

Yttrande över "Stärkt planering för en hållbar utveckling"

Boverkets ställningstagande

Boverket avstyrker utredningen Samordning för bostadsbyggandes förslag i "Stärkt planering för en hållbar utveckling", SOU 2021:23.

Boverkets synpunkter

Boverket anser det är en god ambition att lyfta vikten av att planera för en hållbar samhälls- och bebyggelsestruktur, men att de föreslagna ändringarna i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, sannolikt inte får det genomslag som är syftet.

Boverket anser inte att utredningen tillräckligt tydligt visar att de föreslagna reglerna skulle få den effekt som åsyftas. De föreslagna ändringarna i PBL träffar dessutom inte den befintliga miljön. En utveckling med mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster på kan åstadkommas utan ändringar i PBL

Boverket anser att det är tveksamt att regeländringarna skulle kunna underlätta en önskad förskjutning från privatbilism till gemensamma mobilitetslösningar. Gällande lagstiftning är teknikneutral och alla trafikslag omfattas av dagens skrivning om att parkering ska anordnas (4 kap. 13 § och 8 kap. 9–10 §§ PBL) och enligt lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner räknas såväl bilar som cyklar som fordon.

PBL reglerar främst hur ny bebyggelse lokaliseras och utformas. För att nå ett transporteffektivt samhälle behöver även stora delar av den befintliga bebyggelsen utvecklas. Detta går inte att åstadkomma genom förändring av PBL utan blir en fråga för andra kommunala beslut utifrån uppsatta mål rörande miljö, klimat och stadsutveckling.

Utredningens förslag innebär i vissa delar en stor förändring av vad som normalt kan regleras i PBL. Boverket anser inte att det är tillräckligt utrett att

ändringarna skulle få den avsedda effekten och att fördelarna blir så stora att det är befogat att genomföra de föreslagna ändringarna i PBL.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap. 4 §

Boverket bedömer att den föreslagna definitionen av mobilitetsåtgärder kommer att förorsaka tolkningssvårigheter och oönskade konsekvenser i att nya och vaga ord införs och ersätter etablerade begrepp. Till exempel är det oklart om mobilitetsåtgärd innebär krav på både ett utrymme och en anläggning, om begreppet stannande skiljer sig från angöring, om leverans skiljer sig från lastning och lossning och om leverans även omfattar upphämtning. Det är även otydligt vad som avses med tillfällig förvaring, hur länge får förvaringen pågå och vilken sorts förvaring avses. ”Utrymme och anläggning för leverans av varor” kan tolkas som att det avser även vägar och gator vilket förmodligen inte är avsikten.

Vad gäller mobilitetstjänst ter det sig inte nödvändigt att definiera ett begrepp som förekommer i en paragraf, se vidare kommentarer till förslag gällande 6 kap. 40 § PBL.

I övrigt anser Boverket att definitionerna inte är tillräckligt tydliga för att fungera som legaldefinitioner.

2 kap. 3 § 1

Paragrafens nuvarande lydelse ger bland annat en utgångspunkt för att avväga hur bebyggelse och anläggningar kan lokaliseras så att transportbehov minimeras. Utredningens förslag tenderar att försvaga innebörden av bestämmelsen. Ändamålsenlig struktur omfattar betydligt mer än transporteffektiv samhälls- och bebyggelsestruktur. Aspekter som grönstruktur, teknisk infrastruktur, kulturmiljösamband, robusthet och förmåga att hantera stigande hav, ökade regnmängder och översvämning försvinner. Lagen urholkas och får ändrad innebörd.

I författningskommentaren definieras begreppet ”transporteffektivitet” vilket leder till frågor. Bland annat anges att man med transporteffektivitet avser åstadkomma en likvärdig tillgänglighet till olika trafik- och fordonsslag. En fråga är för vem eller vad det ska vara likvärdigt? I kommentaren talas om likvärdig tillgänglighet till olika trafikslag och likvärdiga möjligheter till förflyttningar. Det är otydligt om det syftar till om likvärdigheten mellan olika trafikslag och mellan människor med olika förutsättningar att utnyttja trafikslagen avses. Det ges exempel på hur transporteffektivitet kan uppnås, men enbart med perspektiv avseende stadsmiljöer, framför allt i större och mellanstora städer.

2 kap. 5 § 3

Nuvarande lydelse ”möjligheterna att ordna trafik” innebär inte att den trafik som ordnas inte får vara transporteffektiv.

Syftet med förslaget anges vara att ny bebyggelse ska vara tillgänglig för flera olika trafikslag. Eftersom gällande lagstiftning är teknikneutral omfattas redan alla trafikslag av nuvarande regel att parkering ska anordnas. En ändring skulle förmodligen inte ge någon större effekt på bygglovsärenden eftersom den enbart gäller för ärenden om bygglov utanför detaljplan.

2 kap. 6 § 6

Befintlig paragraf rör hur bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på den avsedda marken. Förslaget till tillägg ”behovet av en transporteffektiv trafikförsörjning” är snarare kopplat till lokalisering av bebyggelse. Detta är en mer övergripande och strukturell fråga än vad aktuell bestämmelse är avsedd att hantera.

Det totala trafiknätet och särskilt kollektivtrafiken är viktiga parametrar i samband med planläggning av ny bebyggelse och här ges redan förutsättningarna för att skapa en effektiv trafikförsörjning. Begreppet ”behovet av en transporteffektiv försörjning” för ett specifikt område är onödigt.

En ändring skulle förmodligen inte ge någon större effekt på bygglovsärenden eftersom den enbart gäller för ärenden om bygglov utanför detaljplan.

2 kap. 7 § 1

Utredningen förslår att det i första punkten läggs till krav på mobilitetsåtgärder. Det skulle innebära ett nytt tillkommande krav som ska gälla tillsammans med kravet på gator och vägar. Det skulle kunna tolkas som att det inte räcker med gata till ett område, det måste även finnas exempelvis ett cykelställ, ett laddställ för leveransfordon eller andra mobilitetsåtgärder. Om man läser förarbetet till lagrummets nuvarande utformning, prop. 2009/10:170, s. 166, framgår det att avsikten med paragrafen har varit att få med krav på att behovet av allmänna platser ska tillgodoses, men utan att använda det begreppet, för att inte begränsa kraven till områden inom detaljplan. I propositionen framhålls det att det i bestämmelsen nämnda behovet bör värderas både i förhållande till områdets värden och framtida behov för att markera det långsiktiga förvaltningsperspektivet. Utifrån detta anser Boverket att utredningen tillägg inte passar in i den befintliga paragrafen utan gör den svårförstådd och otydlig. Utredningens tillägg är på en detaljeringsnivå som inte står i samklang med resten av paragrafen.

4 kap. 6 §

Boverket vill tydliggöra att befintlig lagstiftning redan idag ger möjligheter att planlägga mark med en användning som möjliggör anläggningar för leveranser. Att använda en sådan användningsbestämmelse säkerställer dessutom möjligheten till ett genomförande av en sådan anläggning.

Utredningen föreslår att kommunen i detaljplan ska kunna bestämma markreservat för anläggningar för leveranser. Boverket anser att det finns ett flertal problem gällande detta.

Syftet med möjligheterna till markreservat i denna paragraf är för funktioner som behövs för allmänna ändamål. Ett typiskt exempel för användningen av ett sådant reservat är det allmänna behovet av att ordna till exempel VA och att kommunen då i detaljplanen kan använda markreservat för att förbereda för bildande av kommande ledningsrätter. Det som utredningen verkar avse, leveransboxar för postorderhandel, det vill säga från enskilt företag till enskild konsument, kan inte anses vara behov för allmänna ändamål.

Markreservat används också för att säkerställa att det finns planstöd för de tänkta anläggningarna när de ska genomföras genom annan lagstiftning. Med ett markreservat kan ett områdes användning begränsas men för att få använda området till den tänkta anläggningen enligt markreservatet krävs att bestämmelsen genomförs. Förslaget verkar syfta till att reservera mark för leveransanläggningar. Boverket kan inte utläsa hur utredaren tänker sig att denna typ av markreservat ska genomföras eller hur ett sådant markreservat skulle leda till ett säkerställande av etableringen av en sådan anläggning.

Så som paragrafen är formulerad kan det också finnas risk för en alltför vid tolkning jämfört med vad utredaren har avsett, med anläggningar för leveranser skulle kunna läsas in terminaler, lagercentraler, containerupplag, hamnar, serviceanläggningar för budbilar mm.

4 kap. 13 §

Utredningen föreslår att uttrycket utrymme för parkering, lastning och lossning ersätts med mobilitetsåtgärder i första punkten och att parkeringsplatser byts till mobilitetsåtgärder i andra punkten. I tredje punkten föreslås begreppet parkering ersättas med ”åtgärder enligt första punkten”. Detta skulle ge kommunen rätt att förbjuda till exempel lastning och lossning till viss mark och vissa byggnader vilket skulle ge stora konsekvenser för enskilda jämfört med dagens lagstiftning.

Boverket vill påpeka att så gott som allt utredningen tar upp som önskade mobilitetsåtgärder redan idag kan regleras i detaljplan. Om kommunen i en detaljplan finner det nödvändigt att exempelvis precisera utrymmen för olika typer av parkering på allmän plats skulle det vara möjligt att göra genom egenskapsbestämmelser för utformning av allmän plats med stöd av 4 kap. 5 § 2 vid kommunalt huvudmannaskap och 4 kap. 8 § 2 vid enskilt huvudmannaskap. Om kommunen på kvartersmark vill reglera var och vilka åtgärder som får genomföras kan det göras genom egenskapsbestämmelser med stöd av 4 kap. 10 § eller 4 kap. 16 kap 1. Det som inte idag kan göras, och inte heller kan anses möjligt genom den föreslagna ändringen är att i detaljplan reservera parkering för bilpooler. Kommunen kan inte i en detaljplan reglera vem som får göra något, enbart vad som får göras, i detta fall parkering.

4 kap. 14 §

Möjligheten till villkor för lov eller startbesked i detaljplan används i gällande rätt för att säkerställa att en plats är lämplig för en planerad användning. Att

utvidga paragrafen till att även omfatta mobilitetsåtgärder utöver de som redan finns i paragrafen följer inte den grundläggande tanken med lagrummet.

I författningskommentaren anges att säkerställandet kan ske genom exempelvis avtal. Det framgår däremot inte vilken typ av avtal eller vilka som skulle vara parter i det. Det framgår inte heller hur ett sådant avtal skulle kunna garantera ett säkerställande. Är det till exempel ett avtal mellan framtida delägare i en gemensamhetsanläggning eller ett exploateringsavtal med kommunen?

Eftersom det rör anläggningar som inte ska ha kommunalt huvudmannskap så skulle det kunna vara både anläggningar på allmän plats och på kvartersmark. Om det är en mobilitetsåtgärd på byggherrens egen mark kan byggherren säkra genomförandet. Om det är en mobilitetsåtgärd som är beroende av att en gemensamhetsanläggning inrättas ska det prövas vid en anläggningsförrättning och kan inte säkras genom avtal. Beroende på vilken mobilitetsåtgärd det rör sig om finns det även risk att den inte uppfyller anläggningslagens krav för inrättande av en gemensamhetsanläggning.

6 kap. 40 §

Boverket menar att det inte finns något stöd i PBL för att avtala om mobilitetstjänster i exploateringsavtal idag. En utgångspunkt vid utformningen av lagregleringen av exploateringsavtal var bland annat reglerna i PBL om inlösen av allmän plats och finansieringen av anläggande av gator och vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Exploateringsavtal hanterar frågor relaterande till genomförandet av en detaljplan. Åtgärderna som en byggherre eller fastighetsägare ska finansiera enligt exploateringsavtalet ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Det som regleras i exploateringsavtalet ska inte innehålla reglering av sådant som sker före eller efter plangenomförandet till exempel plankostnader eller drift och underhållsfrågor. Det är regleringen i detaljplanen som utgör det legala stöd för huvuddelen av det som kan regleras i exploateringsavtal.

Att införa en ändring av paragrafen i enlighet med förslaget är att frånga kopplingen till både plangenomförande och regleringen i detaljplanen och skulle innebära en total förändring av grundprinciperna för exploateringsavtal. Konsekvenserna av en sådan förändring kräver därför en omfattande analys. Boverket anser inte att en analys av den omfattning som krävs i denna fråga har gjorts i utredningen och kan därför inte tillstyrka förslaget.

8 kap 9 § samt 8 kap 10 §

Boverket anser att ändring från ”lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning” till ”lämpligt utrymme för mobilitetsåtgärder” inte i sig ger de utökade möjligheter som utredningen vill uppnå utan att kravet blir istället otydligare.

Enligt Boverkets uppfattning framgår det inte av förarbeten eller rättspraxis till dagens lagstiftning om kravet på parkering kan uppfyllas med hjälp av en

mobilitetstjänst till exempel en bilpool. Det är oklart hur det i så fall säkerställs att tjänsten tillhandahålls och finns kvar även i framtiden. Det är även oklart om ett bygglov kan villkoras med att en mobilitetstjänst till exempel en bilpool ska finnas. Utredningen anger att delade mobilitetstjänster behöver främjas och att det finns behov av att förtydliga möjligheterna att arbeta med flexibla parkeringstal och minska kravet på parkering i utbyte mot andra mobilitetsåtgärder tex. uppställning av delade fordon. Om syftet med ändringen är att tydliggöra att det är möjligt att uppfylla kravet på parkering helt eller delvis med mobilitetstjänster måste ordet ”mobilitetstjänster” föras in i paragrafen och författningskommentaren förtydligas i denna del.

I 8 kap. 9 § 6 hänvisas till ett begrepp som enligt förslaget inte kommer att finnas kvar i punkten 4, parkering. Om man i detta fall ersätter parkering med mobilitetsåtgärder blir det en stor skillnad i betydelse då friyta exempelvis ska prioriteras före lastning och lossning av skolmat till eleverna. Paragrafen skulle behöva utformas så att det framgår att friyta ska prioriteras framför mobilitetsåtgärder i form av just parkering.

Nuvarande regler har ingen begränsning i vilket eller vilka trafikslag som det ska finnas utrymme för parkering, lastning och lossning för, det vill säga alla relevanta fordon omfattas redan idag.

8.3 Behov av en nationell strategi

Utredningen lyfter behovet av en nationell strategi för en hållbar samhälls- och bebyggelsestruktur. Syftet är att bryta en seglivad praxis genom att höja kunskapsnivån inom transporteffektivitet och rumslig struktur. Boverket delar uppfattningen att en nationell strategi i samma riktning som Miljömålsrådets pågående samverkansprojekt ”Ramverk för nationell planering” kan vara verkningsfull för att ge kommunerna ett tydligt stöd vid prioriteringar i arbetet med bebyggelsestrukturer, och därmed i tolkningen av de allmänna intressena i 2 kap. PBL.

10. Konsekvensbeskrivningar

Konsekvensbeskrivning för domstolarna saknas. Konsekvenserna för mark- och miljödomstolarna skulle kunna bli betydande då utredningen uppfattas syfta till att ändra praxis. Mot bakgrund av förslagets otydlighet kan det förväntas leda till en ökad arbetsbelastning för mark- och miljödomstolarna vid kommande tvister om hur lagstiftningen ska tolkas.

10.3.1 Boverket

För Boverket kommer förslaget att innebära ett stort arbete i form av följdändringar i föreskrifter och allmänna råd, vägledning samt utbildningar. Enligt utredningen bedöms det kunna inrymmas inom verkets befintliga uppdrag. Boverket anser inte att så här omfattande ändringar inryms inom befintliga ramar.

10.4 Konsekvenser för företag och verksamhetsutövare

Boverket saknar konsekvensbeskrivningen för ett antal verksamheter och företag som hantverkare, hemtjänst och andra som har svårt att utföra sina sysslor utan tillgång till parkering för arbetsfordon.

I detta ärende har generaldirektör Anders Sjelvgren beslutat och signerat beslutet elektroniskt. Föredragande har varit civilekonom Viveka Zetterberg. I den slutliga handläggningen har också rättschef Yvonne Svensson, enhetschef Marie Rosberg, lantmätare Karolina Andersson, infrastrukturplanerare Camilla Burén, planeringsarkitekt Klara Falk, planeringsarkitekt Yvonne Egnér, bygglovsarkitekt Kajsa Lind, brandingenjör Anders Johansson, planarkitekt Roland Thörnquist och jurist Lars Svensson deltagit.

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Viveka Zetterberg
civilekonom

Kopia till:
fi.sba.spn@regeringskansliet.se
lars.arell@regeringskansliet.se