

Motion till riksdagen 2009/10:C16

**av Carina Moberg m.fl. (s, v, mp)
med anledning av prop. 2009/10:170**

En enklare plan- och bygglag

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att tiden fram till den 2 maj 2011 tas till vara för att uppmärksamma och rätta till fortsatta brister i regeringens förslag till ny plan- och bygglag.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att den digitala tekniken i planprocessen tillvaratas.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att stärka klimat- och miljöhänsynen i översiktsplaneringen.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om förutsättningar för kommunerna att i detaljplan eller genom markanvisning föreskriva viss upplåtelseform.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om skärpta energikrav för nybyggnation.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om möjligheter för kommunerna att ställa energikrav och krav på uppvärmningssätt i detaljplan.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om energikrav vid ombyggnad.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om krav på arbetsansvarig.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om obligatoriska klimat- och sårbarhetsplaner.

Fel! Okänt namn på

Motivering

I propositionen föreslås en ny plan- och bygglag som ersätter den nuvarande plan- och bygglagen (1987:10) och lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. Propositionen är ett resultat av en lång tids utredning med flera betänkande- och utredningsförslag, däribland den parlamentariska PBL-kommitténs betänkande (SOU 2005:77). Regeringens förslag innebär att plan- och bygglagstiftningen förenklas och moderniseras. Plan- och byggprocessen effektiviseras.

Vi har under flertalet år efterlyst en reformerad plan- och bygglag. Lagen är i stort behov av att förenklas och förtydligas samtidigt som plan- och byggprocessen behöver effektiviseras. Detta är nödvändigt för att lösa krisen i bostadsbyggandet och öka produktionsnivåerna. Vi står bakom flera delar av den nya lagen men anser att förslaget är otillräckligt på flera områden. Vi efterlyser exempelvis tydligare krav på klimat- och energisnål bebyggelseplanering, möjligheter för kommunerna att föreskriva upplåtelseform i detaljplan och skärpta krav på byggnaders energieffektivitet vid såväl nybyggnation som vid ombyggnad.

Lagförslagets kvalitet

Frågan om en reformerad plan- och bygglag har beretts under ett flertal år. Tyvärr har beredningsarbetet kännetecknats av en splittrad process som medfört stora svårigheter för berörda att skapa sig en helhetssyn över lagförslagen. Remisser som skickats ut har dessutom varit av låg kvalitet och innehållit såväl språkliga som lagtekniska brister som försvårat granskningen under remissförandet.

Trots den långa beredningstiden har regeringen haft stora svårigheter att få fram förslagen. När ett samlat lagförslag sändes till Lagrådet för granskning resulterade detta i mycket hård kritik i ett 153 sidor långt lagrådsyttrande. Lagrådet skriver bl.a. följande.

Lagrådsremissen har utarbetats under tidspress. Den saknar nästan helt sedvanliga författningskommentarer. — — — I sammanhanget vill Lagrådet anmärka att det i författningskommentaren ofta anges att paragrafen motsvarar ett visst lagrum i 1987 års lag ”med språkliga ändringar”, när den föreslagna paragrafen i själva verket innebär också sakliga ändringar i förhållande till den gamla lagen.

— — —

Trots att Lagrådet har gjort stora ansträngningar att bringa klarhet i svårbegripliga passager i lagtexten kan inte uteslutas att oklarheter kvarstår. Under den fortsatta beredningen, som bör omfatta bl.a. avfattande av författningskommentarer till alla paragrafer som innebär en saklig ändring i förhållande till gällande rätt, bör uppmärksamheten riktas mot eventuella kvarstående oklarheter som naturligtvis måste avhjälpas innan propositionen lämnas till riksdagen.

— — —

Fel! Okänt namn på

Det är dock uppenbart att det i ett projekt av den storlek som det är fråga om här inte varit möjligt för Regeringskansliet att hinna ge den nya lagen den optimala struktur som avsetts. Inte heller har det varit möjligt att i lagtext och allmänmotivering upprätthålla den kvalitet som uppenbarligen varit avsikten från början.

Den höga ambitionen har alltså inte alltid kunnat förenas med den tidspress som tydligt förelegat i ärendet. Detta har i sin tur lett till att lagtexten på flera punkter enligt Lagrådets mening innehåller ofullkomligheter och otydligheter som lämpligen bör rättas till...

På grund av materialets omfattning har dock denna genomgång med nödvändighet blivit tämligen översiktlig, varför det inte kan uteslutas att det finns kvarstående brister.¹

Regeringen påtalar i propositionen att man följt Lagrådets förslag. Vi kan konstatera att förslaget språkligt sett har fått en förbättrad kvalitet. Vi menar dock att det är ytterst tveksamt om regeringen på lämpligast sätt lyckats ta till vara alla de synpunkter Lagrådet framförde i sitt yttrande. Därutöver kvarstår Lagrådets varningar angående att det kan finnas ytterligare brister och oklarheter som ännu inte är avhjälpna samt att lagen inte fått en optimal struktur.

Detta väcker givetvis frågor huruvida kvaliteten i den lagstiftning regeringen nu föreslår verkligen svarar upp mot de krav som bör ställas och om lagstiftningen i praktiken kommer att motsvara regeringens och riksdagens intentioner.

Vi ser även att det i flera stycken kvarstår oklarheter och att det är svårt att se vilka konsekvenser regeringens förslag kommer att få. Delar av förslaget är luddigt beskrivna och oklarheter kvarstår, exempelvis vad gäller användandet av områdesbestämmelser samt definition och krav gällande "fritidshus". Därtill kan läggas att regeringen inte klarat lägga fram förslag vad gäller samordningen av överklagandeprocessen mellan miljöbalken och plan- och bygglagen, och där det funnits en stor förväntan på effektivitet.

Vi välkomnar att regeringen tagit intryck av den kritik som förts fram under remissförfarandet om att den nya plan- och bygglagen föreslogs börja gälla alltför snabbt. Tid måste nu ges för att utbilda alla berörda i den nya lagstiftningen, och organisation och rutiner måste ges möjlighet att utvecklas. Vi menar att tiden fram till den 2 maj 2011 även måste tas till vara för att uppmärksamma fortsatta brister i regeringens förslag för att så snabbt som möjligt rätta till dessa.

¹ Lagrådet Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2010-02-26.

Fel! Okänt namn

Behov av modern plan- och bygglag för ökat bostadsbyggande

De rödgröna partierna har tidigare under riksdagsåret lagt fram förslag för riksdagen om ett nytt bostadspolitiskt mål som styr bostadspolitiken åt en mer hållbar inriktning. Vårt förslag till nytt bostadspolitiskt mål lyder:

Alla ska ges förutsättningar att leva i goda bostäder till rimliga kostnader och i en stimulerande och trygg miljö inom långsiktigt hållbara ramar. Boende- och bebyggelsemiljön ska utgå ifrån människors efterfrågan och behov och bidra till jämlika förhållanden och särskilt främja en god uppväxt för barn och ungdomar. Vid planering, byggande och förvaltning ska en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling vara grund för verksamheten.

Vi kan konstatera att det behöver vidtas en rad åtgärder för att samhällsplanering och bostadsförsörjning ska svara upp mot den rödgröna målsättningen. En reformering av plan- och bygglagen i syfte att uppnå demokratiska och effektiva planprocesser med tydligare krav på klimat- och energisnål bebyggelseplanering är en viktig del för detta.

Bostadsbyggandet har fallit kraftigt under mandatperioden. Under 2009 påbörjades endast ca 15 250 bostäder. Sverige behöver en ny hållbar bostads- och samhällsbyggnadspolitik som kan vända utvecklingen. De rödgröna partierna har en gemensam bostadspolitik med höga ambitioner för bostadsbyggandet. Vi vill skapa hållbara gröna bostadsområden. Boendemiljöerna måste förbättras och bostädernas energiförbrukning minska. Grönområden och närhet till rekreationsområden är viktiga inslag för att öka livs- och boendekvaliteten och skapa attraktiva bostadsområden.

Med dessa utgångspunkter ställer vi oss bakom huvuddragen i propositionen. Det gäller inte minst de delar som innebär förtydliganden och förenklingar för den enskilde såsom rätt till snabbare besked om bygglov, möjlighet till villkorsbesked, avskaffande av bygganmälan samt rätt till planbesked. Samtidigt är det angeläget att även annan lagstiftning som har påverkan på området förenklas och tydliggörs i samma riktning. Exempelvis är det viktigt att stärka konsumenternas rätt inom byggsektorn, vilket sker mest effektivt genom förbättringar i lagstiftningen inom konsumenträtten.

Vi är vidare positiva till att regeringen nu påstår sig lägga fram ett förslag som innebär att ett beslut om bygglov ska kunna vinna laga kraft. Vi ser även positivt på att bestämmelserna kring överklaganden förtydligas.

Vi saknar dock en rad viktiga delar i regeringens förslag. I denna motion tar vi upp några av de åtgärder som vi efterlyser och som bör åtgärdas.

Modern teknik i planprocessen

En ny plan- och bygglag bör ta till vara möjligheterna att kommunicera med hjälp av den digitala tekniken. Detta har framhållits av såväl Byggprocessutredningen som en rad tunga remissinstanser.

Byggprocessutredningen har föreslagit att publicering på kommunens webbplats ska ersätta dagens krav på utställning samt kungörelse på anslags-tavla och i ortstidning under och efter den s.k. granskningstiden, som motsvarar utställning enligt dagens regler, samt efter antagandet. Bestämmelserna om utställning skulle då ersättas med bestämmelser om att planförslaget ska hållas tillgängligt för granskning på kommunens webbplats under minst tre veckor. Utredningen föreslog vidare att både kommunens förslag till detaljplan och den antagna planen ska läggas ut på kommunens webbplats och att denna publicering ska ersätta nuvarande bestämmelser om underrättelse.

Det är anmärkningsvärt att regeringen inte ser fördelarna med en modernisering av planförfarandet som skulle öka tillgängligheten på information för medborgarna. Vi anser därför att regeringen bör återkomma med förslag till hur den digitala tekniken i planprocessen kan utvecklas.

Hållbar och strategisk översiktsplanering

Vi menar att det finns ett stort behov av en enklare och mer strategisk översiktsplanering som tar hänsyn till kommunala, mellankommunala och statliga intressen. Den regionala och mellankommunala utvecklingen får en allt viktigare betydelse, vilket bör beaktas i kommunernas översiktsplanering. Länsstyrelserna har en viktig uppgift i att samordna och i viss mån även sammanväga statens intressen.

Krav på klimat- och miljöhänsyn bör ingå som en självklar del i en modern plan- och bygglag. Regeringens förslag på detta område är otillräckliga och saknar ambitioner om att på ett verkningfullt sätt påverka samhälls- och bebyggelseplaneringen i en mer ekologiskt hållbar inriktning.

Vi efterlyser skärpta krav på klimat- och energisnål bebyggelseplanering. Samhällsplaneringen bör i större grad än i dag ta hänsyn till transportbehov. En översyn av plan- och bygglagen bör därför göras i syfte att stärka klimat- och miljöhänsynen i översiktsplaneringen. För detta krävs tydliga krav på kommunerna att i översiktsplanen redovisa alternativ med minsta möjliga klimat- och miljöpåverkan samt krav på klimatkonsekvensbeskrivningar och kollektivtrafikförsörjning för nya bostads- och handelsområden.

Föreskriva upplåtelseform i detaljplan

Vi vill stärka människors möjligheter att välja hur de vill bo. Satsningar på att bygga bra bostäder som människor har råd att bo i, god och framsynt samhällsplanering och en blandning av olika bostadstyper med olika upplåtelseformer har stor betydelse för att bryta segregationen.

Sverige behöver fler bostadsområden med blandade boende- och upplåtelseformer. Det är angeläget att kommunerna genom aktiva åtgärder bidrar till ett varierat utbud på de lokala bostadsmarknaderna. På så vis förbättras möjligheterna för den enskilde att bo i en bra bostad, vilket är ett viktigt välfärds-

Fel! Okänt namn på

politiskt mål, samtidigt som utveckling inom näringsliv och arbetsmarknad främjas.

Vi vill utveckla kommunernas verktyg för att påverka bebyggelseutvecklingen. Vi vill utreda möjligheterna att föreskriva viss upplåtelseform när kommunerna fattar beslut i detaljplan eller genom markanvisning. Möjligheterna att använda översiktsplaner på motsvarande sätt bör även ses över. I samband med översynen bör även regler utvecklas som säkerställer att hyresrätter som möjliggörs på detta sätt inte kan omvandlas till bostadsrätter.

Byggnadsverkens utformning för en mer energisnål bebyggelse

En ökad energieffektivisering i bostäder är ett prioriterat område i de rödgröna partiernas energi- och klimatpolitik. Bostadssektorn står i dag för en dryg tredjedel av Sveriges energianvändning. För att rejält minska bostädernas energianvändning måste både nybyggda och befintliga bostäder bli avsevärt mer energieffektiva.

Boverket bör ges i uppdrag att skärpa energikraven med inriktningen att kraven vid nybyggnation senast 2011 ska vara 70 kWh/m² respektive 90 kWh/m² beroende på geografisk zon. Nybyggda hus ska inte få uppvärmas med el. Undantag ska kunna göras för mindre fritidsfastigheter. Förbud mot direkt fossil uppvärmning bör införas vid nybyggnation och åtgärder vidtas för att fossil uppvärmning i befintlig bebyggelse fasas ut.

Vi vill därutöver göra det möjligt för kommunerna att ställa ytterligare energikrav och krav på uppvärmningssätt i detaljplan. På detta sätt skapas möjligheter för kommuner att ta täten i arbetet för en mer hållbar och energieffektiv bebyggelse.

På kort och medellång sikt finns den största effektiviseringspotentialen i den redan befintliga bebyggelsen. Många äldre byggnader har ofta sämre klimat- och energistatus. Det är då viktigt att alla möjligheter till energieffektivisering tillvaratas, vilket oftast är särskilt aktuellt i samband med större ombyggnads- och upprustningsåtgärder. Därför bör energikrav ställas även i samband med ombyggnad. En utredning om hur dessa krav ska utformas bör tillsättas med inriktning på att ombyggda hus i genomsnitt i landet inte ska förbruka mer än 90–100 kWh/m². Det rödgröna ROT-programmet är även en viktig del liksom investeringar i upprustning av miljonprogrammets bostadsbestånd för att stimulera en sådan utveckling.

Ansvar och kontroll under byggprocessen

Byggprocessutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 2008:68) att krav på arbetsansvarig införs. Den arbetsansvarige skulle enligt utredningen i första hand ansvara för att arbetet på plats utförs på föreskrivet sätt. Utredningen framhåller bl.a. behovet av en ansvarig som kontinuerligt under hela byggtiden kan följa bygget och bevaka att samhällets krav efterlevs för att därmed

Fel! Okänt namn på

öka kvaliteten i byggandet. Med en arbetsansvarig på bygget finns även förutsättningar till att en fungerande kommunikation med kontrollansvarig upprätthålls.

Trots att Byggprocessutredningens förslag om arbetsansvarig fått stöd av flera tunga remissinstanser, bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Byggindustrier, avvisar regeringen förslaget.

Vi menar att inte minst vintern 2009/10 visar på att det krävs åtgärder för att öka kvaliteten i byggandet. Experter pekar på att de omfattande takras som skett under den gångna vintern i många fall har sin förklaring i slarv och monteringsfel. Detta är en oacceptabel utveckling. Kvaliteten och säkerheten i våra byggnader måste ges ökad uppmärksamhet.

Att införande av en arbetsansvarig skulle innebära ökade byggkostnader anser vi vara marginellt då det inte handlar om ytterligare en person på bygget utan snarare att en befintlig person får ett utpekat ansvars- och kompetensområde. Med en arbetsansvarig på plats under hela byggtiden kan fel och misstag undvikas, vilket ökar kvaliteten och minskar kostnaderna på sikt. Vi anser därför att regeringen bör återkomma med förslag för hur krav på en arbetsansvarig skulle kunna införas.

Klimat och sårbarhet

Strandskyddet

Vi har i de rödgröna partiernas gemensamma motion om strandskyddet föreslagit att länsstyrelserna, på grund av översvämningsrisker, bör ges större möjligheter att överpröva dispenser som ges av kommunerna.

Ett viktigt sätt att minska sårbarheten är att ny bebyggelse anläggs med god marginal från strandkanter för att minska översvämningsrisken. Klimat- och sårbarhetsutredningen rekommenderar att nybyggnation kring Väneren under nivå ca +47,4 m ska undvikas tills vidare. För Mälaren gäller att nybyggnation kring Mälaren under nivå +230 cm ska undvikas. Vi ser därför med oro på den uppluckring av strandskyddet som regeringen genomfört. Vad som krävs är ett stärkt strandskydd, både som skydd mot kommande klimatförändringar och för att säkra strandlinjerna från exploatering. Att stärka strandskyddet bör därför ingå i en samlad strategi för minskad sårbarhet inför kommande klimatförändringar. Länsstyrelsernas rätt att upphäva planer som strider mot strandskyddet måste stärkas. Möjligheterna att ge dispens från strandskyddet måste minska.

Klimat- och sårbarhetsplaner

Trots ökad sårbarhet fortsätter många kommuner att bevilja bygglov på tomter som riskerar att översvämmas. Kommunerna måste börja planera utifrån de kommande klimatförändringarna samtidigt som de arbetar för att minska klimatpåverkande utsläpp i kommunen.

Regeringen föreslår i propositionen tydliggöranden av att kommunen i en detaljplan ska kunna reglera skyddsåtgärder för att motverka markförorening,

Fel! Okänt namn på

olyckor, översvämning och erosion. Vidare införs möjligheter för kommunen att i detaljplanen bestämma att bygglov inte får ges till åtgärder som innebär en väsentlig ändring av markens användning förrän en skydds- eller säkerhetsanläggning har genomförts på tomten, om markens lämplighet för bygande kan säkerställas med det.

Vi föreslår därutöver att plan- och bygglagen skärps med krav på att kommunerna ska upprätta klimat- och sårbarhetsplaner. Kommunala klimat- och sårbarhetsplaner ska ta ett helhetsgrepp på klimatfrågan, både genom att beskriva förebyggande åtgärder för att minska riskerna vid kommande klimatförändringar och genom att minska kommunens egen klimatpåverkan. Att kombinera dessa två aspekter lämpar sig väl eftersom det till stor del handlar om samhällsplanering, där man t.ex. i nybyggnation av bostäder både kan planera för minskad klimatpåverkan och minskad sårbarhet. De kommunala klimat- och sårbarhetsplanerna bör innehålla en strategi för hur dammar, öppen dagvattenhantering och våtmarker, i kombination med minskad andel hårdgjord yta, ska kunna bidra till att öka markens infiltrationsförmåga i närheten av bebyggelse.

Stockholm den 14 april 2010

Carina Moberg (s)

Egon Frid (v)

Johan Löfstrand (s)

Eva Sonidsson (s)

Gunnar Sandberg (s)

Jan Lindholm (mp)

Christina Oskarsson (s)

Hillevi Larsson (s)

Fredrik Lundh Sammeli (s)