslagit en ”ventil” i lagtexten om riksintressen för att möjliggöra avvägningar till förmån för bostadsbyggande. Ett steg i rätt riktning men det finns lagtekniskt enklare och tydligare varianter än Riksintresseutredningens avvägningsbestämmelse, vilket behandlas nedan.

Riksintresseutredningens föreslagna ”ventil” fungerar inte

Riksintresseutredningens föreslagna ventil innebär att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får tillåta att ett område av riksintresse får användas på ett sätt som inte tillgodoser det aktuella riksintresset. Utredningen föreslår att regeringen ger länsstyrelserna mandat att fatta sådana beslut.

I ärenden där annan myndighet än länsstyrelsen är första instans skulle dock ett bemyndigande till enbart länsstyrelsen inte fungera. Exempelvis behöver även kommunen ha motsvarande rätt till avvägningar inför beslut om antagande av detaljplan. I annat fall kommer överprövande myndigheter inte att få några ”avvägningsfall” att behandla. Om kommunen inte har en ventil kan man ju inte anta en detaljplan i strid mot ett riksintresse.

Riksintresseutredningens förslag skulle med andra ord leda till följande något egendomliga situation. Antag att en kommun önskar att få en detaljplan prövad enligt ventilen genom beslut i högre instans. Kommunen måste då agera lagstridigt. Dvs, utan lagstöd skulle de

²⁹

3 kap. 10 § miljöbalken

behöva besluta i strid mot riksintresset, varefter länsstyrelsen ingriper och överprövar med stöd av 11 kap. 10 - 11 §§ plan- och bygglagen. Resultatet kan bli att länsstyrelsen med stöd av ventil godtar planens ingrepp i riksintresset. Men, det är inte rimligt att en kommun skulle bli nödgad att fatta beslut utan lagstöd för att få till en prövning i fråga om byggande i strid mot ett riksintresse.

En generell avvägningsparagraf bör införas - i linje med Riksintresseutredningens delbetänkande

Ett bättre system, än enbart ventil för överprövande instanser, vore att införa en generell avvägningsparagraf i 3 kap. miljöbalken, riktad till tillämpande myndigheter på alla nivåer. Dvs, på liknande sätt som i bestämmelserna om särskilda skäl för upphävande eller dispens i fråga om strandskydd.

Med en liknande regel vad gäller riksintresse skulle en kommun i egenskap av planmyndighet kunna fatta beslut som innebär att man har vägt ett visst byggande mot ett visst riksintresse och funnit att det aktuella byggandet bör ges företräde. Länsstyrelsen skulle samtidigt göra sin bedömning enligt samma avvägningsregel. Om länsstyrelsens avvägning utfaller annorlunda, d.v.s. staten godtar inte kommunens beslut, sker ett ingripande enligt de regler som idag gäller för överprövning enligt 11 kap. PBL. Varefter kommunen har möjlighet att överklaga länsstyrelsens beslut till regeringen som prövar enligt samma avvägningsparagraf.

Inom ramen för Riksintresseutredningens arbete har diskuterats hur en avvägningsparagraf av nyss nämnda art skulle kunna formuleras (se första delbetänkandet SOU 2014:59). Flera förslag presenterades och de var alla begränsade till att enbart avse avvägningar mot intresset av bostadsförsörjning. En sådan begränsning i lagtexten kan vara olämplig eftersom det finns situationer då även andra åtgärder kan bedömas vara av större nytta än nyttan av det berörda riksintresset.

I ett av förslagen ingick krav på åtgärder som kompenserar riksintresset. Detta innebär i princip att nyttan av den aktuella åtgärden inte anses väga upp intrånget i riksintresset. Dvs., det är ingen egentlig avvägningsregel. Utöver denna principiella invändning kan invändas att kravet på kompensationsåtgärder väcker följdfrågor om vad detta kan vara. I många fall kan det nog också finnas rent praktiska problem med att hitta lämplig kompensation.

Ett annat kriterium som togs upp var att en åtgärd endast skulle tillåtas om behovet inte kan tillgodoses på ett godtagbart sätt på annan plats. Om en sådan formulering ska finnas i lagtexten bör det i lagens arbeten klargöras att kommunernas fysiska planering enligt plan- och bygglagen ska vara vägledande vid bestämmelsens tillämpning. Om en plats är angiven i en aktuell översiktsplan, fördjupad översiktsplan eller i argumentation till i ett detaljplaneärende bör väl detta

tillmätas stor betydelse vid avvägning mot riksintresset?

Om systemet med i förväg utpekade riksintressen behålls på i princip motsvarande sätt som idag bör detta kompletteras med en generell avvägningsbestämelse – utan ovannämnda begränsningar kriterier som senare kan visa sig olyckliga. Förslagsvis följande:

En åtgärd som påverkar ett riksintresse som har utpekats med stöd av 3 kap. 5-8 §§ får tillåtas om nyttan av åtgärden är större än nyttan av det utpekade riksintresset.

Kommunerna och byggandets aktörer behöver tidiga, tydliga och tillförlitliga besked i fråga om riksintressen

Planprocessutredningen (SOU 2015:109) har behandlat frågor kring statens - i synnerhet länsstyrelsens - besked inför och under detaljplanearbete. Där betonas att det är önskvärt med så tidiga besked som möjligt i frågor som avgör om en plats kan bebyggas med hänsyn till statens krav. Detta för att ge kommunen och byggandets aktörer trygghet inför starten av en planeringsprocess och för att undvika kostsam "förgävesplanering". Mot denna bakgrund har Planprocessutredningen föreslagit att plan- och bygglagen kompletteras med ett s.k. planeringsbesked i fråga om statens intressen. Innebörden är i korthet att en kommun - inför eller under detaljplanearbete - kan begära att länsstyrelsen på ett bindande sätt prövar om föreslaget byggande är förenligt med de krav staten bevakar i sin tillsyn.

Ett sådant planeringsbesked skulle kunna vara till stor nytta vid byggande som berör riksintressen. I fråga om riksintressen har nämligen kommunerna ibland svårt att avgöra den exakta innebörden av ett sådant och svårt att avgöra om ett visst byggande kan genomföras eller ej med hänsyn till det berörda riksintresset. Där skulle Planprocessutredningens planeringsbesked kunna vara till nytta på så sätt att kommunen utan en fullständig samråds- eller granskningsprocess kan få besked från staten.

När länsstyrelserna idag yttrar sig under en pågående detaljplaneprocess är det dessutom väsentligt att de tydligt skiljer på å ena sidan upplysningar och råd och andra sidan ställningstaganden vad gäller tillsyn enligt 11 kap. plan- och bygglagen. Vidare är det önskvärt att länsstyrelsens besked inte ändras under pågående planprocess (såvida inte några väsentliga förutsättningar har ändrats). Även i dessa bågge avseenden skulle ovannämnt planeringsbesked fylla en viktig funktion.

Sammantaget; oavsett om bestämmelserna om riksintressen kompletteras med en "ventil" för avvägningar mot bostadsförsörjning (eller tätortsutveckling) finns starka skäl för att införa ett planeringsbesked av det slag som Planprocessutredningen har föreslagit. Här kan då noteras att regeringen i prop. 2016/17:151

föreslår ett planeringsbesked, som i vissa delar överensstämmer med Planprocessutredningens förslag.

Sammanfattande kommentarer

Lagregler om prövning av tillåten markanvändning måste ge möjligheter till avvägningar som baseras på aktuella förutsättningar och behov. Miljöbalkens lagtext är dock utformad på ett sätt som i vissa lägen inte ger tillräckligt utrymme för avvägning. Bland annat gäller det systemet med platser/objekt utpekade som riksintressen enligt 3 kap. 5-9 §§ miljöbalken.

Bostadsbyggande ingår inte bland de ändamål som anges i 3 kap. 5 - 9 §§ miljöbalken. Dvs, en plats kan inte anges som riksintresse för bostadsbyggande. Detta är naturligt eftersom det är svårt för staten att bedriva fysisk planering på lokal nivå och reservera bestämda platser för bostadsbyggande. Eftersom bostadsförsörjningen ändock är en såväl nationell som kommunal angelägenhet behöver bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ändras så att det uttryckligen framgår att ett tidigare utpekat riksintresse ska kunna få helt eller delvis vika för bostadsförsörjningen.

Vi föreslår därför att systemet med i förväg utpekade riksintressen behålls på i princip motsvarande sätt som idag men att detta kompletteras med en avvägningsbestämmelse av principiell karaktär - utan begränsningar till enbart bostadsbyggande, vilket senare kan visa sig olyckligt. Förslagsvis följande:

”En åtgärd som påverkar ett riksintresse som har utpekats med stöd av 3 kap. 5-8 §§ får tillåtas om nyttan av åtgärden är större än det utpekade riksintresset.”

8. Begränsa strandskyddet i tätorter?

Miljöbalkens bestämmelser om strandskydd har två syften; dels att trygga allmänhetens tillgång till stränder för bad och friluftsliv, dels att bevara goda livsvillkor för djur- och växtlivet på land och i vatten. För att tillgodose förstnämnda syfte råder förbud mot åtgärder som hindrar eller avhåller allmänheten från områden där de annars kunde vistas med stöd av allemansrätten. Det andra syftet - som lades till i mitten av 90-talet - tillgodoses genom förbud mot åtgärder som väsentligt förändrar livsvillkoren för djur- eller växtarter. Här behandlar först allmänhetens tillgång till stränder och specifikt hur detta bör hanteras i stadsbyggandet. Därefter ges några kommentarer kring strandskyddets andra syfte - skydd för växt- och djurarter.

Allmänhetens tillgång till stränder i tätort bör vara en planeringsfråga för kommunerna

Allt sedan början av 50-talet har det vid sidan plan- och byggnadslagstiftning funnits särskilda lagregler om byggande vid stränder. Reglering var selektiv på så sätt

att den tog sikte på vissa stränder som bedömdes särskilt viktiga att hålla tillgängliga för allmänheten. Den 1 juli 1975 ersattes dessa selektiva skydd med dagens generella strandskydd. Huvudregeln är sedan dess att strandskyddsbestämmelserna med dess förbud mot byggande gäller vid alla stränder.

Syftet var i grunden att på ett snabbt och enkelt sätt - utan omfattande inventeringar och beslutsprocesser - säkra allemansrättslig tillgång till sådana stränder som var attraktiva för bad- och friluftsliv. Det huvudsakliga motivet var farhågor att fritidsbebyggelsens expansion i alltför hög grad riskerade att utestänga allmänheten från stränderna.

Till grund för dessa farhågor och överväganden låg inventeringar av stränderna vid våra kuster. Fokus låg på kuststränder kring Stockholm och Göteborg, där situationen ansågs alarmerande och motiverade snabba åtgärder. Resultatet blev att strandskydd infördes vid landets samtliga stränder (vid hav, sjöar, vattendrag). Detta fick en påtaglig effekt på planering och utformning av stadsmiljöer och på bostadsbyggandet, trots att huvudsyftet med införandet av ett generellt strandskydd var att få ett grepp på problematiken utanför våra städer.

Efter 1975 års reform växte det fram rutiner och praxis för länsstyrelsernas upphävande av strandskydd i speciella situationer då en kommun kunde visa att det fanns starka skäl för detta. Ett sådant motiv kunde vara att det enligt kommunens planering av markanvändning och bostadsförsörjning var önskvärt att kunna bebygga en välbelägen plats inom eller i anslutning till en stadsmiljö. Lagtexten innehöll då inga preciseringar av vad som var godtagbara motiv utan talade bara om det kunde göras avsteg om det fanns *särskilda skäl*.

Sedan 2009 innehåller lagtexten en uttömmande lista på vilka motiv och omständigheter som kan vara grund för upphävande av strandskydd (eller för att bevilja dispens). Ett av dessa numera kodifierade *särskilda skäl* kan sägas spegla den praxis som vuxit fram vad gäller strandskydd kontra stadsbyggande och bostadsförsörjning. Formuleringen är: "...angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området..."³⁰. Bestämmelsen syftar till att täcka in olika typer av angelägna allmänna intressen som kan motivera byggande vid stränder - inte bara bostadsförsörjning.

Med nyssnämnda särskilda skäl som grund kan kommunen ta fram ett förslag till detaljplan för bostadsbebyggelse, med planbestämmelse som upphäver strandskydd. Länsstyrelsen ska då under planarbetets gång ta ställning i strandskyddsfrågan och i slutänden upphäva kommunens antagande av planen om de anser att lagens kriterier inte är uppfyllda.

³⁰ 7 kap. 18 c § miljöbalken

Twistefrågan i ovannämnda situation blir ofta kriteriet "... inte kan tillgodoses utanför området...". Rent teoretisk kan intresset/behovet av bostadsförsörjning alltid tillgodoses på annan plats! I praktiken gör naturligtvis kommunerna och länsstyrelserna sina bedömningar utifrån vad som förefaller rimligt med hänsyn till ett antal aspekter vad gäller lokalisering av bostäder. Ibland sammanfaller bedömningarna, ibland inte.³¹ Här känns det befogat att ställa frågan om inte kommunerna bör få ökat förtroende att genom sin stadsplanering avgöra strändernas nyttjande i tätorter? Dvs, planering och beslut vad gäller vilken mark som nyttjas för byggande och vilka platser i staden (inklusive stränder) som ska vara tillgängliga för allmänheten bör i grunden vara en uppgift för kommunerna. Här ger plan- och bygglagen instrument för planering på olika nivåer. Med översiktsplaner, s. k. fördjupade översiktsplaner eller med övergripande detaljplane-program kan kommunen på ett bra sätt överväga hur byggande och tillgång till stränder ska ske i och kring en viss tätort.

Givetvis finns det andra saker än strandskyddsreglerna som ger begränsningar för kommunernas beslut i fråga om markanvändning vid stränder. Men, vad gäller specifikt allmänhetens tillgång till stränder i tätort bör strandskyddsreglerna ändras så att det tydligt framgår att där ska kommunens överväganden kring markanvändning vara avgörande. Ett förslag är därför att lägga till ytterligare ett särskilt skäl med lydelsen:

...området behöver tas i anspråk för tätortsutveckling... ev med tilläggsom stöds av kommunens planering.

Genom en sådan lagregel skulle kommunerna få ökad beslutsmyndighet och det blir tydligare att markanvändning vid stränder i tätortsmiljö är en kommunal fråga.

Samtidigt behöver det finnas någon slags spärr mot övertolkningar av ett en lagregel av ovannämnd karaktär. Dvs, ett hinder mot mer perifert byggande som rimligtvis inte kan anses vara ett led i tätortsutveckling. Som framgått åstadkoms detta genom länsstyrelsens tillsyn över strandskyddets tillämpning. I detaljplaneärenden sker tillsynen med stöd av 11 kap. 10-11 §§ plan- och bygglagen. Där framgår att länsstyrelsen ska ingripa om en kommun inom strandskyddsområde antar en detaljplan som upphäver strandskydd utan att det finns ett godtagbart särskilt skäl enligt miljöbalken.³² Idag behöver länsstyrelsen göra en sådan bedömning i fråga om "...angeläget allmänt intresse som inte kan tillgodoses utanför området...". På motsvarande sätt skulle länsstyrelsen bedöma om det nya skälet "...området behöver tas i anspråk för tätortsutveckling" är uppfyllt. Så, tvister kommer man aldrig ifrån men bedömningarna och besluten kommer att ligga mer i linje med synsättet att kommunens fysiska planering är grunden.

Här ska även understrykas att det finns speciella situationer då staten måste kunna se till att ett visst strandområde i en tätort bevaras i orört skick – mot kommunens vilja och mot kommunens planering – därför att detta är en nationell angelägenhet. Om så är fallet kan staten skydda platsen genom bestämmelserna om riksintressen och tillsyn enligt 11 kap. plan- och bygglagen. (Notera att dagens system med riksintressen inte fanns då det generella strandskyddet infördes.) Staten kan även skydda strandområden i tätort genom tillämpning av de mer platsspecifika områdesskydd som finns i miljöbalken (naturreservat, kulturresevat).

Det finns situationer då en kommun för egen del ser övervägande fördelar med att planlägga för byggande i ett visst strandområde samtidigt som detta medför påtagliga nackdelar för en grannkommun. Även här utgör statens/länsstyrelsens tillsyn enligt 11 kap. plan- och bygglagen ett skydds nät. Bristande samverkan mellan kommuner kan enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen vara grund för att överpröva och upphäva ett beslut att anta en detaljplan. Denna regel bör kunna tillämpas i ett läge då fri tillgång till ett strandområde har stor betydelse för innevanare på andra sidan kommungränsen.

Skydd för växt- och djurarter – naturskydd i tätort

Oavsett vilket av lagens angivna särskilda skäl som anförs för att i detaljplan upphäva strandskydd ska vägas in vilka effekter planens tillåtna byggande har på växt- och djurliv. Det följer av 4 kap. 17 § plan- och bygglagen. Där anges att kommunen med bestämmelse i detaljplan får upphäva strandskydd om det finns särskilda skäl för det och om intresset av att ta området i anspråk på det sätt som avses med planen väger tyngre än strandskyddsintresset. Frågan är hur långt strandskyddet ska sträcka sig vad gäller bevarande av naturmiljön. När denna dimension tillfördes strandskyddet var det främsta syftet att skydda sådana arter som typiskt sett har stränderna som livsmiljö (strandlevande arter). Allteftersom åren har gått har den praktiska tillämpningen i vissa fall glidit iväg mot något som kan liknas vid ett "generellt naturskydd".

Vad gäller specifikt strandskydd i tätort och behovet av att nyttja strandområden för bostäder så blir det särskilt påtagligt att strandskyddet inte bör få utgöra något slags generellt naturskydd. Kommunen måste kunna göra sina egna bedömningar vad gäller bostadsförsörjning kontra naturskydd i allmänhet. Däremot är det rimligt att strandskyddsbestämmelserna i vissa fall hindrar byggande vid strand i stadsmiljö om byggandet påtagligt skadar livsmiljön för en art som typiskt sett endast lever vid strand eller i vatten nära strand och arten bedöms vara hotad. Här ska tilläggas att det finns andra typer av naturskydd som är mer specifikt

³¹ Se t.ex. Mark- och miljödomstolens dom 2016-04-27 Mål P 8109-15

³² I dispensärenden sker motsvarande tillsyn genom 19 kap. 3 a - 3 b §§ miljöbalken.

inriktat på skydd av arter och som kompletterar strandskyddet (artskyddsförordningen, Natura 2000).

Sammanfattande kommentarer

Kommunerna bör själva genom sin stadsplanering kunna avgöra hur stränder i tätort nyttjas.³³ För att nå dit behöver miljöbalkens regler om strandskydd ses över. Idag kan bostadsbyggande tillåtas inom ett obyggt strandområde om behovet av bostäder inte kan tillgodoses utanför området (se miljöbalken 7 kap. 18 c punkt 5). Detta leder till att länsstyrelserna i sin tillsyn måste ta ställning i en utpräglad kommunal planeringsfråga - utan att kanske ha kommunens överblick och förståelse för de lokala planeringsförutsättningarna. Vi föreslår därför att det i lagen införs ytterligare ett särskilt skäl för att kunna bygga inom strandområden, med lydelsen:

...området behöver tas i anspråk för tätortsutveckling... ev med tillägg ...som stöds av kommunens planering.

9. Förtydliga när LOU ska tillämpas?

En kommun kan med stöd av PBL begära att en exploatör bekostar utbyggnad av kommunala gator och vanläggningar m.m. Kommunen har då historiskt haft två alternativ att välja mellan:

1. bygga gatan eller upphandla byggandet av en entreprenör, varefter exploatören får stå för kostnaden
2. låta exploatören bygga gatan som sedan överlämnar den till kommunen utan ersättning

Efter EU-domstolens dom i det s.k. La Scala-fallet – som behandlas närmare nedan – finns en osäkerhet i vad mån exploatören verkligen kan bygga anläggningarna utan föregående offentlig upphandling. Många kommuner anser sig därför tvingade att genomföra en upphandling av gatorna, istället för att låta exploatören utföra dessa.

I de regler för exploateringsavtal som infördes i PBL 2015 anges uttryckligen att avtalet kan reglera åtaganden för en byggherre att vidta åtgärder för anläggande av gator m.m. (6 kap. 40 §).³⁴ En rimlig tolkning av begreppet "vidta åtgärder" är att det inkluderar byggande av gatorna. Men, skulle det vara så att EU-rätten inte tillåter att exploatören bygger anläggningarna utan föregående LOU-upphandling har vi i fått dubbla budskap i lagstiftningen.

³³ Så länge det inte kommer i strid mot utpekade riksintressen, medför bristande samordning med annan kommun, innebär att miljö kvalitetsnorm inte följs eller medför att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till hälsa, miljö, risk för olyckor.

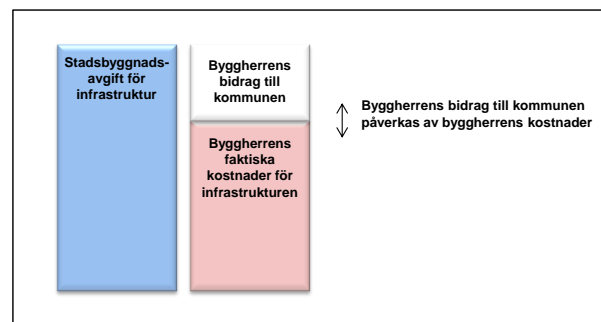
³⁴ Det grundläggande lagstödet för detta finns i 6 kap. 24 och kompletteras av 6 kap. 40 § PBL

³⁵ EG-domstolen i mål C-399/98.

En blyxt från klar himmel – den s.k. La Scala-domen

Det s.k. La Scala-fallet³⁵ avsåg ett större stadsbyggnadsprojekt i Milano. Enligt italiensk lagstiftning var exploatörer skyldiga att betala en förutbestämd, taxebaserad *stadsbyggnadsavgift* för att täcka offentliga infrastrukturkostnader. Denna avgift var baserad på värdet av byggrätterna, dvs. oberoende av de faktiska anläggningskostnaderna. Enligt lagstiftningen kunde vidare en exploatör åta sig att utföra anläggningar mot att (hela eller delar av) stadsbyggnadsavgiften reducerades med exploatörens kostnader. För kommunens del innebär denna reduktion, eller "avräkning", att nettointäkten blev mellanskillnaden av stadsbyggnadsavgiften (bruttointäkten) och exploatörens kostnader. Schematiskt kan detta system belysas med Figur 9.1.

Figur 9.1 Principskiss av den italienska regleringen av stadsbyggnadsavgift, faktiska kostnader och kommunens nettointäkt.



Det exploateringsavtal som tecknades mellan kommunen och exploatören överklagades av konkurrenter till exploatören. Man menade att det borde ha skett en offentlig upphandling av de kommunala anläggningarna. EG-domstolen fann att också att så borde ha skett, eftersom kommunens ekonomi påverkades av exploateringskostnadernas storlek. Om det hade skett en offentlig upphandling är det möjligt att anläggningskostnaderna hade blivit lägre. Därmed hade att kommunens nettointäkt, dvs. stadsbyggnadsavgiften från exploatören minus de offentligt upphandlade anläggningskostnaderna, blivit högre.³⁶

Är La Scala-domen relevant för svensk lagstiftning?

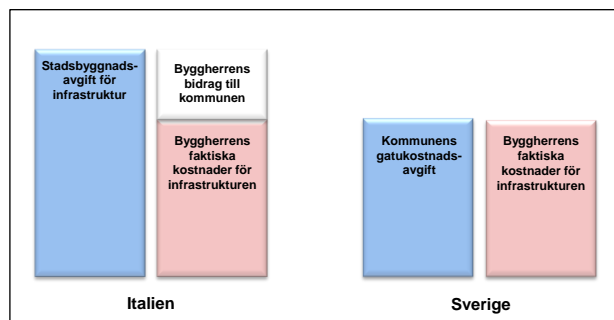
För kommunala allmänna platser i en detaljplan – gator, torg och grönområden – är exploatörer skyldiga att bekosta de *faktiska kostnaderna*.³⁷ I det avseendet

³⁶ Som en följd av domen – och som en "försiktighetsprincip" – rekommenderade Kommunförbundet att förfarandet, där byggherren utför kommunala anläggningar genom överenskommelser i ett exploateringsavtal, borde överges. För säkerhets skull borde det ske en offentlig upphandling av anläggningarna, se Svenska Kommunförbundet (2003), Cirkulär 2003:109, *La Scala-domens konsekvenser för kommunernas exploateringsavtal*.

³⁷ 6 kap. 24 § PBL.

finns alltså en väsentlig skillnad mellan svensk och italiensk lagstiftning, vilket kan illustreras med Figur 9.2.

Figur 9.2 Jämförelse av den italienska och svenska lagstiftningen.



Med de svenska reglerna för gatukostnader, påverkas inte kommunens ekonomi av varken storleken på de faktiska kostnaderna eller av vem som utför anläggningarna. I slutändan är det exploatören som ska stå för kostnaderna. Det betyder också att, det i motsats till Italien, *saknar ekonomisk betydelse för kommunen om det sker en offentlig upphandling eller inte*. La Scala-domen tycks därför inte ha direkt relevans på svenska förhållanden. Och såvitt vi förstår kommer Norge, med likartade regler som Sverige, till samma slutsats.³⁸

När det gäller kostnader och avgifter till kommunala va-anläggningar skiljer sig reglerna i LAV från PBL:s regler om allmänna platser. Huvudregeln är att avgifter för kommunens va-anläggning ska tas ut via en taxa som består av en anläggningsavgift som kan tas ut i samband med exploateringen (och en årlig brukningsavgift).³⁹ Normalt gäller samma va-taxa för kommunens hela s.k. va-verksamhetsområde. Det betyder att anläggningsavgifterna vid enskilda exploateringar – i motsats till avgifter för allmänna platser – kan vara såväl lägre som högre än de faktiska kostnaderna för att bygga anläggningen. Om va-avgiften är högre än de faktiska kostnaderna kan i princip samma situation uppstå som i La Scala-fallet, vilket komplicerar frågan om LOU något. Vi fördjupar oss dock inte närmare i denna fråga här.⁴⁰

Vad är syftet med offentlig upphandling och LOU?

Två centrala syften med offentlig upphandling är dels att hushålla med skattemedel, dels att ta tillvara konkurrensen på marknaden.⁴¹ Hur förhåller sig dessa två syften till situationen med utbyggnad av kommunala allmänna platser?

Hushållning med skattemedel

Som framgått ovan ska allmänna platser bekostas av byggherren. I princip är alltså gatorna gratis för kommunen. Därmed kan vi konstatera att det saknas kommunalekonomiska motiv för att göra en offentlig upphandling.

Tillvarata konkurrensen på marknaden

Om vi då gör offentliga upphandlingar med avsikt att tillvarata konkurrensen. Vad händer då, när vi har en exploatör – som oavsett upphandlingens resultat – kommer att få stå för anläggningskostnaderna?

I den situationen kommer en rationell exploatör att delta i upphandlingen och lägga bud som gör att denne med säkerhet vinner upphandlingen. Exploatören kan i princip lämna ett nollbud för att vara säker på att få bygga!⁴² Därigenom kan inte LOU:s syfte med att uppnå konkurrens uppnås.

För att verkligen garantera en konkurrenseffekt och förhindra att byggherren lägger bud, skulle det behövas regler som utestänger exploatören/kostnadsbäraren från upphandlingen!

Negativa effekter med offentlig upphandling av gator – fördyringar och samordningsproblem vid byggande

Enligt vår bedömning är det svårt att se poängen med offentlig upphandling av allmänna platser i exploatörsfallet. Varken det ekonomiska motivet eller konkurrensmotivet är relevant. Tvärtom uppstår negativa effekter av offentlig upphandling.

En upphandling innebär arbete för såväl kommun som anbudsgivare, dvs. en fördyring av stadsbyggandet. Vidare medför en upphandlingsprocess enligt LOU att byggandet fördröjs. Det beror på att en sådan upphandling av projektering och byggande normalt sker först efter detaljplanens antagande.

Vidare kan upphandlingar leda till ineffektivt byggande. I de fall kommuner kräver offentlig upphandling med resultat att någon annan än exploatören utför gatorna, så uppstår inte sällan samordningsproblem vad gäller byggandet på kvartersmark respektive allmän plats.⁴³

När ska LOU tillämpas? Kommunerna behöver vägledning

Det råder stor oklarhet huruvida LOU ska tillämpas eller inte. Denna oklarhet medför effektivitetsförluster i bostadsbyggandet, med bl.a. tidsfördröjningar och ökade kostnader. Det gäller det renodlade fall med

³⁸ Fornyings- och administrationsdepartementet (2013), *Veiledar til reglene om offentlige anskaffelser*, s.29-30. www.regjeringen.no/no

³⁹ Se 29-34 §§ LAV.

⁴⁰ För en närmare belysning, se SOU 2015:109, s. 292-293.

⁴¹ Konkurrensverkets hemsida. www.konkurrensverket.se/upphandling/

⁴² Det finns visserligen bestämmelser om "onormalt låga anbud" i 12 kap. 3 och 4 §§ LOU. Men dessa bestämmelser tar, såvitt vi förstår, inte sikte på den speciella situation vi beskriver här.

⁴³ Se Landeman (2014), *La Scala-domen och dess konsekvenser för svenska exploateringsförhållanden*. Examensarbete på KTH/Fastighetsvetenskap.

byggande av allmänna platser i ett område med en privat byggherre som vi behandlat ovan. I praktiken kan det också handla om utbyggnad av kommunala va-anläggningar och flera byggherrar kan vara involverade i plangenomförandet. I de fallen tillkommer speciella frågeställningar som behöver klargöras.

Det behövs därför en auktoritativ vägledning för om och hur LOU ska tillämpas i olika situationer där kommunen och byggherren ingår exploateringsavtal. Vi bedömer att det i första hand rör sig om "regeltolknningar" snarare än "regeländringar".

Vi har i olika sammanhang hört argument om att LOU alltid ska tillämpas. Det har vidare framförts åsikten att byggherren, av konkurrensskäl, aldrig ska få utföra kommunala anläggningar. Om en vägledning skulle komma fram till dessa slutsatser, behöver formuleringen "vidta åtgärder" i 6 kap. 40 § PBL ses över.

Sammanfattande kommentarer

Enligt PBL ska allmänna platser – gator och grönområden – bekostas av byggherren. Gatorna är alltså gratis för kommunen. Det saknas alltså kommunalekonomiska motiv för att göra en offentlig upphandling.

Genom den s.k. La Scala-domen råder det råder stor oklarhet huruvida LOU måste tillämpas eller inte. Det behövs därför en auktoritativ vägledning för om och hur LOU ska tillämpas i olika situationer där kommunen och byggherren ingår exploateringsavtal. Vi bedömer att det i första hand rör sig om "regeltolknningar" snarare än "regeländringar".

10. Får kommuner reglera byggteknik?

Sedan länge regleras byggteknik genom statliga föreskrifter på nationell nivå.

Byggnaders tekniska egenskaper regleras sedan länge genom nationella föreskrifter.⁴⁴ Detta sker genom att riksdag och regering har gett Boverket befogenhet att besluta om föreskrifter och råd avseende tekniska egenskapskrav på byggnader. Kommunerna har alltså inte något bemyndigande att skriva föreskrifter om byggteknik.⁴⁵

⁴⁴ Föreskrifterna finns i Boverkets byggregler, BBR och i Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av europeiska konstruktionsregler (eurokoder), EKS.

⁴⁵ Enligt 16 kap. 2 § plan- och bygglagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela föreskrifter om vad som krävs för att en byggnad ska anses uppfylla de tekniska egenskapskrav som anges i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen. Med stöd av detta har regeringen i plan- och byggförordningen angett vissa krav på byggnader samt bemyndigat Boverket att i föreskrifter precisera tekniska egenskapskrav på byggnader.

Bakgrunden till denna rollfördelning mellan stat och kommun är tidigare erfarenheter av "lokala byggnadsordningar". I lagkommentaren till 1947 års byggnadslagstiftning⁴⁶ finns följande uttalande:

"En mycket betydande brist hos 1931 års lagstiftning var att den tillät att föreskrifterna om byggnads tekniska utförande reglerades lokalt genom byggnadsordningar... ...försvårades en standardisering av byggnadsdelar och industrialisering av deras tillverkning. Olikheterna voro på grund härav ägnade att fördyra bostadsproduktionen."

Senare, efter 1950-talets debatt om byggkrångel, antogs 1960 en ny byggnadsstadga som strävade efter enhetliga bestämmelser för hela landet. Härmed slopades de lokala byggnadsordningarna och rollfördelningen stat - kommun klargjordes vad gäller samhällets krav i fråga om byggteknik.

Framväxten av nygamla kommunala särkrav har lett fram till en uttrycklig "stoppregel"

Ovannämnda rollfördelning har varit stabil under de årtionden som följde, även om det säkert fanns situationer då kommunerna behövde bli påmind om att de inte har till uppgift att reglera byggteknik.⁴⁷ Efter millennieskiftet kunde dock noteras att kommuner återigen började ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper. Det har då handlat om bostadsprojekt med professionella aktörer där det har upprättats avtal om projektets genomförande. I sådana avtal har inte sällan förekommit högre krav vad gäller byggnaders tekniska egenskaper än vad som gäller enligt Boverkets föreskrifter. Det har då främst gällt energihushållning.

Historien upprepade sig således och en ny debatt startade om byggkrångel och fördyring av byggandet. Regeringen tillsatte en utredning för att analysera de olika problem som kan uppstå när krav vad gäller byggteknik skiljer sig mellan kommuner och varierar över tid och mellan projekt.⁴⁸

Resultatet blev att Riksdagen antog en lagregel som bland annat anger att kommunerna vid *genomförande av detaljplaner* inte får ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper - se 8 kap. 4a § plan- och bygglagen.⁴⁹

Vad gäller byggande på mark i enskild ägo kan denna nya s.k. stoppregel ses som en påminnelse om vad som har gällt sedan 60-talet. Det nya i sak är att stoppet för särkrav även gäller då kommunen initialt äger

⁴⁶ Bexelius m.fl., *Byggnadslagstiftningen, 1948 – kommentar till 1947 års nya byggnadslagstiftning*, s.19–20.

⁴⁷ Se Bjerkén (1975). *Byggnadslov. De rättsliga reglerna om ansökan, prövning och kontroll*, s. 76. Där uppmärksammas ett JO-uttalande (JO 1972 s 482) om att byggnadsnämnder inte får ställa högre krav än Svensk Byggnorm.

⁴⁸ Se SOU 2012:86 *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler*, s. 47 ff.

⁴⁹ Bestämmelsen ska enligt övergångsbestämmelser tillämpas på detaljplaneärenden som har påbörjats 1 januari 2015 eller senare.

marken och – som ett led i detaljplanens genomförande – säljer marken med villkor att köparen ska bygga på ett visst sätt - enligt krav som anges i ett s.k. markanvisningsavtal. Att lagen hindrar särkrav även i markanvisningsfallen framgår av lagens förarbeten, se prop. 2013/14:126, s. 222 och 306. Där sägs bland annat följande, citat;

Med "genomförande av detaljplaner" avses alla handlingar som kommunen vidtar som ett led i genomförandet av en detaljplan, såsom t.ex. ingåendet av exploaterings- eller markanvisningsavtal.

Det behövs mer information om "stoppregeln" och dess effekt på markanvisningstävlingar

Kommunernas egen organisation SKL har på ett tydligt och heltäckande sätt informerat om innebörden av "stoppregeln" i 8 kap. 4a § plan- och bygglagen. Se SKL:s Cirkulär 14:36. Där sammanfattas regeringens motiveringar och förtydliganden till den aktuella bestämmelsen.⁵⁰ Cirkuläret visar tydligt att lagstiftarens avsikt är att varken exploateringsavtal eller markanvisningsavtal ska få innehålla villkor om att byggnader ska ha andra tekniska egenskaper än vad som följer av plan- och bygglagen med dess följdförfattningar. Dvs, avtalen får inte innehålla kommunala särkrav om byggt teknik.

Trots att SKL i ett tidigt skede informerade om 8 kap. 4a § råder på vissa håll fortfarande osäkerhet om bestämmelsens innebörd. Exempelvis finns det debattörer som hävdar att paragrafen 8 kap. 4a § inte är hinder för särkrav i avtal eftersom det handlar om frivilliga åtaganden.⁵¹ Säkerligen är en del av byggbolagens åtaganden i exploateringsavtal och markanvisningsavtal frivilliga i verklig mening. Men inte alltid. Mot bakgrund av kommunens ställning som planmyndighet och markägare kan antas att kommunen ibland får igenom sådana val av byggnadsteknik som byggbolaget inte skulle ha gjort om de enbart haft Boverkets byggregler att följa. Det är denna situation med ojämlika partsförhållanden som har motiverat regering och riksdag att hindra avtalsvillkor om byggt teknik utöver den nivå som anges i Boverkets byggregler (BBR). Om det vore möjligt att införa sådana särkrav med motivet att det handlar om frivilliga åtaganden blir stoppregeln de facto meningslös. Här behövs därför ytterligare klargöranden från statsmakterna att de aktuella avtalen aldrig ska innehålla krav utöver BBR.

Det behövs även mer information om vilka egenskaper hos en byggnad som ingår i begreppet tekniska egenskaper och som därför inte får bli föremål för en kommunal reglering. Exempelvis behöver klargöras att kommuner inte kan kräva att byggnaders stomkonstruktioner ska vara i trä.

Stoppregeln innebär ställs på sin spets när det gäller markanvisningstävlingar där det vägs in i vilken grad

byggnaderna har tekniska egenskaper utöver BBR:s nivå. Om detta vore tillåtligt skulle de facto lagstiftarens syfte kringgås. Tanken med stoppregeln har ju varit att bekräfta rollfördelningen stat - kommun vad gäller påverkan på byggt teknik. Detta eftersom staten är bättre rustad att avgöra vad som är väl underbyggda samhällskrav. Kommunerna har inte samma möjligheter att överblicka tekniska, miljömässiga och ekonomiska konsekvenser av krav vad gäller byggt teknik. Därför bör inte heller kommunerna – genom markanvisningstävlingar eller på andra sätt - driva utvecklingen åt ett visst håll vad gäller t.ex. val av byggmaterial.

Sammanfattande kommentarer

SKL har tydligt informerat om innebörden av "stoppregeln" i 8 kap. 4a § plan- och bygglagen avseende kommunala krav i fråga om byggnaders tekniska egenskaper. Trots detta råder på vissa håll okunskap och osäkerhet om bestämmelsens innebörd – i synnerhet vad gäller stoppet för krav i markanvisningsavtal. Här behövs ytterligare klargöranden och information från statsmakterna. Bland annat behövs en lättillgänglig beskrivning av vilka egenskaper hos en byggnad som ingår i begreppet tekniska egenskaper och som därför inte får bli föremål för en kommunal reglering.

När byggandets aktörer har olika uppfattningar om rättsläget i fråga om t.ex. energikrav eller krav på byggmaterial, blir samtalen komplicerade och tar tid. Därför skulle ett klarläggande från staten – rimligen Boverket - bidra till effektivare processer.

11. Sammanfattande förslag

I detta avsnitt ska vi slutligen sammanfatta och kommentera de nio frågeställningar vi har behandlat i rapporten.

1. Planmonopol eller privat planering?

Vi har diskuterat den modell av lagreglerad "privat planering" som finns i bl.a. Norge. Det är en intressant lösning. Men om den infördes i Sverige skulle den i praktiken knappast innebära några avgörande förändringar av den beslutsmakten. I slutändan är det ändå kommunen som avgör om detaljplan ska antas eller inte. Däremot väcker den frågan om vem som i praktiken bör utföra olika moment i planarbetet för att processen ska fungera så effektiv som möjligt. Den organisatoriska frågan bör kanske bli föremål för fördjupade studier?

2. Vad kan översiktsplaneringen lösa?

I regeringens 22-punktsprogram från 2016 aviseras att det ska ske en utveckling av den översiktliga planeringen, med syfte att bättre klara ut relationerna mellan stat och kommun. Det är uppenbart att en effektiv

⁵⁰ Se Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess*, huvudtexten s. 213-225 och 252- 257 samt författningskommentaren på s. 306

⁵¹ Gunnar Söderholm, förvaltningsdirektör, Miljöförvaltningen Stockholms Stad, debattartikel i Dagens Samhälle, 7 december 2016.

planprocess förutsätter att olika beslut tas på rätt nivå och i rätt tid. Och här spelar naturligtvis strategisk, översiktlig planering en central roll.

Man får dock inte ha någon övertro på den typen av planering. Det är först när ett projekt har initierats och börjat konkretiseras som de flesta målkonflikter mellan t.ex. stat och kommun kan lösas. Och då befinner vi oss i detaljplaneskedet – eller på en programnivå inför planstart.

I dessa skeden kan brytas ut specifika grundläggande planeringsförutsättningar som staten råder över och behöver ge besked om. Staten behöver finna former för att i samband med detaljplanering ge tidiga och tydliga besked i dessa frågor – utan att det låses i en översiktsplan.

3. Behövs detaljplanen?

I 22-punktsprogrammet sägs också att ska ske en begränsning av detaljplanekravet, dvs. i framtiden ska det inte behöva göras detaljplaner i samma omfattning som idag. Enligt programmet ska kravet på detaljplan begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i prop. 2013/14:126. Det innebär sammanfattningsvis att kommunen ska göra en detaljplan för en åtgärd som kräver bygglov, om användningen av byggnader kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vi delar bedömningen att detaljplanekravet ses över och förändras.

4. Behövs det fler tidsfrister?

I dag finns ett antal tidsfrister i PBL. Och det finns kanske ytterligare delmoment som skulle kunna tidsättas. Men vi bedömer att det knappast är meningsfullt att sätta en tidsgräns för detaljplaneprocessen som helhet – från planstart till planantagande.

I stadsbyggnadsprocessen finns aktörer utöver kommunen vars ställningstaganden är nödvändiga för att processen ska gå vidare. Det gäller bl.a. lantmäteriets genomförandeåtgärder och domstolarnas prövning av överklagande. Här kan man mycket väl fundera på att införa tidsfrister, även om krav på rättssäkerhet skulle framföras som ett motargument. Tidsfrister i sig är dock inget hot mot rättssäkerhet. Det avgörande är myndigheternas resurser och kompetens. Vi föreslår att det tas initiativ till införande av tidsfrister i de ärendetyper som nämnts. Vad gäller mark- och miljödomstolarna bör detta föregås av en utvärdering av deras arbete som första instans vid överklagade detaljplaner.

5. Ska möjligheterna till överklagande begränsas?

Det finns idag stora svårigheter med att begränsa rätten att överklaga detaljplaner med hänsyn till EU-rätten. Möjligen skulle benägenheten att överklaga minska om det var belagt med någon form av avgift,

Men den sortens detaljplaner som idag överklagas skulle nog i hög grad överklagas även i ett system med avgifter. Även om vissa "okynnesöverklaganden" sällas bort i ett visst planärende så kommer alltid någon att överklaga. Det kanske blir färre överklaganden i samma ärende men överprövande instans skulle ändå dock få ärendet på sitt bord. Mot den bakgrunden förefaller det, enkelt uttryckt, inte vara värt besväret att införa överklagandeavgifter. Istället bör man rikta uppmärksamheten mot domstolarnas resurser och arbets sätt och överväga tidsfrister för deras behandling av bygglov och detaljplaner (se ovan).

6. Riksintressen ska kunna vika för bostadsbyggande?

Lagregler om prövning av tillåten markanvändning måste ge möjligheter till avvägningar som baseras på aktuella förutsättningar och behov. Miljöbalkens lagtext är dock utformad på ett sätt som i vissa lägen inte ger tillräckligt utrymme för avvägning. Bland annat gäller det systemet med platser/objekt utpekade som riksintressen enligt 3 kap. 5-9 §§ miljöbalken.

Bostadsbyggande ingår inte bland de ändamål som anges i 3 kap. 5 - 9 §§ miljöbalken. Dvs, en plats kan inte anges som riksintresse för bostadsbyggande. Detta är naturligt eftersom det är svårt för staten att bedriva fysisk planering på lokal nivå och reservera bestämda platser för bostadsbyggande. Eftersom bostadsförsörjningen ändå är en såväl nationell som kommunal angelägenhet behöver bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken ändras så att det uttryckligen framgår att ett tidigare utpekade riksintresse ska kunna få helt eller delvis vika för bostadsförsörjningen.

Vi föreslår därför att systemet med i förväg utpekade riksintressen behålls på i princip motsvarande sätt som idag men att detta kompletteras med en avvägningsbestämmelse av principiell karaktär - utan begränsningar till enbart bostadsbyggande. Förslagsvis följande:

"En åtgärd som påverkar ett riksintresse som har utpekats med stöd av 3 kap. 5-8 §§ får tillåtas om nyttan av åtgärden är större än nyttan av det utpekade riksintresset."

7. Begränsa strandkyddet i tätorter?

Kommunerna bör själva genom sin stadsplanering kunna avgöra hur stränder i tätort nyttjas.⁵² För att nå

⁵² Så länge det inte kommer i strid mot utpekade riksintressen, medför bristande samordning med annan kommun, innebär att miljö kvalitetsnorm inte följs eller medför att bebyggelsen blir olämplig med hänsyn till hälsa, miljö, risk för olyckor.

dit behöver miljöbalkens regler om strandskydd ses över. Idag kan bostadsbyggande tillåtas inom ett obebyggt strandområde om behovet av bostäder inte kan tillgodoses utanför området (se miljöbalken 7 kap. 18 c punkt 5). Detta leder till att länsstyrelserna i sin tillsyn måste ta ställning i en utpräglad kommunal planeringsfråga - utan att kanske ha kommunens överblick och förståelse för de lokala planeringsförutsättningarna. Vi föreslår därför att det i lagen införs ytterligare ett särskilt skäl för att kunna bygga inom strandområden, med lydelsen:

...området behöver tas i anspråk för tätortsutveckling...eventuellt med tillägg ...som stöds av kommunens planering.

Genom en sådan lagregel skulle kommunerna få ökad beslutsförmåga och det blir tydligare att markanvändning vid stränder i tätortsmiljö är en kommunal fråga.

8. Förtydliga när LOU ska tillämpas?

Enligt PBL ska allmänna platser – gator och grönområden – bekostas av byggherren. Gatorna är alltså gratis för kommunen. Det saknas alltså kommunalekonomiska motiv för att göra en offentlig upphandling.

Genom den s.k. La Scala-domen råder det råder stor oklarhet huruvida LOU måste tillämpas eller inte. Det behövs därför en auktoritativ vägledning för om och hur LOU ska tillämpas i olika situationer där kommunen och byggherren ingår exploateringsavtal. Vi bedömer att det i första hand rör sig om ”regeltolkningar” snarare än ”regeländringar”.

9. Får kommuner reglera byggteknik?

SKL har tydligt informerat om innebörden av ”stoppregeln” i 8 kap. 4a § plan- och bygglagen avseende kommunala krav i fråga om byggnaders tekniska egenskaper. Trots detta råder på vissa håll okunskap och osäkerhet om bestämmelsens innebörd - i synnerhet vad gäller stoppet för krav i markanvisningsavtal. Här behövs ytterligare klargöranden och information från statsmakterna. Bland annat behövs en lättillgänglig beskrivning av vilka egenskaper hos en byggnad som ingår i begreppet tekniska egenskaper och som därför inte får bli föremål för en kommunal reglering. Exempelvis behöver staten klargöra om kommuner kan kräva att byggnaders stomkonstruktioner ska vara i trä.

Epilog

Förändringar och förbättringar i planering för bostadsbyggande kan ske på olika plan. Lagstiftningens avvägningar mellan olika intressen och målsättningar lägger då grunden för planprocessens utformning. Det är dock uppenbart att många förbättringar kan göras inom ramen för dagens lagstiftning. Genom ändrade prioriteringar och arbetsformer hos aktörerna i planprocessen kan mycket vinnas. Mot bakgrund av detta skriver Planprocessutredningen (s. 301):

Förändringar på dessa områden måste kompletteras med förenklingar och förtydliganden av lagstiftningen när så behövs. Men det är då närmast fråga om ett ”träget arbete i vingården” baserat på en kontinuerlig analys av brister i lagstiftningen. Lagändringsarbetet får dock inte bli alltför omfattande och frekvent, eftersom det praktiska införandet av ändringarna tar resurser i anspråk från den löpande verksamheten och sänker produktiviteten under en viss tid.

Hur välmotiverad en lagändring än kan vara måste den alltså vägas mot kostnaderna att införa den!