

Motion till riksdagen 2013/14:C14

**av Veronica Palm m.fl. (S)
med anledning av prop. 2013/14:126**

En enklare planprocess

Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om översyn av reglerna för planering och byggande.
2. Riksdagen avslår förslaget om att krav på detaljplan endast ska finnas när byggnadsverkets användning får betydande miljöpåverkan eller berör en s.k. Sevesoverksamhet.
3. Riksdagen avslår förslaget om att byggnadsnämnden ska kunna anta fler detaljplaner.
4. Riksdagen avslår förslaget om att bestämmelser i detaljplaner som avser utformningen av byggnader och tomter under vissa förutsättningar ska upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid har löpt ut.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att bestämmelserna om bygglov bör utvecklas för en enklare hantering.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att möjligheten att häva utformningskrav i bygglovsprövningen bör tydliggöras.
7. Riksdagen avslår förslaget om att kommunerna inte ska kunna få ställa egna krav på byggnadstekniska egenskaper.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ökad transparens med kommunala riktlinjer för markanvisningar.
9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Motivering

För oss socialdemokrater är bostaden inte bara en vara likt vilken annan som helst. Bostaden är platsen där vi alla lever våra liv. Därför är bostadspolitiken så viktig. Samtidigt som vi alla kan se de problem som finns på den svenska

Fel! Okänt namn på dokumenttypen: EU-OLGA

bostadsmarknaden har den moderatledda regeringen inte tagit sitt ansvar. Förslagen till förbättringar är få och inte inriktade på att det ska byggas mer för dem som behöver. Pimpade friggebodar eller andrahandsboende i en äldre damps källare är inte lösningen på bostadsbristen.

Det övergripande problemet är att det byggs alldeles för lite i Sverige. Mellan 2006 och 2012 blev vi 443 000 fler invånare i Sverige. Ändå minskade byggandet under samma period. Det går inte ihop. Det finns ett samband mellan bostadsmarknadens funktionssätt och ekonomins tillväxt. Såväl EU-kommissionen, IMF som Finanspolitiska rådet har uppmärksammat detta. Brist på bostäder hindrar människor från att ta jobb där de finns, företag från att expandera, och ungdomar att flytta till jobb och utbildning.

En ny plan- och bygglag trädde i kraft så sent som 2011. Redan syns brister. I dag tar det för lång tid från idé till färdig bostad. Plan- och byggprocessen behöver förtydligas. Vi har tidigare föreslagit att regeringen kallar samman en parlamentarisk kommitté med tydligt uppdrag att ta ett helhetsgrepp och snabbt föreslå nödvändiga förändringar. En parlamentarisk kommitté skulle kunna innebära förutsättningar att hitta breda och långsiktiga lösningar. En majoritet i riksdagen har också gjort tillkännagivande om detta, något som regeringen valt att inte verkställa.

Den moderatledda regeringens bostadspolitik har framför allt kännetecknats av snart åtta års utredningar och uppdrag till olika myndigheter. Samtidigt som bostadsbristen ökat. Mindre än ett halvår innan valdagen kommer denna proposition, En enklare planprocess. Det går inte att bortse från känslan av att regeringen råkat i panik inför det kommande valet och i ren desperation kastar ur sig en lång rad av enskilda förslag. Förslag som i vissa fall inte hänger samman och andra förslag i strid med välgrundade synpunkter från tunga remissinstanser. Vi skulle hellre se att regeringen valde att samarbeta i en parlamentarisk kommitté för att hitta fungerande och hållbara lösningar. Rubrikerna nedan följer för enkelhetens skull rubrikerna i propositionen.

Översyn av reglerna för planering och byggande

Regeringen skriver i propositionen att processreglerna redan i dag medger ett relativt effektivt förfarande och att betydande förenklingar och effektiviseringar kan åstadkommas genom förändrade arbetssätt och rutiner, såväl inom kommunerna som hos länsstyrelser och inom näringslivet. Ändå väljer man, trots invändningar från tunga remissinstanser med samma motivering, att föreslå en rad enskilda och i vissa fall osammanhängande ändringar i plan- och bygglagen (PBL). Detta trots att alla utredningar och all erfarenhet visar att det i första hand är andra frågor som är huvudorsaken till det låga bostadsbyggandet.

Brist på resurser är det allt överskuggande problemet i dag vad gäller PBL-tillämpningen, det är väl känt och har påpekats från flera håll. Det är brist på arkitekter, ingenjörer och lantmätare både i kommunerna, på länsstyrelserna och även hos företagen. De stora pensionsavgångarna i kombination med att utbildningen på universitet och högskolor inte har anpassats efter behoven,

trots att behoven varit kända sedan lång tid tillbaka. Detta har resulterat i hög personalomsättning, vilket får stora konsekvenser för detaljplaneringen och om möjligt ännu värre vad gäller byggloven. Byte av planarkitekt kan innebära att ett projekt försenas upp till ett år eller mer och det är inte ovanligt att det sker flera gånger i samma projekt. Ogenomtänkta ändringar i lagstiftningen som skapar osäkerhet i tillämpningen och som innebär att knappa resurser behöver användas till utbildning i ny lagstiftning är därför inte en särskilt lämplig åtgärd. Flera av de ändringar som föreslås innebär en avsevärt krångligare och mer resurskrävande bygglovshantering. Detta är allvarligt eftersom det är till bygglovshanteringen som kommunerna har allra svårast att rekrytera personal och framför allt personal med tillräcklig kompetens.

Enligt propositionen finns ett syfte att stärka den översiktliga planeringen, men det finns inga konkreta förslag om det. Den översiktliga planeringen förstärks inte genom att man tar bort detaljplanekravet utan effekten blir mindre planering totalt sett. Sverige behöver bättre och mera effektiv planering, inte mindre. Plan- och bygglagen behöver utvecklas, inte avvecklas. Sverige sticker ut i internationella sammanhang genom avsaknaden av nationell fysisk planering, i princip ingen regional planering och en svag och framför allt ingen bindande översiktlig planering. Boverkets rapport Planer som styrmedel för att minska samhällets klimatpåverkan visar att samhällsplanering är av strategisk betydelse för att långsiktigt minska samhällets resurs- och energiförbrukning. Enligt rapporten saknar Sverige många av de påverkansinstrument som används i andra länder för att uppnå en mer transportsnål samhällsplanering. En av de viktigaste skillnaderna är att många andra länder har system för att överföra nationella mål till den lokala planeringen antingen genom tydliga planhierarkier, planering över kommungränser eller juridiskt bindande klimatmål som påverkar fysisk planering.

Det hierarkiska systemet i plan- och bygglagen innebär att strategiska övergripande frågor ska hanteras i den kommunövergripande översiktsplanen som av den anledningen är obligatorisk. Avsikten är att underlätta den efterföljande detaljplaneringen och bygglovshanteringen. En förstärkning av den översiktliga planeringen skulle ge förutsättningar för en snabbare planprocess och smidigare bygglovshantering.

Förslaget att i princip ta bort detaljplanekravet är märkligt även med tanke på regeringens synpunkter i andra delar av propositionen, t.ex. när det gäller förenkling av planprocessen. Där anger man att det, som alla utredningar visar, är tillämpningen som är huvudproblemet. Ändå väljer man att lägga fram förslaget om borttagning av detaljplanekravet med alla de negativa konsekvenser som redovisas.

Propositionen innehåller flera förslag till förändringar i detaljplaneprocessen samtidigt som man föreslår att detaljplanekravet ska tas bort. Man tror uppenbarligen inte själv på att ett slopat detaljplanekrav får något större genomslag i praktiken. Regeringen är inte konsekvent, vilket avspeglar en avsaknad av sammanhängande analys. Propositionen hänger helt enkelt inte ihop!

De viktigaste argumenten mot propositionen finns att hämta i Mark- och miljööverdomstolens yttrande över utredningen. Bland annat påpekar man att ”en viktig orsak till långa planprocesser är avsaknad av tydlig vägledning från

Fel! Okänt namn på dokumenttypen: PBL-OLSS

de centrala verken, främst Boverket, om hur man inom ramen för PBL-systemet ska hantera och förhålla sig till konkreta planeringsproblem. Det finns en övertro att planeringsproblem kan lösas med stöd av PBL. Genom en ökad kunskap hos planerare och politiker om vad som är möjligt respektive inte går att reglera genom PBL eller annan lagstiftning kan planeringen effektiviseras såväl tidsmässigt som kvalitetsmässigt. En bättre samverkan mellan Boverket och de centrala verk som företräder olika särintressen i samhällsbyggandet skulle underlätta kommunernas planering samt möjligheterna att uppnå statliga mål.”

Mark- och miljööverdomstolens sammanfattande synpunkter på förslagen är klarläggande:

- Sådana genomgripande systemförändringar som föreslås måste föregås av en grundläggande problemanalys och en konsekvensanalys som tar avstamp i erfarenheter hittills av den nya plan- och bygglagen.
- Vissa av förslagen strider direkt mot syftet att effektivisera och förkorta prövningsprocessen av plan- och byggfrågor.
- Det finns bättre sätt att effektivisera plan- och bygglovsprocessen än att nu genomföra ändringar i lagstiftningen.
- Många förändringar kan genomföras och många åtgärder kan vidtas för att förbättra tillämpningen av PBL inom nuvarande system.

Begränsning av detaljplanekravet

Enligt konsekvensbeskrivningen i propositionen ger förslaget inte väsentligt fler bostäder, men i stort sett bara negativa konsekvenser. Konsekvenserna är så allvarliga att förslaget sannolikt skulle få direkt negativ påverkan på bostadsbyggandet om kommunerna i stor utsträckning skulle börja avstå från detaljplanering.

Enligt propositionen ska kommunerna i huvudsak bara behöva detaljplanera för miljöfarlig verksamhet och s.k. Sevesoverksamhet, men får ställa krav på detaljplan som hittills. Kommunerna kommer alltså att fritt kunna avgöra om och när man vill ställa krav på detaljplan – tvärtemot regeringens strävan efter enhetlighet i övrigt. Detta leder med största sannolikhet till olika tillämpning i olika kommuner, risk för godtycklighet, risk för utpressningssituationer åt båda hållen och i värsta fall risk för korruption. Till detta ska läggas den uppenbara risken att styrningen av byggande till t.ex. hyresrätter, styrning av handelsetableringar m.m. skulle överlåtas helt till de fria marknadskrafterna med mycket olyckliga sociala konsekvenser och miljö- och klimatkonsekvenser.

Detaljplaneringens syfte är att underlätta och skapa en förutsägbarhet i bygglovshanteringen. Utan detaljplan och med endast översiktsplanen som stöd blir byggandet högst oförutsägbart och investeringen osäker. En aldrig så detaljerad översiktsplan kan inte ersätta detaljplanen. Översiktsplanen är inte bindande och får inte heller vara det enligt grundlagen. Processen är dock minst lika omfattande som för detaljplan: samråd, 2 månaders utställning, obligatorisk MKB och aktualitetsprövning minst varje mandatperiod. En

översiktsplan kan faktiskt också överklagas genom laglighetsprövning och upphävas, vilket har hänt, om den t.ex. skulle innehålla försök till bindande regler.

En detaljplan innebär en avvägning mellan allmänna och enskilda och mellan olika enskilda intressen samt reglerar rättigheter och skyldigheter på ett bindande sätt för både kommun och fastighetsägare. Utan detaljplan finns ingen rätt för fastighetsägare att bygga och ingen skyldighet för kommunen att bygga ut gator och allmänna platser. Utan detaljplan ska bygglovets bedömas – förutom utifrån översiktsplanen – utifrån PBL:s allmänna bestämmelser. Utan detaljplan blir bygglovets komplicerat och kan överklagas på alla grunder. Utan detaljplan måste ändå den dyra byggprojekteringen göras trots att bygglovets blir ett vågspel. Är detta vad regeringen menar med att underlätta för byggprocessen?

Förslaget motverkar en hållbar utveckling och förutsättningarna för att uppnå alla relevanta miljömål. Enligt konsekvenserna i propositionen medför det

- sämre förutsättningar för samordning mellan bebyggelseplanering och infrastrukturplanering
- att risk för olämplig bebyggelse tillkommer i förhållande till riksintressen, strandskydd, hälsa och säkerhet, olyckor, översvämningar, erosion, grundvatten m.m.

Regeringen väljer att lägga fram propositionen trots att man varken utrett behoven av eller konsekvenserna av följdlagstiftningen. Riksdagen har därmed inget underlag som visar på vilka juridiska, ekonomiska och andra konsekvenser som förslaget får i slutänden.

Förenkling av detaljplaneprocessen

I propositionen påpekas att de ”planärenden som tar längst tid sällan beror på PBL:s regler om planprocessen utan att orsaken till att det tar lång tid många gånger är att detaljplanen berör många motstående intressen eller komplexa förhållanden, vilket i sin tur kan leda till långa förhandlingar eller ett omfattande behov av utredningsunderlag. Likafullt anser regeringen att det är angeläget att regelverket medger en snabb handläggning för de fall där komplexiteten inte är särskilt stor”.

Förslaget innebär ett byte av termer där det nuvarande normala förfarandet i fortsättningen ska benämnas utökat förfarande och det enkla förfarandet ska benämnas standardförfarande. I propositionstexten har man försökt förtydliga när man kan använda sig av skillnaden mellan standardförfarande respektive utökat förfarande, men vi har svårt att se att förslaget verkligen innebär någon förändring i förhållande till dagens situation.

Boverkets uppföljningsrapporter om tillämpningen av plan- och bygglagen visar på att många kommuner i dag använder sig av enkelt planförfarande trots att kriterierna för det inte uppfylls. I propositionens siffror om hur många detaljplaner som utförs med enkelt planförfarande i dag ingår alltså många planer som borde ha utförts med normalt förfarande. Risker med det

Fel! Okänt namn på dokumenttypen: PBL-OL-14

här förslaget nu är att kommunerna kommer att uppfatta det som en uppmaning att använda sig av det s.k. standardförfarandet även när kriterierna inte är uppfyllda. Detta kan i sin tur innebära fler överklaganden och upphävanden på formella grunder.

Vi ser positivt på att samrådskretsen vid det nya standardförfarandet är densamma som vid dagens normalförfarande. Vi välkomnar också förslagen om att planförfarandet lättare ska kunna anpassas efter omständigheterna samt en snabbare process för att förlänga genomförandetiden. Även förslaget om att hanteringen av lagakraftvunna detaljplaner förtydligas är något som vi ser som positivt.

En grundregel i kommunallagen är att en nämnd inte får fatta beslut i frågor som påverkar en annan nämnds verksamhet på ett sätt som inte fullmäktige tagit ställning till. Det innebär att en byggnadsnämnd inte bör fatta beslut om detaljplaner som får ekonomiska konsekvenser för andra nämnder vad gäller verksamhetens omfattning och ekonomi. Dessutom finns det en viktig demokratiaspekt. I kommunfullmäktige är alltid samtliga invalda partier representerade och sammanträdena är öppna för allmänheten. Så är inte fallet med byggnadsnämnden.

Flexibiliteten ökar när planbestämmelser om utformning upphävs efter genomförandetiden

Majoriteten av remissinstanserna avstyrker förslaget. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) anser att bygglovsprövningen riskerar att bli mer skönsmässig och oförutsägbar, vilket är negativt för rättssäkerheten, samt att risken är stor att landets kommuner kommer att utveckla olika syn på hur PBL:s materiella bestämmelser ska tolkas. Det kan tänkas vara förvirrande för den enskilde att det finns en gällande plan, men att endast vissa av bestämmelserna ska tillämpas.

Förslaget får mycket större konsekvenser än vad som anges i redovisning av konsekvenserna i propositionen. Utredningen föreslog borttagande av alla utformningsbestämmelser. Men eftersom det avstyrktes av så gott som alla remissinstanser har man valt att bara de arkitektoniska och estetiska utformningsbestämmelserna ska upphävas vid genomförandetidens utgång.

När dessa utformningsbestämmelser upphör att gälla ska de allmänna bestämmelserna i 2 kap. 6 § PBL tillämpas vid bygglovet. Det innebär en mycket större osäkerhet i bedömningen när man inte har stöd av bestämmelser i detaljplanen. Ofta framhålls det i debatten som ett stort problem att detaljplanerna görs mer detaljerade vad gäller utformningen. Men i verkligheten innebär det många gånger att bygglovshanteringen blir enklare och rationellare i och med att man slipper tvister och överklaganden.

Bestämmelser om arkitektonisk utformning är inte bara en fråga om genomförande utan det är lika viktigt att bevara ett område som har fått en medveten arkitektur och genomtänkt gestaltning från att förvanskas. Genom att upphäva sådana bestämmelser riskerar man att förstöra framtidens arkitektoniska kulturhistoriska värden. Det är särskilt allvarligt att man inför dessa bestämmel-

ser med retroaktiv verkan, dvs. det kommer att gälla även befintliga detaljplaner och detaljplaner som utarbetas enligt både äldre gamla och nya PBL.

Förslaget kan leda till att kommunerna, för att skydda värdefull arkitektonisk miljö, känner sig tvungna att förlänga genomförandetider och upprätta nya detaljplaner med lång genomförandetid. Nya detaljplaner kan också få en längre genomförandetid än vad som annars är motiverat för att undvika att utformningsbestämmelserna upphävs. Som regel innebär långa genomförandetider problem eftersom det är svårare att göra ändringar i planen vilket motverkar syftet att göra planläggningen mer flexibel.

Bestämmelserna om bygglov utvecklas för en enklare hantering

Det finns en uppenbar risk att regeringens förslag innebär en urholkning av detaljplaneinstitutet och ökad rättsosäkerhet. Att regeringen väljer denna lösning är förmodligen för att man inte tror att borttagande av detaljplanekravet får något stort genomslag och då försöker man andra vägar. De konsekvenser som anges i propositionen är gravt underskattade. Förslaget innebär mer godtycklig hantering och krångligare bygglovshantering och fler överklagade bygglov, som också kan upphävas.

Möjligheten att häva utformningskrav i bygglovsprövningen tydliggörs

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) menar att förslaget att byggnadsnämndens bedömning i vissa frågor ska ges avgörande betydelse i bygglovsbedömningen inte är en rättsäker lösning. Hovrätten tolkar förslaget som att överprövande instanser får ett mycket litet utrymme att överpröva nämndens bedömning i utformningsfrågor, både i de fall där byggherren menar att nämnden har ställt för höga krav och i de fall där andra sakägare menar att nämnden inte ställer tillräckliga krav. Skillnaderna kan antas bli stora i olika kommuner och över tid. En sådan ordning är olämplig ur rättsäkerhets- och förutsägbarhetsskäl och motverkar således syftet. Vi delar denna bedömning.

Byggandet blir mer förutsägbart med enhetliga tekniska egenskapskrav

Den av regeringen föreslagna förändringen är avsedd att förhindra kommunerna att ställa högre energikrav. Det kommer att innebära att utvecklingen mot mer energieffektivt byggande försvåras och försenas. Nya projekt som Hammarby Sjöstad i Stockholm, Västra Hamnen i Malmö och Norra Djurgårdsstaden i Stockholm kommer inte att vara möjliga, projekt som har gett Sverige internationell uppmärksamhet. Vi menar att förslaget motverkar en hållbar utveckling. Förslaget är även märkligt med tanke på EU:s allt starkare krav och steg mot nollenergihus. Det avgörande problemet är att de generella

Fel! Okänt namn på dokumenttypen: FEEL_GLOSS

kraven, det vill säga Boverkets krav, enligt de flesta bedömare är för låga. Sverige har de lägsta kraven i Norden. Kraven ska enligt vår mening vara höga och tjäna som ett golv, inte som regeringen föreslår ett tak som hindrar utveckling. I stället för att förbjuda kommunerna att ställa tuffare miljö- och energikrav bör regeringen stimulera dem till att i dialog med byggbranschen skapa en hållbar färdplan för morgondagens energi- och kostnadseffektiva bostadsbyggande.

Ökad transparens med kommunala riktlinjer för markanvisningar

Problemet är att kommunernas markinnehav är litet och markanvisningarna får allt mindre betydelse. Den kommunala förköpsrätten upphörde 2010, och vad det innebär har inte utvärderats, men sannolikt har det inneburit att kommunerna köper mindre mark.

Kommunernas möjligheter att anvisa mark och sättet man gör det på är den helt avgörande frågan för att öka konkurrensen inom bygg- och bostadssektorn. Det är väldigt bra att hanteringen öppnas upp och att det blir insyn i det som annars försiggår i slutna rum. Det kan säkert bidra till ökad konkurrens. Men om kommunerna inte har någon mark att anvisa så är förslaget meningslöst.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Med tanke på de tillämpningsproblem som finns redan i dag riskerar lagändringarna att leda till stora problem i kommunerna och att resurser går åt till utbildning och kompetenshöjande insatser i stället för till att ta fram detaljplaner och hantera bygglov. Boverket har fått resurser för kompetenssatsning men Boverket har lika stora problem, eller rättare sagt ännu större problem, som kommuner och länsstyrelser att rekrytera och bibehålla personal. Boverket ska dessutom hinna ta fram vägledningsmaterial som man inte klarat av ens för den hittillsvarande lagstiftningen. Utbildningsinsatserna ska dessutom påbörjas och vägledningarna tas fram innan konsekvenserna för annan lagstiftning är utredda. Detta utgör ytterligare en allvarlig invändning mot innehållet i propositionen.

Stockholm den 8 april 2014

Veronica Palm (S)

Carina Ohlsson (S)

Katarina Köhler (S)

Jonas Gunnarsson (S)

Hillevi Larsson (S)

Yilmaz Kerimo (S)

Lars Eriksson (S)