

Handläggare
Anders Hallberg
08-508 264 01**Till**
Exploateringsnämnden
2016-03-10

Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande (SOU 2015:109). Svar på remiss

Förslag till beslut

1. Exploateringsnämnden godkänner exploateringskontorets förslag till svar på remiss.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Håkan Falk
FörvaltningschefAnn-Charlotte Bergqvist
Avdelningschef

Sammanfattning

Planprocessutredningen föreslår bland annat en förenkling av arbetet med att ta fram detaljplaner. I uppdraget har ingått att föreslå åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och utbudet av markanvisningar.

Utredningen har också fått i uppdrag att undersöka en kommuns möjlighet att ställa detaljerade krav i en detaljplan, samt behovet av effektivisering av de statliga myndigheternas medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna.

Utredningen föreslår bland annat att kommuner ska få tydliga planeringsbesked från länsstyrelsen inför och under detaljplane-processen. Exploateringskontoret ser positivt på förslaget att

kommunerna ska få möjlighet att begära planeringsbesked från länsstyrelsen. Enligt utredningen finns det också skäl för en lagändring som begränsar vad som får regleras i en detaljplan.

Att kommunens prövning beträffande en ny byggnads yttre utformning sker fullt ut i bygglovet förutsätter att kommunens bygglovsavdelning stärks såväl kompetensmässigt som personellt för att avgöra utformningsfrågorna och för att kunna klara av att hålla de korta handläggningstiderna.

Förtydligandet att kommuner inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper innebär en begränsning i egendomsskyddet och det kommunala självstyret.

Boverket och länsstyrelserna föreslås få i uppdrag att genomföra en kompetensutvecklingsinsats kring lagstiftning, tillämpning och arbetssätt vid detaljpaneläggning.

Exploateringskontoret välkomnar slutligen ett förtydligande gällande lagen om offentlig upphandling, LOU.

Bakgrund

Planprocessutredningen "Bättre samarbete mellan stat och kommun vid planering och byggande" föreslår åtgärder som syftar till att öka den kommunala planläggningen för bostadsbyggande och antalet kommunala markanvisningar. Genom ett tilläggsdirektiv utvidgades uppdraget till att även omfatta frågor om bl.a. vilka möjligheter kommunen ska ha att ställa detaljerade krav i en detaljplan, förutsättningar för en bättre kommunal planberedskap samt behovet av effektivisering av de statliga myndigheternas – särskilt länsstyrelsernas medverkan i plan- och byggprocessen och tidsåtgången för denna.

Kommunerna ska få möjlighet att begära planeringsbesked från länsstyrelsen

För att kommunerna vid behov ska få bindande besked från staten under detaljplaneprocessen, i fråga om ingripandegrunderna (riksintressen, hälsa och säkerhet etc.), föreslås i betänkandet en möjlighet att begära ett s.k. planeringsbesked från länsstyrelsen. Detta besked ska klargöra hur planförslaget förhåller sig till en eller flera av ingripandegrunderna i Plan- och bygglagen.

Ett positivt planeringsbesked är bindande för länsstyrelsen givet att inte planen eller förutsättningarna för planeringen ändras väsentligt efter beslutet om planeringsbesked. Beskedet innebär

att planläggning kan påbörjas med vetskap om att kommunen tidigt kan få de besked som behövs och därmed undvika risken för ”förgävesplanering”.

Tidsfrister

Länsstyrelsen ska lämna planeringsbeskedet inom sex veckor, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till planförslagets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

I dag saknas en tidsfrist för länsstyrelsens handläggning efter ett beslut om överprövning¹. Långa handläggningstider kan medföra att angelägna bostadsbyggnadsprojekt fördröjs. Det anses därför motiverat att införa en tidsfrist på två månader för länsstyrelsens handläggning i dessa ärenden. Tidsfristen ska kunna förlängas om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet.

Kompetensutveckling

I utredningen rekommenderas att Boverket samt länsstyrelserna ges i uppdrag att i samverkan med SKL genomföra en kompetensutvecklingsinsats avseende plan- och bygglagstiftningen och dess tillämpning. Boverket bör utpekas som huvudansvarig och få ett samordningsansvar för uppdraget. Utbildningsinsatserna bör pågå under åren 2017-2020 och rikta sig till förtroendevalda samt anställda på kommuner, länsstyrelser och andra berörda myndigheter.

Kommunala förvärv av statlig mark

Många kommuner beskriver processen vid förvärv av statlig mark som krånglig och tidskrävande. Processen kan bl.a. förlängas av långdragna prisdiskussioner. För att förenkla dessa prisdiskussioner och effektivisera försäljningsprocessen föreslås att Lantmäteriet, på begäran av någon av parterna, ska avge ett värderingsutlåtande. Detta ska vara vägledande för förhandlingarna mellan parterna.

Mindre detaljerade detaljplaner

Enligt utredningen finns det skäl för en lagändring som begränsar detaljplanens tillåtna innehåll beträffande en ny byggnads yttre utformning vad avser färg- och materialverkan. Härmed avses bestämmelser om färgsättning, materialval för tak och fasader, fönstersättning, förekomst och placering av skarvar/fogar etc. En detaljplan ska enbart kunna innehålla sådana bestämmelser om

¹ Om kommunen antar en detaljplan i strid med någon av länsstyrelsens ingripandegrunder kan länsstyrelsen överpröva kommunens antagandebeslut

det behövs för att uppfylla statens krav, vilket i praktiken handlar om riksintressen avseende kulturhistoriskt värdefulla byggnader eller miljöer.

Förslaget påverkar inte kommunens möjligheter att reglera färg och materialfrågor. Det innebär bara att kommunens prövning av dessa frågor sker fullt ut i bygglovet. Den lagtekniska lösning som föreslås bör innebära att kommunerna i praktiken får bättre möjligheter att hantera dessa frågor i bygglovet än vad man har idag.

Förslaget förtydligar även att kommunen inte kan ställa egna krav på tekniska egenskaper.

Kommunal markpolitik

Kommunernas förutsättningar att förvärva mark har förändrats på senare år. Mot den bakgrunden anses det att det bör utredas vidare om det är lämpligt att, under vissa förutsättningar, införa ett statligt stöd till kommuner som bedriver en aktiv markpolitik. Det har dock inte varit utredningens uppdrag att redovisa några närmare förslag i denna del.

Utredningen har inte identifierat några problem beträffande markanvisningsprocessen som är av den arten att de motiverar tillägg eller preciseringar i det befintliga regelsystemet.

Övriga frågor

I utredningen har också relationen mellan lagen om offentlig upphandling, LOU, och Plan- och bygglagens exploateringsavtal analyserats. Slutsatsen är att LOU inte förhindrar att kommunen utan föregående upphandling, i ett exploateringsavtal, ger exploitören i uppdrag att utföra de allmänna platserna. Mot denna bakgrund bör förtydligande vägledningar beträffande LOU:s tillämpning i olika situationer där exploateringsavtal används utarbetas.

Ärendets beredning

Kommunstyrelsen har remitterat ärendet till bland annat exploateringsnämnden för yttrande senast den 16 mars 2016.

Exploateringskontorets synpunkter

Exploateringskontoret bedömer att möjligheten att begära planeringsbesked är bra och att den kan förenkla flera detaljplaneprocesser.

Förslaget innebär att kommuner kan få tidiga och tydliga besked om förutsättningarna för att genomföra ett planförslag. I bästa fall kan risken för att planer upphävs av länsstyrelsen minska. Risken är att länsstyrelsen lämnar negativa planeringsbesked begränsas genom att kommuner ges rätt att överklaga planeringsbesked och få dem prövade av regeringen.

Förslaget innebär att planeringsbesked ska ges inom sex veckor. Tiden kan utsträckas om det behövs med hänsyn till förutsättningarna. De bedömningar länsstyrelserna ska göra är ofta komplicerade och kan behöva grundas på underlag från andra statliga myndigheter.

Länsstyrelsernas ansvar att främja bostadsförsörjningen behöver få starkare uttryck, så att det kan ge utslag när länsstyrelserna väger detta bostadsbyggande mot övriga statliga intressen. Ett uttryck för detta kan vara att uppräkningsen av vilka intressen länsstyrelsen ska verka för vid plansamråd² kompletteras så att den inte enbart omfattar kriterier som kan innebära hinder mot bebyggelse.

Enligt utredningen finns det skäl för en lagändring som begränsar detaljplanens tillåtna innehåll beträffande en ny byggnads yttre utformning vad avser färg- och materialverkan. Förslaget förtydligar även att kommunen inte kan ställa egna krav på tekniska egenskaper. Det innebär att kommunens prövning av dessa frågor sker fullt ut i bygglovet. Exploateringskontoret anser att förslaget behöver förtydligas i vissa avseenden, för att stärka bygglovsprövningens roll.

Den gällande plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om byggnaders utformning och anpassning till omgivningen³. De ska tillämpas både vid detaljplaner och bygglov. Trots det har det i praktiken varit svårt att ge estetiska värden en tydligare ställning som allmänt intresse vid tillämpning i bygglovsärenden inom detaljplanelagda områden. Det har krävts mycket övertygande skäl för att kunna avslå bygglov för olämpligt utformade byggnader, om de är planenliga. Rättsinstanser har i vissa fall

² 5 kap. 14 § plan- och bygglagen (2010:900)

³ Krav på att byggnadsverk ska ha god form-, färg- och materialverkan finns i 8 kap. 1 § punkt 2 PBL. Krav på lämplig utformning med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärden och intresset av en god helhetsverkan, finns i 2 kap 6 § punkt 1 PBL.

ansett att det saknas stöd för att ställa krav i bygglovsskedet, eftersom kraven borde ha ställts i detaljplanen.

Utredningens förslag kan indirekt fungera som ett stöd för en mer kraftfull bygglovsprövning. Om det inte längre blir möjligt att ställa krav på byggnaders utseende i detaljplaner innebär det att prövningen av utformningen fullt ut flyttas till bygglovsskedet. Exploateringskontoret anser att detta motiv för lagändringen är väl belyst i förslaget, men att det hade behövt förtydligas genom en starkare formulering av kraven på byggnaders utförande i 2 kap. och 8 kap. PBL. Det är osäkert om den föreslagna indirekta förstärkningen av bygglovsprövningen räcker för att få inverkan på överprövande myndigheter.

Kontorets bedömning är att utredningens förslag kan fungera väl och att det innebär ett bättre sätt att hävda arkitektoniska kvaliteter jämfört med att reglera utformningsdetaljer i tvingande bestämmelser.

Genom att redovisa vägledande gestaltungsprinciper kan kommunens avsikter förtydligas och utrymmet för skönsmässiga bedömningar begränsas. Det har sannolikt också betydelse för överprövande myndigheter om fastighetsägaren i förväg kan ha haft kännedom om att särskilda utformningskrav kan komma att ställas.

Utredningen föreslår en ändring av bestämmelsen i 4 kap. 16 § som innehåller en reglering av möjligheterna att i detaljplaner reglera byggnadsverks och tomters placering, utformning och utförande. Exploateringskontoret anser att konsekvenserna är oklara och att det behövs ett förtydligande.

Ändringen innebär att det inte längre ges stöd för att reglera ”utförande”. Istället införs ett nytt begrepp ”tekniska egenskaper” som får regleras genom planbestämmelser. Det är oklart vad som ligger bakom utredningens förslag i detta avseende. Det saknas definition av vad som avses med utförande av byggnadsverk och tomter. Enligt en kommentar⁴ till nuvarande bestämmelse kan bestämmelser om tekniskt utförande vara påkallade, till exempel med krav på en viss grundläggningsmetod, förbud mot källare på grund av översvänningsrisk eller krav på att en viss grundvattennivå ska vidmakthållas. Det har

⁴ Plan och bygglagen. En kommentar. Didón m.fl. Nordstedts förlag oktober 2015,

sannolikt inte varit utredningens avsikt att ta bort möjligheterna att reglera sådana frågor, men det behövs en kommentar som förklarar konsekvenserna av att begreppet tas bort. Det är inte självklart att begreppet ”tekniska egenskaper” har lika stor innehållslig vidd som begreppet ”utförande”.

I utredningen anges att en kommun i markanvisningsavtal inte får ställa egna krav på byggnaders tekniska egenskaper som går utöver det som är reglerat i plan- och byggförordningen och Boverkets föreskrifter. Exploateringskontoret anser att det är en feltolkning av lagstiftningen.

Bestämmelsen innebär att en kommun i sin myndighetsutövning, till exempel genom beslut om bygglov eller i detaljplanebestämmelser, är förhindrad att ställa egna krav. Det är en självklarhet. Bestämmelsen i plan- och bygglagen har däremot inte sådan räckvidd att den inskränker kommuners möjligheter att ställa villkor vid försäljning av egen mark, enligt jordabalkens regler. Denna möjlighet har stor betydelse för Stockholms satsningar på miljöstadsdelar, energisnåla lösningar och högt ställda krav på tillgänglighet för funktionshindrade.

Många kommuner beskriver processen vid förvärv av statlig mark som krånglig och tidskrävande. Kontoret konstaterar att det inom Stockholms stad finns begränsat med statlig mark som kan vara intressant för bostadsbebyggelse.

Exploateringskontoret välkomnar slutligen ett förtydligande gällande lagen om offentlig upphandling, LOU, att LOU inte förhindrar att kommunen utan föregående upphandling, i ett exploateringsavtal, ger exploatören i uppdrag att utföra de allmänna platserna.

Slut

Bilagor

1. <http://www.regeringen.se/contentassets/26ec89abe2d64273a7bb03afaed479e6/battre-samarbete-mellan-stat-och-kommun--vid-planering-for-byggande-sou-2015109>