



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Rapport 2013:13  
REGERINGSUPPDRAG

# Utvärdering av vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen





# Utvärdering av vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen

Boverket april 2013

Titel: Utvärdering av vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen  
Rapport: 2013:13  
Utgivare: Boverket april 2013  
Upplaga: 1  
Antal ex: 80  
Tryck: Boverket internt  
ISBN tryck: 978-91-7563-011-3  
ISBN pdf: 978-91-7563-012-0  
Sökord: Plan- och bygglagen (1987:10), utvärdering, analys, ekonomisk tillväxt, effektiv konkurrens, allmänna intressen, styrmedel, planläggning, översiktsplaner, detaljplaner, bygglov, förhandsbesked, kommuner  
Dnr: 10110-4940/2011

Publikationen kan beställas från:  
Boverket, Publikationsservice, Box 534, 371 23 Karlskrona  
Telefon: 0455-35 30 50  
Fax: 0455-819 27  
E-post: publikationsservice@boverket.se  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)

Rapporten finns som pdf på Boverkets webbplats.  
Rapporten kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Boverket 2013

# Förord

Boverket har fått i uppdrag att analysera konsekvenser och uppnådda effekter av den ändring i den dåvarande plan- och bygglagen (1987:10) som trädde i kraft den 1 januari 2008 och som innebär att en god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens ska främjas vid kommunernas planläggning.

Rapporten är utförd av Jonas Fränne (uppdragsansvarig), Klara Falk, Mikael Jarbrink och Anders Carlsson. I det slutliga arbetet med rapporten har även Maria Rydqvist och Agneta Gardar deltagit.

Underlagsrapporten med fallstudier i tio utvalda kommuner har utförts av forskarna Lars Emmelin, Mårten Dunér och Ted Kransby vid Blekinge Tekniska Högskola (BTH) på uppdrag av Boverket. Författarna till underlagsrapporten ansvarar för dess innehåll som utgör en fristående bilaga till Boverkets rapport.

Karlskrona april 2013

*Janna Valik*  
Generaldirektör



# Innehåll

|  |    |
|--|----|
| Förord .....   | 3  |
| Innehåll .....   | 5  |
| Läsanvisningar .....   | 7  |
| Sammanfattning .....   | 9  |
| Uppdraget .....  | 11 |
| Uppdragets genomförande .....  | 11 |
| <i>Avgränsning av uppdraget</i> .....  | 11 |
| <i>Undersökningar</i> .....  | 12 |
| <i>Plan- och byggenkäten 2012</i> .....  | 12 |
| <i>Fallstudier</i> .....   | 12 |
| Ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens som allmänna<br>intressen i PBL .....                                     | 15 |
| God ekonomisk tillväxt .....   | 16 |
| Att främja en effektiv konkurrens.....   | 17 |
| PBL som styrmedel .....  | 18 |
| <i>Det kommunala planmonopolet och planbesked</i> .....  | 18 |
| <i>Lokaliseringsprövningen i PBL</i> .....   | 18 |
| <i>Översiktsplanens betydelse</i> .....  | 19 |
| <i>Den allmänna nyttan ska styra planeringen</i> .....   | 19 |
| Tillämpningen av paragrafen i dag .....  | 21 |
| Plan- och byggenkäten 2012 .....   | 21 |
| <i>Ekonomisk tillväxt</i> .....  | 21 |
| <i>Effektiv konkurrens</i> .....   | 22 |
| <i>Slutsats av svaren i Plan- och byggenkäten 2012</i> .....   | 22 |
| Fallstudier i tio kommuner .....   | 22 |
| <i>Undersökningens resultat</i> .....  | 23 |
| Övriga resultat .....  | 24 |
| Slutsatser .....   | 25 |
| Lagändringen ses som en politisk markering utan egentlig verkan ...  | 25 |
| Effektiv konkurrens är ett allmänt intresse men hör kanske inte<br>hemma i PBL.....                                  | 26 |
| Det går att ge de allmänna intressena ett bättre genomslag .....   | 27 |
| <i>Behov av förtydligande av vad en översiktsplan ska innehålla</i> .....  | 28 |
| <i>Osäkerhet kring hanteringen av de allmänna intressena</i> .....   | 28 |
| <i>Tydligare struktur på 2 kapitlet i PBL kan ge en bättre hantering av<br/>        de allmänna intressena</i> ..... | 29 |
| Litteratur.....  | 31 |
| Övrig litteratur av intresse .....   | 31 |
| Bilaga 1: Den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling .....   | 33 |
| Vad är hållbar utveckling? .....   | 33 |
| Ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens .....   | 35 |
| <i>Ekonomisk tillväxt</i> .....  | 35 |
| <i>Effektiv konkurrens</i> .....   | 36 |
| Planering ur samhällsekonomisk synvinkel .....   | 38 |
| <i>Fördelningen av resurser sker via marknadskrafterna</i> .....   | 38 |
| <i>Offentliga ingripanden är nödvändiga</i> .....  | 38 |
| <i>I översiktsplanen görs sammanvägningen</i> .....  | 40 |

|   |    |
|---|----|
| <i>Ekonomiska bedömningar under hela exploateringsprocessen</i> .....                       | 41 |
| <i>Slutsatser</i> .....   | 42 |
| Litteratur till Bilaga 1 .....  | 44 |
| Bilaga 2: Svar från Plan- och byggenkäten 2012 .....  | 47 |
| Skrivsvaren på fråga 3.1a) i Plan och bygg enkäten 2012 .....                               | 47 |
| Bilaga 3: Underlagsrapport.....   | 53 |
| "God ekonomisk tillväxt" och "effektiv konkurrens" som mål för<br>kommunal planering? ..... | 53 |



# Läsanvisningar

Rapporten har följande kapitelindelning och struktur:

- Kapitlet *Uppdraget* redovisar uppdraget och dess genomförande
- Kapitlet *Ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens som allmänna intressen i PBL?* beskriver bakgrunden till lagändringen och hur PBL är tänkt att fungera
- Kapitlet *Tillämpningen av paragrafen i dag* presenterar resultaten från genomförda undersökningar
- Kapitlet *Slutsatser* visar på problembild och hur en bättre tillämpning skulle kunna åstadkommas
- Bilaga 1 *Den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling* går igenom teori och begrepp kring hållbar utveckling, effektiv konkurrens och god tillväxt samt det samhällsekonomiska perspektivet på planeringen
- Bilaga 2 *Svar från Plan- och byggenkäten 2012* redovisar länsstyrelsernas svar på frågan ”På vilket sätt beaktar kommunerna ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens i sin planering, 2 kap. 3 § PBL?”
- Bilaga 3 *”God ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” som mål för kommunal planering?* är en fristående underlagsrapport framtagen av forskare vid Blekinge Tekniska Högskola på uppdrag av Boverket. I underlagsrapporten redovisas genomförda fallstudier och fördjupningsintervjuer i tio utvalda kommuner. För innehållet och slutsatserna i underlagsrapporten svarar författarna.

Då vi i denna rapport hänvisar till gällande plan- och bygglag (2010:900) som trädde i kraft 2011 används akronymen PBL. Vid hänvisning till den äldre plan- och bygglagen (1987:10) använder vi akronymen ÄPBL.



# Sammanfattning

Denna rapport syftar till att redovisa konsekvenser och uppnådda effekter av den ändring som infördes i den dåvarande plan- och bygglagen (1987:10) som innebär att en god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens ska främjas vid kommunernas planläggning. Ändringen trädde i kraft den 1 januari 2008.

För att undersöka detta har två olika studier genomförts. Dels en nationell skanning för att erhålla en bred bild av tillämpningen i hela landet, dels en fallstudie med fördjupningsfrågor i tio utvalda kommuner.

Boverket har i arbetet med uppdraget inte funnit något som talar för att införandet av bestämmelser om god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens i andra kapitlet i PBL har haft någon egentlig effekt i den praktiska planeringen.

Boverket kan också utifrån arbetet med uppdraget konstatera att ändringen i lagen är i stort sett okänd. En förklaring till detta är att allmänna formuleringar av ”portalkaraktär” inte uppmärksammas om de inte följs av ytterligare anvisningar, förtydliganden eller kommentarer. Lagändringen ses av kommunerna som en politisk markering utan egentlig verkan. En synpunkt som kommer fram i flera intervjuer är att ändringen i sak inte har förändrat förutsättningarna för planering. Däremot framhålls att hänsyn till ekonomisk tillväxt är en av planeringens grundförutsättningar och att tillväxt därmed redan beaktas i den kommunala planeringen.

Svaret på den direkta frågan i uppdraget är alltså nej, lagändringen har inte haft någon betydelse på utformningen av kommunala översiktsplaner och detaljplaner eller på beslut om bygglov och förhandsbesked.

Boverket anser att, om den här typen av lagändringar ska få avsedd effekt, behövs det en precisering av samtliga allmänna intressen i 2 kap. PBL. Dessutom behöver det tydliggöras hur prioriteringar och avvägningar ska göras och på vilket sätt de olika intressena ska hanteras i olika planeringssituationer. Det finns också ett behov av tydligare lagkopplingar mellan 2 kap. PBL och de kapitel i lagen som reglerar planläggning och prövning av lov.

Det går inte att med PBL styra vilka enskilda aktörer som ska driva verksamheter eller att tvinga fram ett genomförande av planer. Den kommunala planeringen enligt PBL ger förutsättningar för effektiv konkurrens. PBL är, och ska vara, en konkurrensneutral lagstiftning.

# Uppdraget

Regeringen har gett Boverket i uppdrag att utvärdera vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen. Av regeringsbeslutet framgår att Boverket ska

analysera konsekvenser och uppnådda effekter av den ändring i den dåvarande plan- och bygglagen (1987:10) som trädde i kraft den 1 januari 2008 och som innebär att en god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens ska främjas vid kommunernas planläggning. I uppdraget ingår bl.a. att studera vilka effekter lagändringen har haft på utformningen av kommunala översiktsplaner och detaljplaner samt på beslut om bygglov och förhandsbesked.

Uppdraget ska utföras i samverkan med Konkurrensverket. Boverket ska vid uppdragets fullgörande rådgöra med Sveriges Kommuner och Landsting samt övrigt berörda intressenter. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 april 2013.<sup>1</sup>

Regeringen pekar i direktivet även på att det ska klargöras om ändringen i plan- och bygglagen kan anses ha medfört de effekter som förutsågs i förarbetena till lagändringen.

## Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts i samverkan med Konkurrensverket och under uppdraget har Boverket rådgjort med Sveriges Kommuner och Landsting samt övriga berörda intressenter. Detta har framför allt skett i inledningen av uppdraget, i urvalsprocessen till fallstudierna och som löpande rapportering till Konkurrensverket och Sveriges Kommuner och Landsting under uppdragets genomförande.

### **Avgränsning av uppdraget**

Tidsperioden för underlag till uppdraget avgränsades till att gälla översiktsplaner och detaljplaner samt beslut om bygglov och förhandsbesked som tillkommit efter införandet av lagändringen i PBL 1987:10 den 1 januari 2008.

---

<sup>1</sup> Ur direktivet till regeringsuppdraget att utvärdera vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen (Dnr. S2011/10460/PBB)

I propositionen 2006/07:122 och den SOU (Förtroendekommissionens rapport Näringslivet och förtroendet, SOU 2004:47) som först lyfte frågan om behovet av en lagändring hänvisas det enbart till att kommunerna i sin översiktsplanering och den efterföljande detaljplaneringen har möjlighet att påverka etableringsmöjligheterna för handel. Av de studier Boverket låtit göra med anledning av uppdraget har det också framgått att frågorna om hållbar ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens bäst hanteras i den översiktliga planeringen och att detaljplanläggningen är det främsta instrumentet för att lägga fast dessa förutsättningar. Ingen av de aktörer Boverket har kommit i kontakt med i detta uppdrag har uppgivit att de känner till något enskilt bygglovärende eller något ärende om förhandsbesked där dessa frågor tagits upp. Med anledning av detta avgränsas Boverkets rapport till att omfatta översiktsplaner och detaljplaner, inte beslut om bygglov och förhandsbesked.

En aspekt som bör nämnas är den i sammanhanget korta tid som gått sen lagändringen i relation till de relativt långa processer det är att ta fram översikts- och detaljplaner.

### **Undersökningar**

Två studier har genomförts:

- en nationell skanning utan fördjupningar via Boverkets årliga plan- och byggenkät som vänder sig till landets 21 länsstyrelser för att erhålla en bred bild av tillämpningen i landet
- en fallstudie med fördjupningsintervjuer i tio utvalda kommuner

Synpunkter har även inhämtats via urvalsprocessen i samband med fallstudierna då ett antal aktörer tillfrågades. Frågan har även diskuterats vid Sveriges Kommuner och Landstings nätverksträff med kommunernas samhällsbyggnadschefer.

### **Plan- och byggenkäten 2012**

En av frågorna i Boverkets årliga plan- och byggenkät 2012 lyder ”På vilket sätt beaktar kommunerna ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens i sin planering, 2 kap. 3 § PBL?”. Enkäten, som vänder sig till landets 21 länsstyrelser, skickades ut i december 2012. Länsstyrelsernas svar redovisas i bilaga 2.

### **Fallstudier**

Fallstudier och fördjupningsintervjuer i tio utvalda kommuner har utförts av forskare vid Blekinge Tekniska Högskola. Intervjuerna utfördes huvudsakligen under december månad 2012. Undersökningen redovisas som en fristående underlagsrapport i bilaga 3.

Vid de intervjuer som genomförts med kommunerna har ett brett deltagande efterfrågats för att belysa frågeställningar ur olika perspektiv. Deltagarna har varit ansvariga kommunala tjänstemän för planering samt, där det gått att arrangera, tjänstemän från kommunernas exploaterings- och näringslivskontor. De utvalda kommunerna har varit mycket tillmötesgående för att få dessa intervjuer till stånd.

Vid intervjuerna har det ställts såväl specifika frågor, i de kommuner där konkreta fall har diskuterats, som generella. I samband med konkreta

fall har i möjligaste mån ansvariga tjänstemän för de aktuella fallen deltagit.

### *Urval*

För att identifiera konkreta fall där hänsyn tagits till den ekonomiska dimensionen i hållbar utveckling med utgångspunkt i den aktuella lagändringen kontaktade Boverket ett stort antal myndigheter, aktörer och intresseorganisationer m.m. Till exempel samtliga länsarkitekter, Mark- och miljödomstolen i Växjö, nationella konsultföretag inom samhällsplanering, Handelns Utredningsinstitut, Svensk Handel, Svenskt Näringsliv, Fastighetsägarna, Konkurrensverket, Sveriges Kommuner och Landsting, nationella kedjor för dagligvaruhandel med livsmedel, större projektutvecklare av kommersiella lokaler (även på nationella byggföretag) och övriga (bl.a. jurister, kommunala tjänstemän etc.).

Frågeställningen som vi bad att få besvarad löd:

- Kan ni under perioden från och med införandet i PBL den 1 januari 2008 fram till i dag identifiera konkreta fall där den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling har beaktats vid planläggning och vägts gentemot den sociala och ekologiska dimensionen med utgångspunkt i lagändringen?

Om svaret var ja bad vi dem att:

- hänvisa till konkreta fall
- kort beskriva vad fallen handlar om och om möjligt ange vilka avvägningar som har gjorts
- lämna kontaktuppgifter till ansvariga på aktuella kommuner

Om svaret var nej bad vi dem att:

- ange sin bedömning av orsaken till att lagändringen inte tillämpats

Utifrån de svar som lämnades gjordes i samråd med forskarna vid Blekinge Tekniska Högskola ett urval av tio kommuner. De utvalda kommunerna utgjordes dels av sådana där konkreta fall utpekats men även av kommuner som utpekats som intressanta med avseende på frågorna i regeringsuppdraget. Slutligen gjordes en logistisk bedömning av möjligheten att genomföra studierna effektivt. Följande tio kommuner utvaldes:

- Luleå kommun
- Stockholms stad
- Järfälla kommun
- Västerås stad
- Örebro kommun
- Jönköpings kommun
- Västerviks kommun
- Malmö stad
- Lunds kommun
- Staffanstorps kommun.





# Ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens som allmänna intressen i PBL

År 2008 lyftes tillväxt och konkurrens in i plan- och bygglagens andra kapitel för att balansera de övriga dimensionerna av hållbar utveckling.

I 2 kap. 3 § 4 p PBL anges att

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

.....

4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens.

I propositionen 2006/07:122, som föregick ändringen, angavs att till skillnad från de sociala och ekologiska dimensionerna i hållbar utveckling hade den ekonomiska dimensionen inte kommit till tydligt uttryck i lagens bestämmelser. Regeringen ansåg att detta medfört att motstående intressen och avvägningar inom ramen för en helhetssyn inte alltid redovisats.<sup>2</sup>

Begreppet hållbarhet finns inte som allmänt intresse i 2 kap. PBL. Det är endast i den nya lagens 3 kap. 5 § 4 p PBL som begreppet ”hållbar utveckling” kommit med i lagtexten. Denna punkts krav på översiktsplanens hänsyn till ”relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen” utgör den ”strategiska” ambitionen i nya PBL (2010:900). I den underlagsrapport som tagits fram av forskare från BTH menar man att det skulle kunna innebära ett mer framträdande, politiskt eller s.k. strategiskt, förhållningssätt till hållbar utveckling i översiktsplanerna. Men fortfarande saknas det lagstöd för en prövning av hållbar utveckling i detaljplan eller bygglov.<sup>3</sup>

Det bör påpekas att något krav på en prövning mot ”hållbar utveckling” eller avvägning mellan ekologiska och sociala aspekter på hållbar utveckling, inte

<sup>2</sup> Prop. 2006/07:122, Ett första steg för en enklare plan- och bygglag sid. 29.

<sup>3</sup> Bilaga 3: Underlagsrapport, Emmelin, Kransby, Dunér (2013), sid. 40.

funnits i plan- och bygglagen, varken före eller efter förslaget om en komplettering av en ekonomisk dimension. I propositionstexten 2006/07, där den ekonomiska aspekten fördes in, beskrivs bara hur en hållbar utveckling kan anses tillgodosedd vad gäller miljö och sociala aspekter genom befintliga skrivningar i ÄPBL, inte några motiv för att en prövning enligt ÄPBL ska baseras på begreppen i Brundtlands hållbarhetsdefinition. Därmed är det snarast berömvärt att kommunerna inte i större utsträckning prövat planer och bygglov mot hållbarhetskriterier, oavsett om de är ekologiska, sociala eller ekonomiska.<sup>4</sup>

I fallstudien konstaterar forskarna att flera av intervjupersonerna inte ser att ändringen innebär någon verklig ändring i sak. Detta eftersom kommunerna menar att planeringen i hög grad utgår från ekonomisk tillväxt vilket alltså vägs in som grundförutsättning i resonemang om hållbar utveckling.

Anledningen till att lagändringen infördes var en politisk uppfattning om en obalans i lagstiftningens hantering av hållbarhetens olika delar. I fallstudien finner dock forskarna inget stöd för detta. Inte heller i övriga intervjuer och analyser av materialet ges det något stöd för uppfattningen att den ekonomiska dimensionen skulle vara eftersatt.

Vid de frågeställningar som Boverket skickade ut i samband med urvalet till fallstudierna svarade några av länsarkitekterna:

Kommunerna arbetar fram egna förutsättningar för den ”ekonomiska dimensionen” i samhällsbyggandet. Det avvägningsperspektiv som efterfrågas (genom ert regeringsuppdrag) tar vi på länsstyrelsen del av genom en löpande och god dialog med kommunerna. Det allmänna intresset av utvecklings- och tillväxtperspektiv i planering och byggande tas alltså om hand. Men inte nödvändigtvis uttryckt i text med hänvisningar till lagrum.<sup>5</sup>

Det är väl för de flesta planer alltid en avvägning mellan olika intressen eller ”dimensioner”. Nuförtiden planerar man ju heller inte i förväg utan utifrån mer eller mindre färdiga ”projekt”. Den ”ekonomiska dimensionen” är sålunda det fundamenta som gör att det blir något planerat över huvud taget för att hårdra det hela.<sup>6</sup>

## God ekonomisk tillväxt<sup>7</sup>

I propositionen angav regeringen att ekonomisk tillväxt och ett starkt näringsliv baserat på konkurrenskraftiga företag är en förutsättning för hållbar utveckling. Regeringen ansåg att det därför finns skäl att i plan- och bygglagen tydliggöra att målet om en hållbar utveckling också har en ekonomisk dimension.<sup>8</sup>

I propositionen uttryckte regeringen att plan- och bygglagens grundläggande bestämmelser kan sägas spegla den ekologiska, den sociala och den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling. I propositionen uttrycks vidare att PBL är väl ägnad att konkretisera

<sup>4</sup> Bilaga 3: Underlagsrapport, Emmelin, Kransby, Dunér (2013), sid. 49.

<sup>5</sup> Synpunkt inhämtad av Boverket i samband med urvalsprocessen inför fallstudierna då ett antal aktörer tillfrågades, se bl.a. under kapitlet *Uppdraget*.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> I bilaga 1 beskrivs begreppet ekonomisk tillväxt, förutsättningar för den och hur den kan mätas, sid. 35.

<sup>8</sup> Prop. 2006/07:122, Ett första steg för en enklare plan- och bygglag, sid. 29-30.

innebörden av hållbar utveckling i sitt sammanhang, att hantera de målkonflikter som hållbar utveckling rymmer samt att säkerställa åtgärder för genomförandet. Men samtidigt konstateras också att lagens räckvidd och tillämpningsområde även innebär vissa begränsningar för arbetet för en hållbar utveckling.<sup>9</sup>

Av regeringsuppdraget framgår att avsikten var att bestämmelsen skulle innebära att kommunen vid planläggning ska beakta grundläggande förutsättningar för etablering och utveckling av näringslivet och kommersiell service, för byggande av behövlig infrastruktur för teknisk försörjning samt bostadsbyggande. Kommunen ska även i sin planläggning beakta intresset av att främja en effektiv konkurrens.

## Att främja en effektiv konkurrens<sup>10</sup>

I regeringsuppdraget till Boverket framhålls att ett av skälen till att paragrafen infördes var argumentationen från Förtroendekommissionens rapport Näringslivet och förtroendet (SOU 2004:47) om vikten att kommunerna tar hänsyn till ekonomiska aspekter vid planering och tillämpning av plan- och bygglagen eftersom detta påverkar aktörernas etableringsmöjligheter. Kommissionen menade att kommunerna genom sitt planarbete har möjligheter att påverka etableringsmöjligheterna för handel. Man pekade på att detaljplanerna är huvudinstrumentet, då de reglerar markanvändningen och bebyggelsen inom ett område. Kommissionen menade att kommunerna i sitt planarbete tar en mängd olika hänsyn. Det innebär bl.a. att olika kommuner gör skilda prioriteringar. I de kommuner där relativt sett större möjligheter ges till etablering av handel kan kommuninvånarna väntas åtnjuta lägre priser och ett breddat utbud jämfört med invånarna i de kommuner där det förs en mer restriktiv politik i detta hänseende.<sup>11</sup>

Konkurrensverkets rapport *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen* diskuterar dagligvarubranschen och deras situation. De för fram förslag på förbättringar, bland annat inom fysisk planering, för att regeringen och kommunerna (bör) i första hand minska den fysiska planeringens betydelse som inträdesbarriär för nya företag på marknaden. Det är alltså svårt för nya företag att få tillgång till lämpliga lägen där det är tillåtet att bedriva handel med livsmedel. Konkurrensverket har i tidigare rapporter belyst detta problem och kommit till slutsatsen att den kommunala tillämpningen av gällande regler ofta inte tar hänsyn till konkurrensintresset på ett tillfredsställande sätt.<sup>12</sup>

Boverket har tidigare understrukit att plan- och bygglagen i sig är en konkurrensneutral lag<sup>13</sup>. Det är inte en fråga för PBL att ta ställning till vem som får använda marken för det angivna ändamålet. Detta är en fråga för marknaden. Däremot kan en planering som inte tar hänsyn till

<sup>9</sup> Prop. 2006/07:122, Ett första steg för en enklare plan- och bygglag, sid. 29.

<sup>10</sup> I bilaga 1 beskrivs begreppet effektiv konkurrens och hur den kan mätas, sid. 36.

<sup>11</sup> SOU 2004:47, Näringslivet och förtroendet, Förtroendekommissionen, sid. 349.

<sup>12</sup> Konkurrensverket (2004). *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen*.

Konkurrensverkets rapportserie: 2004:2, sid. 35.

<sup>13</sup> Boverket (1999), *Handeln i planeringen*, sid. 60.

förändrings- och förnyelsebehov få en konserverande effekt och därmed i sig vara hämmande både för utvecklingen och för en fri konkurrens.

## PBL som styrmedel

PBL är i första hand en exploateringslag, även om det ofta uttrycks åsikter som tenderar att uppfatta PBL som en lag för att skydda och bevara. Det är Boverkets uppfattning att PBL mer handlar om att åstadkomma en bärkraftig samhällsutveckling med bl.a. ett tryggt bostadsbehov. Det övergripande syftet med plan- och bygglagen är att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning<sup>14</sup>.

PBL ger ramen för beslut om markanvändningen och ställer krav på att kommunen ska ta hänsyn till och väga både allmänna och enskilda intressen mot varandra i planeringen. Det är kommunen själv som bär huvudansvaret för att de allmänna intressena beaktas. Detta ställer höga krav på beslutsunderlag, på öppenhet och på att ge så många intressenter som möjligt chansen att delta i planprocessen.

### Det kommunala planmonopolet och planbesked

En grundprincip sedan 1987 i Plan- och bygglagen är det så kallade planmonopolet, att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten (1 kap. 2 § PBL). Det är kommunen som avgör om, när och för vilket eller vilka ändamål en detaljplan ska upprättas.

Kommunens planmonopol, och därmed den möjlighet kommunen har att vägra planläggning, kan betraktas som en form av konkurrenshinder. Enligt Konkurrensverket<sup>15</sup> är kommunernas ovilja att ändra detaljplaner ett betydande etableringshinder.

Med tanke på att allt fler planer görs på privata initiativ<sup>16</sup> infördes med den nya plan- och bygglagen (SFS 2010:900) möjligheten till planbesked. I propositionen 2009/10:170 som föregick den nya lagen beskrev regeringen att motivet till införande av planbesked var att den enskilde skulle få snabba och tydliga besked om hur kommunen ställde sig till förslag som kräver detaljplaneläggning. Regeringen underströk dock att planbesked inte skulle föregripa planprocessen eller ses som ett slutligt ställningstagande från kommunens sida.<sup>17</sup>

### Lokaliseringsprövningen i PBL

Boverket gav 1999 ut en rapport om handeln i planeringen. I rapporten klargör Boverket sin syn på handel kopplad till plan- och bygglagen. Reglering av handel sker i PBL genom beslut om lokalisering, dvs. genom beslut om var och i vilken i form handel får bedrivas inom kommunen. Det framhålls i rapporten att det inte är en uppgift för PBL

---

<sup>14</sup> 2 § 2 kap PBL (SFS 2010:900)

<sup>15</sup> Konkurrensverket (2004). Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen. Konkurrensverkets rapportserie: 2004:2, sid. 36.

<sup>16</sup> SOU 2008:68, Byggprocessutredningen, Bygg – helt enkelt!, sid. 124.

<sup>17</sup> Prop. 2009/10:170, En enklare plan- och bygglag, sid. 226.

att ta ställning till vem som får bedriva handel, den enskilde handlarens affärsidé m.m.<sup>18</sup>

### **Översiktsplanens betydelse**

Vidare anger rapporten att övergripande bedömningar om lämpliga lokaliseringar bör ske inom ramen för den översiktliga planeringen och sen sker den bindande regleringen med områdesbestämmelser och detaljplan. Rapporten framhåller att handelsetableringar, som kan förväntas få omfattande effekter på handeln och handelsstrukturen i kommunen, och inte minst som kan förväntas få regionala effekter, bör behandlas på övergripande nivå, dvs. i översiktsplanen eller i en fördjupning av denna.<sup>19</sup>

### **Den allmänna nyttan ska styra planeringen**

Vid all planläggning enligt PBL är det av grundläggande betydelse att kommunen tar ställning till nyttan av ett lokaliseringsbeslut, dvs. nyttan med utgångspunkt i de allmänna intressena.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Boverket (1999). Handeln i planeringen, sid. 55.

<sup>19</sup> Ibid, sid. 55.

<sup>20</sup> Ibid, sid. 56.



# Tillämpningen av paragrafen i dag

Av regeringsuppdraget framgår att regeringen vill klarlägga de effekter och andra konsekvenser som lagändringen har medfört på planläggningsaktivitet och planutformning samt om de intentioner som kommit till uttryck i förarbetena till lagändringen har blivit infriade.

De två undersökningar som genomförts har inte kunnat påvisa att lagändringen i 2 kap. 3 § PBL som trädde i kraft 1 januari 2008 haft några effekter eller konsekvenser på utformningen av kommunala översiktsplaner och detaljplaner samt på beslut om bygglov och förhandsbesked. Därmed kan inte heller sägas att lagändringen kan anses ha medfört de effekter som förutsågs i förarbetena till lagändringen i form av ökad konkurrens som leder till lägre priser<sup>21</sup> och en god ekonomisk tillväxt.

## Plan- och byggenkäten 2012

I plan- och byggenkäten för 2012 ställdes följande fråga till landets 21 länsstyrelser: ”På vilket sätt beaktar kommunerna ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens i sin planering, 2 kap. 3 § PBL?”.

Samtliga länsstyrelser har svarat och en sammanfattning av svaren redovisas nedan.

### Ekonomisk tillväxt

De flesta länsstyrelser menar att kommunerna i sin planläggning på ett eller annat sätt hanterar frågan om tillväxt, men att det så gott som aldrig görs med hänvisning till den specifika lagparagrafen i 2 kapitlet.

Länsstyrelserna menar att det inte är i kommunernas planhandlingar som det framgår hur ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens beaktas, utan att det snarare är underförstådda ekonomiska mål som utgör bakomliggande drivkrafter i planeringen. Många länsstyrelser anser även

---

<sup>21</sup> SOU 2004:47, Näringslivet och förtroendet, Förtroendekommittén, sid. 349.

att frågan är tvådelad, dvs. att ekonomisk tillväxt är en del och den effektiva konkurrensen en annan.

Visserligen är tillväxt ofta en del av argumentationen i exempelvis översiktsplaner, men det framgår inte på vilken strategisk nivå frågan har analyserats, om regionala förutsättningar har vägts in, vilket tidsperspektiv som åsatts för tillväxt etc.

Flera länsstyrelser menar att ekonomisk tillväxt ofta är ett bakomliggande syfte i planeringen och att kommunerna välkomnar alla initiativ som gynnar ekonomisk tillväxt i vid mening. En länsstyrelse uttryckte det som att detta innebär att planverksamheten anpassas efter efterfrågan, snarare än till en god hushållning med mark- och vattenresurser. Det innebär att det inte görs någon egentlig avvägning mellan hushållningen med naturresurserna och den eventuella vinsten och mervärdena som exploateringen medför.

### **Effektiv konkurrens**

Flera länsstyrelser menade att frågan om konkurrens är av mindre vikt i ett län med svag ekonomisk utveckling.

En länsstyrelse menade att konkurrens beaktas bland annat genom planbestämmelser som medger flera användningssätt och som därmed inte begränsar t ex ändamålet handel.

Att genom planläggning skapa förutsättningar till konkurrenskraft togs upp av flera länsstyrelser.

En länsstyrelse angav att i de flesta ärenden i länet som kretsat kring konkurrensfrågor har det oftast handlat om olika enskilda intressen, snarare än det allmänna intresset som bestämmelsen i 2 kap. 3 § tar sikte på.

### **Slutsats av svaren i Plan- och byggenkäten 2012**

Sammanfattningsvis bedömer länsstyrelserna att den privata marknaden och de enskilda ekonomiska tillväxtintressena i hög grad driver och initierar planeringen och att detta i hög grad uppmuntras av kommunerna. När det gäller effektiv konkurrens har länsstyrelserna svårt att se hur det konkret tar sig uttryck i planläggningen. Men det är inte formuleringen i 2 kap. 3 § PBL som är avgörande för detta. En länsstyrelse uttryckte det som att ”bestämmelsen om ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens har endast påverkat den kommunala planeringen i mycket begränsad omfattning.”

## **Fallstudier i tio kommuner**

Bifogad underlagsrapport (bilaga 3) utförd av forskare vid Blekinge Tekniska Högskola redovisar resultaten av genomförda fallstudier och fördjupningsintervjuer där tjänstemän i tio utvalda kommuner har intervjuats. Urvalet innebär att studien är begränsad och inte gör anspråk på bred representativitet med avseende på läget i samtliga Sveriges kommuner. I underlagsrapporten sammanfattas intervjuerna. Författarna har även genomfört en analys av resultaten och en diskussion kring dessa. Författarna till underlagsrapporten ansvarar för dess innehåll som utgör en fristående bilaga till Boverkets rapport.



### Undersökningens resultat

Svaret på den direkta frågan om ändringen har haft någon betydelse på utformningen av kommunala översiktsplaner och detaljplaner samt på beslut om bygglov och förhandsbesked är nej.

Slutsatserna från fallstudier och fördjupningsintervjuer summeras kortfattat av författarna till underlagsrapporten nedan.

- Ändringen av 2kap. 2§ i ÄPBL är i stort sett okänd.  
Någon konsekvens av ändringen kan inte ses i vårt material. En synpunkt som kommer fram i flera intervjuer är att ändringen i sak inte kommer att förändra förutsättningarna för planering. Däremot framhålls att hänsyn till ekonomisk tillväxt är en av planeringens grundförutsättningar. Att tillväxt inte skulle beaktas i den kommunala planeringen avvisas därför.<sup>22</sup>
- Orsakerna till att ändringen är okänd  
kan vara att allmänna formuleringar av ”portalkaraktär” inte uppmärksammas om de inte följs av ytterligare anvisningar, förtydliganden eller kommentarer. Viktigare förefaller det emellertid att vara att flera av intervjupersonerna inte ser att ändringen innebär någon verklig ändring i sak. Planeringen utgår i hög grad från ekonomisk tillväxt som alltså vägs in som grundförutsättning i resonemang om hållbar utveckling.<sup>23</sup>
- Innebörden av ändringen  
framstår som oklar i flera avseenden. Detta framkommer såväl i intervjuerna som i våra analyser. ”God ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” är allmänna formuleringar med vid innebörd.<sup>24</sup>
- Uppfattningen om en obalans i behandlingen av hållbarhetens dimensioner får inte stöd i undersökningen.  
Intervjuer och analys av materialet ger inget stöd för uppfattningen att den ekonomiska dimensionen skulle vara eftersatt. Den viktigaste substantiella invändningen mot föreställningen om en obalans är som påpekats att ekonomisk utveckling faktiskt ses som planeringens utgångspunkt. Uppmärksamheten för de sociala och ekologiska/miljömässiga aspekterna kan också förklaras med att ”god livsmiljö” och ”hållbar stad” uppfattas som överordnade mål för planeringen. Detta har uppenbart stöd i regelverk och offentliga mål men en minst lika viktig faktor förefaller vara att de ses som viktiga konkurrensmedel i den interkommunala konkurrensen. Krav i regelverk och offentliga mål driver dessutom behandling och omfattning av text. Länsstyrelsernas faktiska kompetens och resurser innebär också en fokusering på den miljömässiga dimensionen i rådgivning och tillsyn.<sup>25</sup>
- Intrycket av intervjuerna och materialet ger en bild av att hållbarhetens tre dimensioner utgör tre olika grupper av mål som kommunen samtidigt strävar mot.  
Därmed kommer avvägning att inta en undanskymd plats men exempel på konsekvensanalyser av olika faktorer inklusive samhällsekonomiska faktorer, konkurrens mellan extern och centrumhandel, hållbara strukturer, strategiska program för bostadsbyggande för att åstadkomma ökad konkurrens på

---

<sup>22</sup> Bilaga 3: Underlagsrapport, Emmelin, Kransby, Dunér (2013), sid. 2.

<sup>23</sup> Ibid, sid. 2.

<sup>24</sup> Ibid, sid. 2.

<sup>25</sup> Ibid, sid. 2-3.

bostadsmarknaden osv förekommer och nämns i rapporten. Problemen med avvägning inom ett allmänt hållbarhetsbegrepp diskuteras i rapporten.<sup>26</sup>

I samband med fallstudierna gick författarna till underlagsrapporten igenom ett omfattande material från kommunerna. Därvid hittades inga exempel på att någon kommun faktiskt arbetar med ändringen utan författarna menar att kommunerna egentligen arbetar indirekt med tillväxt- och konkurrensfrågor. Med anledning av det bifogas inte några exempel som lätt skulle tolkas som "goda" trots olika brister. I underlagsrapporten ges istället en bild av hur kommunerna arbetar genom redovisning av exempel från både intervjuer och analys av materialet.

Avslutningsvis skriver författarna

Den slutsats som kommer närmast en rekommendation är således att ändringen troligen får ringa påverkan på planeringen om innebörden av "god ekonomisk tillväxt" och "effektiv konkurrens" inte preciseras och eventuella metoder för att föra in detta i den översiktliga planeringen som mål eller "allmänna intressen" och göra det till ett fungerande underlag i detaljplanering och lovgivning särskilt om hänsyn tas till rättssäker tillämpning i avvägningar mot andra intressen. Vi är dock tveksamma till värdet av att i offentliga planer direkt försöka styra en ekonomisk tillväxt eller än mindre olika konkurrensförutsättningar.<sup>27</sup>

## Övriga resultat

Synpunkter på tillämpningen av lagändringen har även inkommit via den urvalsprocess som gjordes inför fallstudierna då ett antal aktörer (se sid. 12-13 under rubriken *Urval*) tillfrågades samt i samband med att frågan diskuterats vid Sveriges Kommuner och Landstings nätverksträff med kommunernas samhällsbyggnadschefer.

De synpunkter som inkom därifrån överensstämmer med resultaten från fallstudierna samt från plan- och byggenkäten 2012.

---

<sup>26</sup> Bilaga 3: Underlagsrapport, Emmelin, Kransby, Dunér (2013), sid. 3.

<sup>27</sup> Ibid, sid. 57.

# Slutsatser

Boverket har i arbetet med uppdraget inte funnit något som talar för att införandet av god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens i andra kapitlet i PBL har haft någon egentlig effekt i den praktiska planeringen. Det kan finnas flera orsaker till detta. En orsak kan vara att lagändringen infördes för fem år sedan och att det året efter var valår och en ny mandatperiod inleddes. Bara något år därefter infördes en ny plan- och bygglag. Eftersom det tar relativt lång tid för kommunerna att arbeta fram nya översiktsplaner tar det också tid innan ändringar i lagen tar sig synliga uttryck i kommunernas planering. Lagändringen i sig skapade vissa osäkerheter och sedan riktades mycket av uppmärksamheten mot att förstå och sätta sig in i den nya lagstiftningen. Men enligt de erfarenheter som framkommit under utredningen är det uppenbart att något egentligt genomslag av lagändringen inte heller är att vänta på sikt. Det finns nämligen andra förklaringar till varför inga spår kan ses av att lagändringen påverkat den praktiska planeringen.

## Lagändringen ses som en politisk markering utan egentlig verkan

Redan vid införandet var lagstiftaren medveten om svårigheterna att i praktiken tillämpa bestämmelserna i 2 kap. 3 § PBL. Man visste att de allmänna intressenas generella karaktär behöver konkretiseras för att få något direkt genomslag i den kommunala planeringen.

Lagstiftarens farhåga bekräftas i såväl intervjuerna med de kommunala företrädare som ligger till grund för underlagsrapporten som i länsstyrelsernas svar på Boverkets plan- och byggenkät och i intervjuerna med olika aktörer som jobbar med byggande och handel. Man säger att de vaga begreppen av ”portalkaraktär” i andra kapitlet knappast utgör den precisering av ekonomisk hållbarhet som måste ha varit syftet. Det krävs närmare anvisningar för hur kommunerna ska tolka och tillämpa begreppen om de ska få någon inverkan på den praktiska planeringen.

En uppfattning som kommer fram i materialet är att kommunerna tycker sig ha uppifrån givna (formella) kriterier för den ekologiska/

miljömässiga hållbarheten (t.ex. miljömålen, MKN, riktvärden för buller etc.), kanske i någon mån för den sociala (hälsomålen eller egenkonstruerade kriterier för ”ett bra liv i kommunen”) men att det saknas motsvarande kriterier för god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens eller andra indikatorer på ekonomisk hållbarhet.<sup>28</sup>

Om man vill att lagändringen ska få någon betydelse utöver att vara en politisk markering är det sannolikt så att det behöver göras förändringar i hur paragrafen är formulerad med en tydligare koppling till de kapitel i lagen som reglerar planläggning och prövning av lov. Problemet är att det inte räcker med att enbart förändra en enskild paragraf i 2 kapitlet i PBL. För att det ska få ett egentligt genomslag krävs det en översyn av uppbyggnaden av hela 2 kapitlet. Därtill kan det behövas en närmare vägledning om hur de allmänna intressena ska tolkas och på vilket sätt de ska hanteras i olika planeringssituationer.

## Effektiv konkurrens är ett allmänt intresse men hör kanske inte hemma i PBL

PBL bygger på principen att olika intressen ska vägas mot varandra och att kommunerna vid den vägnings ska anlägga ett helhetsperspektiv på planeringen. Kommunen kan med kraft av sitt planmonopol avgöra om det ska göras en detaljplan eller inte. Även om det är Boverkets uppfattning att PBL är en konkurrensneutral lagstiftning så är det tydligt att planmonopolet ibland ses som ett konkurrensbegränsande verktyg. Det kan alltså vara konkurrensbegränsande om kommunen säger nej till en privat exploatör till att ta fram en detaljplan. Om frågan kommer till en planprövning ska alla intressen vägas mot varandra och den allmänna lämpligheten av projektet bedömas.

De huvudsakliga administrativa styrmedlen inom fysisk planering är plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken. Ur samhällsekonomisk synvinkel bör målsättningen med fysisk planering vara att i vid mening utnyttja tillgängliga resurser (mark, vatten, energi, byggnader etc.) så effektivt som möjligt. Kommunen måste i sin planering därför bland annat ta hänsyn till att den privata marknaden och de enskilda intressen inte självklart är de samma som de intressen kommunen har att planera för och försvara. I de enskilda planärendena måste kommunen därför ta hänsyn till hur konkurrensförhållandena påverkas, om projektet kan få negativa externa effekter<sup>29</sup> eller om det finns stordriftsfördelar<sup>30</sup> vid infrastruktursatsningar att ta hänsyn till. Slutligen blir frågeställningen om sammanvägningen mellan de olika aspekterna har utförts på ett sätt som leder till det samhällsekonomiskt bästa utfallet och utgör ett rättvisande beslutsunderlag för de efterföljande politiska besluten.

Plan- och bygglagen och den kommunala planeringen kan bara ge förutsättningar för en effektiv konkurrens. Det går inte att med PBL styra vilka enskilda aktörer som ska driva verksamheterna och det går inte heller att tvinga fram ett genomförande av planerna.

---

<sup>28</sup> Bilaga 3: Underlagsrapport, Emmelin, Kransby, Dunér (2013), sid. 48.

<sup>29</sup> I bilaga 1 beskrivs begreppet externa effekter, sid. 39.

<sup>30</sup> I bilaga 1 beskrivs begreppet stordriftsfördelar, sid. 39.

Som vid all annan planering med stöd av PBL ska kommunen väga olika intressen mot varandra. Mot intresset av en fri etableringsrätt och goda förutsättningar för en sund och dynamisk konkurrens med låga priser etc. ska vägas övriga allmänna intressen såsom god miljö, ren luft, levande stadskärnor, osv. Utbyggnad för handel eller förändringar i handelsstrukturen ska bedömas inte bara med utgångspunkt i förväntade positiva effekter utan också i fråga om risker för negativa effekter på motstående intressen. Inte minst är det viktigt att kommunen söker bedöma den förväntade nyttan av en ny lokalisering. Om inte den bedömningen bygger på ett tillräckligt underlag blir det inte möjligt att göra rimliga intresseavvägningar.

Med utredningar och konsekvensbedömningar som grund måste kommunen ta ställning till om en från olika utgångspunkter önskad utveckling av handelns lokalisering står i samklang med de övergripande målen för markanvändning och bebyggelseutveckling. Om så inte är fallet måste kommunen väga nyttan från allmänna utgångspunkter av en ny etablering mot risken för skador på motstående allmänna intressen. Om det inte är möjligt att få intressena samstämmiga ska kommunen väga dem emot varandra och ge företräde åt de tyngst vägande.

Av underlagsrapporten framgår att

Det förefaller som om goda argument skulle kunna anföras mot att kommunen i plan ska försöka ta ställning till ett så oklart begrepp som ”effektiv konkurrens”. Argumenten gäller både sakfrågan och metoder för att göra avvägning. I synnerhet vad gäller en avvägning av hållbarhetskriterier är svaret ”nej”, då ett lagstöd saknas för att göra en sådan prövning i detaljplaner eller bygglov.<sup>31</sup>

Om tanken med ”effektiv konkurrens” är att underlätta nyetablering, särskilt av livsmedelshandel, kan man, som vi påpekat, känna sig tveksam till om ändringen får avsedd verkan eller om den till och med kan vara kontraproduktiv.<sup>32</sup>

## Det går att ge de allmänna intressena ett bättre genomslag

I underlagsmaterialet är det flera som framför samstämmiga tankar om vad som behövs för att ge lagändringen ett praktiskt genomslag i den kommunala planeringen och forskarna drar i underlagsrapporten också en del slutsatser som skulle kunna leda till en tydligare och bättre behandling av de allmänna intressena.

Förutom att det saknas en tydlig vägledning om hur de allmänna intressena ska definieras, hur de ska skiljas från enskilda intressen, hur de allmänna intressena ska vägas mot varandra och hur prioriteringar ska göras så saknas det också en tydlig struktur i lagens andra kapitel och nödvändiga hänvisningar till och från de avsnitt i lagen som reglerar översiktplan, detaljplan och lovgivning.

I underlagsrapporten efterlyses en större tydlighet om hur de allmänna intressena ska hanteras i olika plansituationer och vid lovgivning.

---

<sup>31</sup> Bilaga 3: Underlagsrapport, Emmelin, Kransby, Dunér (2013), sid. 50.

<sup>32</sup> Ibid, sid. 56.

### **Behov av förtydligande av vad en översiktsplan ska innehålla**

Den fysiska planeringen påverkar förutsättningarna för en god ekonomisk tillväxt framförallt på den översiktliga nivån. Kommunens ansvar för fysisk planering handlar om att ”tänka efter före” och ha en strategi och handlingsplan för att kunna hantera förändringar. För att översiktsplanen ska bli strategisk och användbar måste planen handla om sammanhang, val och handling; att prioritera, att välja ut de frågor som är politiskt angelägna för kommunen.

När politikerna uttalar ambitioner för de kommande tio åren som gäller utbyggnad av infrastruktur, bebyggelseutveckling och bevarande och preciserar dessa i den kommunala översiktsplanen har man gjort en mängd olika val som påverkar förutsättningarna för den ekonomiska tillväxten. De olika valen och avvägningarna sker utifrån en tro på vad som gagnar samhället och vad som är mest attraktivt för den privata marknaden.

Av undersökningen framgår det att det finns behov av en närmare precisering av vad en översiktsplan ska innehålla och på vilket sätt det tredje kapitlet om översiktsplan är kopplat till det andra kapitlet med allmänna intressen. Det saknas också stöd om hur man kan hantera de samhällsekonomiska frågorna. Vid planeringen av infrastrukturutbyggnad använder Trafikverket olika beräkningsmodeller. Av bilaga 1 framgår att det finns framtagna samhällsekonomiska beräkningsmodeller som inte har kommit till användning och som kommunerna kanske skulle kunna tillämpa för att göra samlade samhällsekonomiska bedömningar i det kommunala planarbetet. Boverket har i dag ingen uppfattning huruvida dessa modeller är användbara och praktiskt tillämpliga i den kommunala planeringen.

Det är Boverkets uppfattning att den fysiska planeringen bäst bidrar till att skapa goda förutsättningar för en god ekonomisk tillväxt genom översiktsplanen. Ett sätt att i den praktiska planeringen tydliggöra detta hittar vi i det planeringssystem man använder i Skottland. Här synliggörs hållbarhet och ekonomisk tillväxt genom krav på redovisning av ett åtgärdsprogram för genomförandet av varje plan. Åtgärdsprogrammen ställer krav på att avvägningarna mellan de olika intressena redovisas och hur avvägningarna relaterar till de olika hållbarhetsdimensionerna. Åtgärdsprogrammen redovisar också vem som har ansvar för vad, vilka mandat olika aktörer har att genomföra planidéerna och på vilket sätt transparensen och medbestämmandet ska hanteras. Ett svenskt exempel, som antyder hur detta skulle kunna tillämpas, återfinns i Älvsbyns översiktsplan.<sup>33</sup>

### **Osäkerhet kring hanteringen av de allmänna intressena**

Eftersom det är detaljplanen som lagligen reglerar användningen av marken och ger verksamheterna de nödvändiga byggrätterna är det ofta denna planläggning som diskuteras och kritiseras i olika avseenden. Det är i samband med detaljplaneläggning som de ekonomiska frågorna blir tydliga och i det skedet som det framkommer att samhällets intentioner och marknadens avsikter inte alltid är samstämmiga.

---

<sup>33</sup> Översiktsplan 2011, Älvsbyns kommun, sid. 87.

Även när det gäller detaljplaneläggning redovisas det i undersökningen att det finns ett behov av närmare vägledning i hanteringen av de allmänna intressena och att osäkerheten kring detta skapar onödiga svårigheter. Här blir behovet av vägledning ännu tydligare eftersom alla frågor måste få ett praktiskt avgörande under processen.

Av intervjuerna framgår det att det är samma problem och osäkerheter när det gäller länsstyrelsens ingripandegrunder. Eftersom lagstiftningen i sig är otydlig om hur olika intressen förhåller sig inbördes, är det inte ovanligt att länsstyrelsen i tidiga skeden kräver utredningar även i frågor som ligger utanför ingripandegrunderna. Kommunen eller exploitören tvingas då att genomföra utredningar, även om det är oklart vilken koppling just de frågorna har till det aktuella ärendet.

I flera intervjuer redovisas en taktisk hänsyn till ett förmodat statligt agerande och en statlig prioritering av vissa frågor i planprocessen. Bilden ges av ett kommunalt agerande som i stora stycken är reaktivt, baserat på reella eller förmodade hinder för processen, och inte ett kommunalt syfte som direkt drivkraft för ställningstagandena.<sup>34</sup> Länsstyrelsernas faktiska kompetens och resurser innebär en fokusering på den miljömässiga dimensionen i rådgivning och tillsyn.<sup>35</sup>

Osäkerheten kring hanteringen av de allmänna intressena medför längre processtider och skapar osäkerheter kring hur en lämplig markanvändning ser ut.

### **Tydligare struktur på 2 kapitlet i PBL kan ge en bättre hantering av de allmänna intressena**

Av intervjuunderlaget i utredningen framgår att det efterfrågas en strukturering av det 2 kap. PBL som ger en tydlig ledning om i vilket skede och på vilken plannivå det är lämpligast och mest effektivt att pröva de många gånger motstående krav som regleras i 2 kap. PBL.

I 2 kap. PBL regleras de allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lovgivning. I första hand utgör bestämmelserna en grund för de avvägningar kommunen ansvarar för mellan olika statliga och kommunala intressen.

De frågor som behandlas i 2 kap. PBL är grundläggande för den prövning som görs i olika planer och i bygglov. I PBL finns reglerna om placering och utformning i 2 kap. tillsammans med regler som berör lokaliseringsfrågan och frågor om lämplig markanvändning. I ÄPBL reglerade 2 kap. främst lokaliseringsfrågor och frågor om lämplig markanvändning medan frågor om placering och utformning fanns i andra kapitel. Förutom en hänvisning i 4 kap. PBL till bestämmelser i 2 kap. PBL om varsamhet vid placering och utformning av tomter och byggnadsverk är det bara i reglerna om bygglovsprövningen som det finns en preciserad hänvisning till bestämmelserna i 2 kap.

I och med att det inte finns några preciserade hänvisningar i PBL:s planeringskapitel till bestämmelserna i 2 kap. är det otydligt i vilken mån och på vilket sätt lagstiftaren har tänkt sig att kommunen ska ta hänsyn till och göra avvägningar mellan olika allmänna intressen.

---

<sup>34</sup> Bilaga 3: Underlagsrapport, Emmelin, Kransby, Dunér (2013), sid. 55.

<sup>35</sup> Ibid, sid. 55.

Eftersom de allmänna intressena och hanteringen av dem är så vagt uttryckta kan olika sektorsintressen, även inom kommunen och länsstyrelsen, ensidigt driva sina respektive frågor i planeringens tidiga skeden utan hänsyn till den helhetssyn som PBL har att hantera.

De allmänna intressena behöver förtydligas och utvecklas. Om t.ex. bostadsbyggande är prioriterat så bör det framgå av 2 kap. PBL som ett allmänt intresse, något som Boverket nyligen föreslagit i redovisningen av ett regeringsuppdrag (Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen dnr 2102-3290/2012). Om de allmänna intressena ska få genomslag anser Boverket vidare att det behövs en tydligare struktur i 2 kap. PBL med tydliga kopplingar mellan 2 kap. och de kapitel i PBL som reglerar regionplan, översiktsplan och detaljplan samt områdesbestämmelser och prövning av lov.



# Litteratur

Boverket (1999), *Handeln i planeringen*

Boverket (2004), *Dags att handla nu – Detaljhandeln och en hållbar samhällsutveckling*

Konkurrensverket (2004), *Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:2

Prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*, Socialdepartementet

Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag*, Socialdepartementet

SOU 2004:47, *Näringslivet och förtroendet*, Förtroendekommittén, Finansdepartementet

SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*, Socialdepartementet

SOU 2008:68, *Bygg – helt enkelt!* Byggprocessutredningen, Socialdepartementet

## Övrig litteratur av intresse

Boverket (2008a), *Landsbygd i förändring*

Boverket (2008b), *Beslutsunderlag vid detaljhandelslokalisering - en kvalitativ studie av åtta fall åren 2004 och 2005*



# Bilaga 1: Den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling

Denna bilaga går igenom teori och begrepp kring hållbar utveckling, effektiv konkurrens och god tillväxt samt det samhällsekonomiska perspektivet på planeringen.

## Vad är hållbar utveckling?

Sverige har sedan 2002 en strategi för hållbar utveckling som innehåller ekonomiska, miljömässiga och sociala målsättningar. År 2008 trädde en ändring i dåvarande plan- och bygglagen (1987:10) i kraft som förtydligade att hänsyn ska tas till den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling vid kommunernas planläggning.

Hållbar utveckling är ett begrepp som kan definieras på olika sätt. I SOU 2004:104 refereras till studier som funnit över 300 olika definitioner. Ett internationellt genomslag fick begreppet när Bruntlandkommissionens rapport *”Vår gemensamma framtid”* lades fram år 1987. Hållbar utveckling definierades av kommissionen som *”en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov”*. Hållbar utveckling handlar, enligt kommissionen, i stor utsträckning om fördelning av resurser mellan generationer, men också inom generationer. Ekonomisk tillväxt och en rättvis fördelning av de ökade resurserna som följer av tillväxten är en förutsättning för hållbar utveckling. Enligt rapporten måste dock tillväxtens innehåll vara av god kvalitet. Den bör t.ex. vara material- och energisnål, kunna tillfredsställa mänskliga behov såsom hälsa och utbildning och inte äventyra livsförsörjande natursystem. Bruntlandkommissionen betonade också att hållbar utveckling inbegriper såväl ekonomiska som ekologiska, sociala och kulturella aspekter (LU 1999/2000, bilaga 7).

Bruntlandkommissionens rapport gav ingen anvisning för hur en hållbar utveckling ska mätas, vilket är nödvändigt för att kunna utvärdera

om utvecklingen är hållbar. Mycket teoretisk och empirisk forskning har utförts genom årens lopp med att konkretisera och operationalisera begreppet för att det i slutändan ska gå att värdera om utvecklingen går i rätt riktning.

Konjunkturinstitutet (2012) redovisar en kortfattad översikt över delar av den forskning, företrädesvis med ekonomiska förtecken, som bedrivits de senaste 25 åren<sup>36</sup>. Utgångspunkten är det vanliga måttet på ekonomisk tillväxt, ökningen i bruttonationalprodukten (BNP). BNP mäter värdet av alla färdiga varor och tjänster som produceras i ett land under ett år. BNP är en bra indikator på den ekonomiska aktiviteten i ett land, men lämpar sig inte som ett sammanvägt mått på välfärd. Skälet är att BNP inte fångar in väsentliga poster såsom exempelvis oavlönat hushållsarbete, miljöskador eller användningen av naturresurser. Inte heller inkluderas i BNP värdet av fritid eller inkomstfördelningen i ett land.

Ett arbete påbörjades år 1992 med att ta fram miljöräkenskaper, som för Konjunkturinstitutets del bestod av att utveckla metoder för monetära miljöräkenskaper och miljöekonomiska modeller som kan användas för samhällsekonomiska konsekvensanalyser. SCB:s arbete bestod av att utveckla fysiska miljöräkenskaper, vilket är statistiska system för att koppla samman miljöstatistik med ekonomisk statistik. Konjunkturinstitutets arbete med att utveckla metoder för att ta fram monetära miljöräkenskaper pågick under åren 1992 – 2004. Sverige har officiellt mer eller mindre övergivit ”grön NNP”, i bemärkelsen att Konjunkturinstitutet avvecklat sitt miljöräkenskapsprojekt (Kiström 2006).

Konjunkturinstitutet (2012) beskriver de svårigheter man ställs inför i arbetet med att konstruera monetära miljöräkenskaper. Kunskapsluckor finns om orsakssambanden mellan koncentrationen av föroreningar i luft, vatten och jord och deras påverkan på natur och hälsa. Svårigheter finns även vid sammanvägningen och i att sätta pris på miljöskador. Sammantaget leder det till att dessa osäkerheter begränsar möjligheterna till att skapa ett heltäckande välfärdsmått. Och Konjunkturinstitutet menar att osäkerheten i uppskattningarna är så stora att det är orealistiskt att anta att vi inom överskådlig framtid skulle kunna producera ett heltäckande välfärdsmått.

Några av de nya initiativen att mäta hållbar utveckling refereras också såsom den så kallade Stiglitz-kommissionen (2009) och OECD:s (2011) arbete med grön tillväxt. Båda dessa förespråkar en uppsättning hållbarhetsindikatorer istället för ett sammansatt välfärdsmått. För svenskt vidkommande menar Konjunkturinstitutet att det i dagsläget är bättre att mäta hållbar utveckling med en väl vald uppsättning av indikatorer. Men man pekar samtidigt på att denna ansats inte är problemfri. Indikatorerna vägs inte ihop och ansatsen innebär implicit att alla indikatorer måste utvecklas i rätt riktning för att utvecklingen ska vara hållbar<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Resterande del i detta avsnitt bygger i hög grad på Konjunkturinstitutet (2012)

<sup>37</sup> För en diskussion kring att definiera och välja indikatorer, se Söderqvist m.fl. (2004)

## Ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens

### Ekonomisk tillväxt

Ekonomisk tillväxt och god eller uthållig ekonomisk tillväxt behöver inte nödvändigtvis innebära samma sak. Sker den ekonomiska tillväxten på bekostnad av att möjligheten att andas frisk luft och ha tillgång till rent vatten försämras eller att människor slits ut i arbetslivet kan tillväxten inte sägas vara uthållig.

I takt med att människor får det materiellt sett bättre brukar ren miljö efterfrågas. Enligt OECD (2011) handlar *grön tillväxt* om att främja ekonomisk tillväxt och utveckling samtidigt som naturtillgångarna kan fortsätta att tillhandahålla de resurser och miljö tjänster som vårt välbefinnande bygger på. Det handlar också om att främja investeringar och innovationer som kommer att stödja hållbar tillväxt och ge upphov till nya ekonomiska möjligheter.

På nationell nivå mäts den ekonomiska tillväxten som ökningen av ett lands samlade produktion av varor och tjänster från en period till en annan, d.v.s. ökningen i bruttonationalprodukten. En till synes liten skillnad i årlig tillväxt kommer att få stor betydelse på längre sikt.<sup>38</sup>

En regional motsvarighet till det nationella måttet på ekonomisk aktivitet är bruttoregionprodukten (BRP) och mäter värdet av produktion av varor och tjänster i regionen. Summan av alla regioners BRP summerar till BNP. Statiska centralbyrån (SCB) producerar statistik över BRP på läns- och kommunnivå. Löneinkomst används också som ett mått på regional ekonomisk utveckling. (ITPS 2009).

Fjertorp m.fl. (2012) presenterar en litteraturoversikt avseende kommunal tillväxt. Författarna redovisar flera olika mått på tillväxt. De vanligaste är ökningen i inkomst per invånare, förändringen av antalet arbetstillfällen och befolkningstillväxt. Beträffande den senare menar Fjertorp m.fl. (2012) att det verkar som om det finns en utbredd uppfattning att befolkningstillväxt är eftersträfvansvärt, även om studier visar att det inte nödvändigtvis får positiva konsekvenser och skapar välfärd för kommunens invånare.

Tillväxtanalys, Tillväxtverket, Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) och NUTEK har genom årens lopp redovisat rapporter med olika ansatser för att beskriva och mäta den regionala utvecklingen i Sverige. ITPS (2009) ger en översikt över aktuell forskning av betydelse för regional hållbar tillväxt. Man menar att en regional hållbar tillväxt inte enbart kan analyseras utifrån den ekonomiska dimensionen, utan den sociala dimensionen liksom den miljömässiga dimensionen måste också införlivas i analysen. För respektive hållbarhetsdimension redovisas olika indikatorer.

Tillväxtanalys och Tillväxtverket (2010) gör en genomgång av aktuell forskning avseende faktorer som långsiktigt skapar förutsättningar för

---

<sup>38</sup> Det är viktigt att betona att ekonomisk tillväxt beskriver ökningen av den samlade produktionen. Den säger inget om vilka varor och tjänster som det är som ökar. Eklund (2004) skriver: ”Kan produktionen åstadkommas med resurssnåla tillverkningsmetoder, med teknik som inte smutsas ned och om en stor del av produktionsökningen är produktion av sådana varor och tjänster som används just för att rena miljön, så behöver inte en ökning av BNP leda till att miljön förstörs.”

hållbar tillväxt i Sverige och dess regioner. Följande faktorer har, enligt denna forskningsgenomgång, stor betydelse för tillväxten:

- Kunskap, teknik och innovationer
- Näringslivsdynamik och entreprenörskap
- Internationalisering och stordrift
- Fungerande regelverk

I rapporten analyseras dels hur tillväxten ser ut i Sverige och dess regioner, dels hur tillväxtens drivkrafter utvecklas. Några av de sammanfattande slutsatserna är att fler nya och växande företag behövs, tillgång till kvalificerad arbetskraft är viktig för att företag och regioner ska kunna konkurrera, varför utbildningssystemet är viktigt. Vidare nämns satsningar på forskning och utveckling som centrala.

### Effektiv konkurrens

Främjandet av konkurrens brukar framhållas som ledande till att den samhällsekonomiska effektiviteten förbättras. Ganslandt och Nyberg (2002) diskuterar vad aktuell nationalekonomisk forskning har att säga om sambandet mellan konkurrens och effektivitet (sid. 9-12).

- *Konkurrens leder till lägre priser.* En ökad grad av rivalitet mellan konkurrenter leder till att företagen har mindre möjligheter att driva upp priset eller minska utbudet på marknaden
- *Konkurrens leder till intern effektivitet i företagen (X-effektivitet).* Ett större antal konkurrerande företag på en marknad leder till bättre möjligheter att jämföra olika organisationers effektivitet och ställer dessutom större krav på rationellt utnyttjande av organisationens resurser
- *Konkurrens leder till stordrift.* När rivaliteten mellan företag ökar så minskar de rörliga vinsterna, vilket får till följd att stordriftsfördelar i produktionen måste utnyttjas bättre och att ineffektiva företag måste lämna marknaden
- *Konkurrens leder till effektiv dynamisk selektion.* Även om företag inte agerar rationellt och kostnadseffektivt på kort sikt kan konkurrens leda till en dynamisk selektion av de mest effektiva och innovativa producenterna genom att mindre effektiva producenter slås ut på längre sikt.
- *Hård dynamisk konkurrens och temporär marknadsmakt höjer innovationstakten.* Rivalitet mellan företag påverkar incitamenten att utveckla nya produkter och produktionsmetoder, vilket i sin tur får effekter på den ekonomiska tillväxten. En viss temporär marknadsmakt förstärker företagets incitament att göra innovationer som stärker deras konkurrenskraft i förhållande till konkurrenterna och kan därför vara gynnsam på längre sikt.

En fungerande konkurrensmarknad har både en statisk och en dynamisk dimension (statisk kontra dynamisk effektivitet). Den statiska effektiviteten avser konkurrens om marknadsandelar på befintliga marknader, medan dynamisk effektivitet avser konkurrens om nya marknader (Ganslandt och Nyberg 2002). Konkurrensens statiska effektivitet tillser att priser och kostnader hålls nere och skapar därmed

förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser på kort sikt. Dynamisk effektivitet handlar om att se till att samhällets resurser kontinuerligt kan föras över till företag, organisationer och sektorer där de gör störst nytta. Företag måste uppfinna och utveckla nya produkter och dynamisk effektivitet är direkt kopplad till strukturomvandlingen i ekonomin. Nyföretagande och företagsnedläggning, liksom omorganisering av existerande företag är avgörande ingredienser. (Svenskt Näringsliv 2003).

Ganslandt och Nyberg (2002) pekar på den målkonflikt som kan föreligga mellan statisk och dynamisk effektivitet. Vad som kan upplevas som tecken på bristande konkurrens på existerande marknader med höga marknadsandelar eller höga vinster för dominerande företag kan vara tecken på en hård dynamisk konkurrens om nya marknader. För att företag ska vara intresserade av att investera pengar i forskning och utveckling måste det finnas möjlighet till betydande vinster i framtiden. Temporär dominans är därför en förutsättning för tillväxt.

Konkurrensverket (2002) är en studie vars syfte var att göra regionala prisjämförelser i Sverige och att analysera i vilken utsträckning höga priser beror på bristande konkurrens inom olika regioner, med hänsyn tagen till andra faktorer som påverkar priserna. Undersökningen omfattade marknaderna för dagligvaror, byggvaror och drivmedel för fordon.

I studiens kapitel två redogörs för de svårigheter som möter en när man empiriskt ska skatta sambandet mellan konkurrenstryck och prisnivå. Förutom konkurrenssituationen kan flera andra faktorer spela in och påverka priset. En analys av pris och konkurrens måste därför klargöra dessa orsakssamband för att kunna ta hänsyn till sådana förhållanden.

Som exempel på övriga faktorer (än konkurrenstryck) som påverkar priset är företagens kostnader, efterfrågans priselasticitet, d.v.s. hur pass känslig en given prisförändring är på den efterfrågande kvantiteten. Även konsumenternas efterfrågan på produktdifferentiering och servicenivå måste också modelleras. När väl orsakssambanden är klargjorda måste en rad olika data samlas in.

De regionala prisskillnaderna för exempelvis dagligvaror i Konkurrensverket (2002) visade att Stockholm genomgående var dyrare än alla andra regioner i landet för samtliga varugrupper. Skillnaderna uppgick till mellan två och sex procentenheter och var statistiskt säkerställda för samtliga varugrupper med undantag för gruppen för kaffe, te och kakao.

Västsverige hade mellan två och åtta procentenheter lägre prisnivå än övriga landet. Skillnaderna var statistiskt säkerställda för alla grupper med undantag för kaffe, te och kakao.

## Planering ur samhällsekonomisk synvinkel

Offentliga ingrepp försvaras utifrån ekonomisk teori då marknaden inte fördelar samhällets knappa resurser på ett optimalt sätt. De fall som det här handlar om benämns marknadsmisslyckanden eller marknadsbrister<sup>39</sup>. För att kunna avgöra om det föreligger marknadsmisslyckanden måste man ha en god förståelse för vilka de är, samt en god uppfattning om vilka snedvridningar i resursallokeringen som de ger upphov till.<sup>40</sup>

### Fördelningen av resurser sker via marknadskrafterna

I en marknadsekonomi av den typ som vi vanligen uppfattar den är besluten delegerade ner till enskilda konsumenter och producenter. Fördelningen av resurser sker via marknadskrafterna. De priser som etableras vid interaktionen mellan utbud och efterfrågan spelar en central roll eftersom de signalerar om det råder en brist eller inte. Under vissa, mycket strikta förutsättningar, kan man visa att den fördelning som erhålls via marknadskrafterna (den perfekta marknaden) leder till ett samhällsekonomiskt effektivt läge.

### Offentliga ingripanden är nödvändiga

Verkligheten är dock mycket mer komplex än så. Ett samhällsekonomiskt effektivt läge kan sällan eller aldrig uppnås spontant, utan kräver ofta offentliga ingripanden. De fall då det är aktuellt med offentliga ingripanden är, utifrån nationalekonomisk teoribildning, när det föreligger s.k. marknadsmisslyckanden alternativt marknadsbrister. Med detta avses situationer där marknader inte fungerar på ett tillfredsställande sätt utan leder till samhällsekonomiska effektivitetsförluster. Dessa förluster uppkommer om det föreligger marknadsmisslyckanden och om besluten helt överlämnas till enskilda konsumenter och producenter utan korrigerande åtgärder från stat och kommuner. Det blir då nödvändigt att gå in och styra med hjälp av regleringar, avgifter och subventioner.

Några av de marknadsbrister som enligt ekonomisk teori rättfärdigar offentliga ingrepp i form av exempelvis fysisk planering samlas under begreppen *monopol (bristande konkurrens)*, *externa effekter*, *kollektiva nyttigheter* och *stordriftsfördelar*.

<sup>39</sup> Marknadsimperfectioner är en tredje benämning. Ett marknadsmisslyckande är en situation där marknaden inte själv kan fördela resurser på ett optimalt sätt. Genom att korrigera för marknadsmisslyckanden kan samhället således spara resurser.

<sup>40</sup> Under 2011-2012 gjordes en övergripande kartläggning av styrmedel som styr mot Sveriges miljö kvalitetsmål. Kartläggningen utgör en del av arbetet med den fördjupade utvärderingen av miljö kvalitetsmålen 2012 och har genomförts av målansvariga myndigheter för respektive miljö kvalitetsmål, däribland Boverket som är ansvarig för miljö kvalitetsmålet "God bebyggd miljö". Kartläggningen tar sin utgångspunkt i ekonomisk teori och gör en ansats att kartlägga de huvudsakliga skälen till styrmedlet; i vilka marknadsmisslyckanden som föreligger på varje målområde och om det finns styrmedel på plats som korrigerar dessa marknadsmisslyckanden. Befintliga utvärderingar och analyser av styrmedlen redovisas i förekommande fall. Kartläggningen finns publicerad; Naturvårdsverket 2012, "Styrmedel för att uppnå miljö kvalitetsmålen", Rapport 6415



### *Monopol (bristande konkurrens)*

Producenter med marknadsmakt tenderar att inskränka sitt utbud i syfte att höja priset till en nivå som ligger över marginalkostnaden, med följd att nyttan blir mindre för dem som efterfrågar utbudet, jämfört med vad som hade gällt på en konkurrensmarknad. Producenter med marknadsmakt hindrar dessutom regelmässigt nya aktörer från tillträde till marknaden, vilket tenderar att permanenta marknadsmisslyckandet.

### *Externa effekter*

Externa effekter (= sidoeffekter) uppkommer när en part agerar på ett sätt som påverkar andra utan att parten tar hänsyn till detta vid sina beslut. De externa effekterna kan vara positiva och/eller negativa. Ett exempel på positiva externa effekter är bevarandet av en kulturhistoriskt värdefull byggnad. Förutom fastighetsägaren värderar också andra medborgare den värdefulla byggnaden. De senare kan ta del av värdet utan att behöva betala ägaren. Från samhällsekonomiskt perspektiv är värdet av att bevara byggnaden i ursprungligt skick större än det värde som fastighetsägaren har. Tas inte hänsyn till detta vid exempelvis en energieffektivisering av byggnaden riskerar stora samhälleliga värden att gå förlorade.

Ett exempel på negativa externa effekter är den miljöförstöring som biltrafiken förorsakar. Kostnaderna för effekter av olika utsläpp, buller och trängsel inkluderas inte (fullt ut) i de transportkostnader som enskilda konsumenter betalar och de är därför externa för dem som ger upphov till de skadliga effekterna. De negativa externa effekterna uppkommer således om samhällets kostnad för, i detta fall en resa med bil, är högre än det pris som den enskilde konsumenten betalar. Om inte statsmakterna korregerar detta med exempelvis miljö- och trängselavgifter, blir resultatet samhällsekonomiska effektivitetsförluster<sup>41</sup>.

### *Kollektiva nyttigheter*

Kollektiva nyttigheter är varor och tjänster som kan konsumeras av flera medborgare samtidigt utan att någon utestängs och som alla kan dra nytta av utan att (direkt) behöva betala. Försvar och ren luft är exempel på kollektiva nyttigheter, stadens parker är ett annat exempel. Såväl grönområden som vårt kulturhistoriska arv är exempel på kollektiva nyttigheter som, i avsaknad av reglering, riskerar att leda till att för lite av dessa kvaliteter tillhandahålls (ett för lågt utbud).

### *Stordriftsfördelar*

Stordriftsfördelar innebär att styckkostnaden är avtagande; ju mer man producerar desto lägre blir genomsnittskostnaden. Stordriftsfördelar förekommer i de flesta branscher men blir problematiska i de fall då det är billigast för samhället om ett enda företag kan tillgodose hela marknads efterfrågan. Man brukar då tala om naturliga monopol.

---

<sup>41</sup> Med korrekt satta miljöavgifter upphör de externa effekterna. Och inga effektivitetsförluster uppstår.

Risken finns dock att det naturliga monopolet utnyttjar sin ställning och tar ut ett för högt pris. Vägar och gator, distributionsledningar för fjärrvärme, el- och fasta telenät samt för vatten och avlopp är exempel, liksom renhållning.<sup>42</sup>

### **I översiktsplanen görs sammanvägningen**

De marknadsmisslyckanden som presenteras ovan utgör skäl till varför samhället ska ingripa i resursanvändningen i form av exempelvis fysisk planering. Översiktsplanen är det instrument som finns för att göra en sammanvägning av olika marknadsmisslyckanden. För att besluten ska vara så välgrundade som möjligt krävs att beslutsunderlagen är utförliga. Exempelvis kan en förtätning leda till minskade transporter och till att de negativa externa effekterna i form av buller och avgaser därmed minskar. Men det kan ske på bekostnad av att kollektiva nyttigheter såsom kulturmiljövärden och grönområden helt eller delvis försvinner. Visserligen hävdas ibland att en välplanerad och välavvägd förtätning inte behöver få dessa negativa konsekvenser. Men ur ekonomisk synvinkel är utrymme en knapp resurs, dvs. en plats har alternativa användningssätt. Används utrymmet på ett sätt frånhänder man sig möjligheten till att använda utrymmet på ett annat sätt. Utifrån en samhällsekonomisk synvinkel är det optimala sättet att använda utrymmet det som skapar de största samhälleliga mervärdena. Om detta är att använda det knappa utrymmet för förtätning eller att ha kvar kulturmiljövärdena och grönområdena är en svår avvägning att göra.

I en gemensam rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna (Konkurrensverket 2010) konstaterar man att såväl miljöpolitik som konkurrensolitik är statliga ingrepp skapade för att åtgärda marknadsmisslyckanden. Målet för båda politikområdena är att försvara och maximera den samhälleliga välfärden. Man lyfter dock fram att respektive politikområde fokuserar på olika aspekter av välfärd. Medan miljöpolitik har som mål att öka den samhälleliga välfärden genom att korrigera för negativa externa effekter, syftar konkurrensolitiken till främja konsumenters välfärd och ekonomisk effektivitet genom att förhindra konkurrenshämmande överenskommelser och regleringar.

Det är därför viktigt, menar de nordiska konkurrensmyndigheterna, att de två politikområdena går i samma riktning och inte motverkar varandra. Dock förekommer det många situationer där åtgärder för att uppfylla ett politikområdes målsättning förhindrar uppfyllandet av målsättningen av det andra.

Boverket (2012) har pekat på den motsättning som råder för att korrigera för olika marknadsmisslyckanden inom planeringen. De huvudsakliga administrativa styrmedlen inom fysisk planering är plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken. Ur samhällsekonomisk synvinkel

---

<sup>42</sup> I den ekonomiska litteraturen kring "Urban Sprawl" (Stadsutbredning) talar man om de marknadsmisslyckanden som kan knytas till denna utbredning. När ett område bebyggs kommer markanvändningen att ändras och i priset för marken ingår inte det samhälleliga värdet av "open space" som går förlorat. Det andra marknadsmisslyckandet är att den individuella fastighetsägaren inte beaktar den trängsel som kan bli följden när han/hon utnyttjar gatuutrymmet. Ett tredje marknadsmisslyckande är att fastighetsägare i ett exploateringsområde inte till fullo behöver betala för de extra kostnaderna för infrastrukturutbyggnaden. (Se Brueckner 2000, 2001 för vidare diskussion).

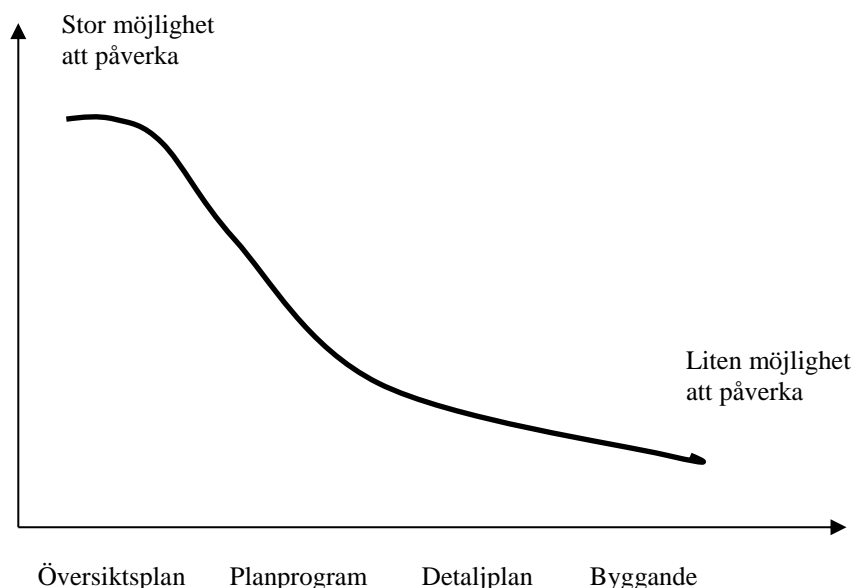
bör målsättningen med fysisk planering vara att i vid mening utnyttja tillgängliga resurser (mark, vatten, energi, byggnader etc.) så effektivt som möjligt bland annat genom att ta hänsyn till olika marknadsmisslyckanden.

Boverket (2012) konstaterar att det är en grannliga uppgift att, utifrån samhällsekonomisk synvinkel, analysera huruvida de befintliga styrmedlen inom God Bebyggd miljö är effektiva nog för att uppnå målet och om det finns skäl för att föreslå nya. Tillämpningen av framförallt plan- och bygglagen (PBL), Boverkets byggregler (BBR) och miljöbalken är bristfällig, åtminstone om man ser det ur miljömålssynpunkt och behöver förbättras. Först därefter kan man ge sig i kast med att utvärdera om utformningen av de befintliga styrmedlen är effektiva.

Översiktsplanen är det viktigaste planinstrumentet inom den fysiska planeringen genom sitt helhetsperspektiv, vilken kan bidra till att miljömålen belyses i förhållande till kommunens mål och inriktning för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Detta förstärks i den nya plan- och bygglagen som trädde ikraft den 2 maj 2011. Översiktsplanerna ska nu ha en mer strategisk karaktär samt visa hur man inom den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanerna med bland annat miljö kvalitetsmålen. Förutsättningar finns därför, enligt Boverket (2012), till en positiv trend när det gäller inriktning mot en hållbar utveckling.

### **Ekonomiska bedömningar under hela exploateringsprocessen**

Kalbro och Lindgren (2010) skriver att ekonomiska bedömningar bör vara en naturlig del av hela exploateringsprocessen. Man har mycket större möjlighet att påverka de totala kostnaderna för processen om utvärderingarna görs i ett tidigt skede. Det framgår av följande figur:



Författarna delar in utvärderingarna i tre olika nivåer; utvärderingar på lokaliseringsnivå, på utformningsnivå och på projekteringsnivå.

Utvärderingar på lokaliseringnivå handlar om att utvärdera alternativa lokaliseringar av bebyggelse eller olika exploateringsgrader inom ett område. Sådana kalkyler bör göras i samband med upprättandet av översiktsplaner. Utvärderingar på utformningsnivå sker efter det att man bestämt utbyggnadsområde och exploateringsgraden i stort i översiktsplanen. Sådana kalkyler bör göras i samband med upprättande av detaljplaner. Slutligen, utvärderingar på projekteringsnivå sker inför byggstart då en detaljerad utformning av byggnader och anläggningar görs. (Kalbro och Lindgren 2010, sid. 154-155 )

Larsson (1995) konstaterar i ett förord att kommunernas ekonomiska utvärderingar av markanvändningsplaner normalt görs i ett relativt sent skede i exploateringsprocessen. Det är i första hand på detaljplanenivå, i anslutning till planantagandet, som utvärderingarna görs. Författaren anger tre orsaker som förklaring. Beslutsfattandet styrs av politiska överväganden varvid de ekonomiska konsekvenserna kommer i bakgrunden. Vidare saknas det kunskap om hur det går till att utföra översiktliga ekonomiska analyser i det tidigare planskedet. Slutligen pekar Larsson på att det saknas enkla och praktiska analysmetoder som kan användas i det tidigare planskedet.

Andersson (1991, 1998) pekar också på bristen på ekonomiska utvärderingar av översiktsplanerna. De brister som Andersson anser föreligga är att det oftast bara finns ett alternativ som kommunledningen skall besluta om, uppgifter över utgifter och inkomster för olika år beräknas inte till ett nuvärde, intäktssidan försummas exempelvis vad gäller effekter på miljön samt att endast utgifter för investeringar som räknas. Drift- och underhållskostnader behandlas inte alls eller också på ett felaktigt sätt (Andersson 1998, sid. 128).

I Larsson (1995) presenteras en ekonomisk konsekvensanalysmodell för utvärdering som är användbar på översiktlig plannivå. Den bygger på det samhällsekonomiska synsättet och avser att användas vid analys av bebyggelseplaner som utförs tidigt i exploateringsprocessen. Modellen innehåller också fördelningspolitiska analyser via s.k. intressentanalyser. Intressenter är parter som har specialintressen att bevaka. Exempel på sådana parter är: kommun, staten/länsstyrelsen, landstinget, Vägverket, markägare/fastighetsägare/byggherre, byggföretag/exploatör, hushållen/allmänheten, direktberörda/sakägare, näringslivet m.fl.

I Andersson (1991) analyseras stadsbyggnadsproblem utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv. Särskilt fokus riktas mot samhällsekonomiska utvärderingar av alternativa översiktsplaner. I Andersson (1998) redovisas ett antal tillämpningar.<sup>43</sup>

### Slutsatser

Plan- och bygglagen (PBL) är ett administrativt styrmedel som ska hantera många olika typer av marknadsmisslyckanden i den fysiska planeringen såsom externa effekter, kollektiva nyttigheter, monopol

---

<sup>43</sup> För mer ingående information om tillvägagångssättet vid användningen av samhällsekonomiska kalkyler för att utvärdera alternativa översiktsplaner hänvisas till refererade källor.

(bristande konkurrens) och stordriftsfördelar (naturliga monopol). Med administrativa styrmedel är det viktigt att hela kedjan av lagstiftning, tillämpning, tillsyn och uppföljning fungerar för att styrmedlet ska få effekt (Boverket 2012).

Ekonomiska bedömningar bör vara en naturlig del av hela exploateringsprocessen eftersom man har mycket större möjlighet att påverka de totala kostnaderna för processen om utvärderingarna görs i ett tidigt skede. Det finns framtagna modeller för hur det samhällsekonomiska synsättet skulle kunna utnyttjas inom kommuner vid ekonomiska utvärderingar av översiktsplaner. Då möjligheten att påverka det ekonomiska utfallet är större ju tidigare i exploateringsprocessen utvärderingen görs, borde denna möjlighet utnyttjas på ett bättre sätt.

## Litteratur till Bilaga 1

- Andersson, Roland (1991): *Stadsbyggnadsekonomi*. Studentlitteratur.
- Andersson, Roland (1998): *Attraktiva städer. En samhällsekonomisk analys*. Byggforskningsrådet.
- Boverket (2012): *God Bebyggd Miljö. I ”Styrmedel för att uppnå miljö kvalitetsmålen”*. Naturvårdsverkets Rapport 6415. Naturvårdsverket 2012.
- Brueckner, Jan K (2000): *Urban Sprawl. Diagnosis and Remedies*. International Regional Science Review 23 (April): 160-71.
- Brueckner, Jan K (2001): *Urban Sprawl: Lessons from Urban Economics*. Brookings- Wharton Papers on Urban Affairs.
- Eklund, Klas (2004): *Ekonomisk tillväxt*. Nr 2. Pocketbiblioteket, SNS Förlag.
- Fjertorp, Jonas, Larsson Rolf & Ola Mattisson (2012): *Kommunal tillväxt. Konsten att hantera lokala förutsättningar*. Rapport 7 <http://www.natkom.se/PDF/Rapporter/007.pdf>.
- Ganslandt, Mattias & Sten Nyberg (2002): *Konkurrens på nya villkor*. SNS Förlag.
- ITPS (2009); *”Hållbar regional tillväxt. En kunskapsöversikt om ekonomisk tillväxt, kluster och storstädernas betydelse”*, Arbetsrapport R2009:003.
- Konjunkturinstitutet (2012): *Miljöekonomi och politik 2012*. Konjunkturinstitutet.
- Konkurrensverket (2002): *Varför är byggvaror dyra i Skåne och maten billig i Västsverige?* Konkurrensverkets rapportserie 2002:1.
- Konkurrensverket (2010): *Competition Policy and Green Growth. Interactions and challenges* Report from the Nordic competition authorities. No. 1/2010.
- Kalbro, Thomas & Eidar Lindgren (2010): *Markexploatering*. Norstedts Juridik, fjärde upplagan.
- Kriström, Bengt (2006): *Samhällsekonomiska aspekter på begreppet hållbar utveckling, I” Samhällsekonomiska aspekter och mått på hållbar utveckling”*. Kapitel 2 i ITPS rapport A2006:009.
- Larsson, Hans (1995): *Totalekonomisk utvärdering i ett tidigt skede av planer för ändrad markanvändning*. Beskrivning av en metod. Lantmäteriet. LMV-rapport 1995:7.
- OECD (2011): *Towards Green Growth: Monitoring Progress*, OECD Indicators.
- SOU 2004:104: *Att lära för hållbar utveckling*.

Stiglitz, J E. A Sen, J-P Fitoussi (2009): *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress.*,  
[www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport\\_anglais.pdf](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf).

Svenskt Näringsliv (2003): *Svenskt konkurrensindex – åtta konsumentnära branscher granskade.*

Söderqvist, Tore, Hammer, Monica & Gren, Ing-Marie (2004):  
*Samverkan för människa och natur: Studentlitteratur*

Tillväxtanalys och Tillväxtverket (2010): *"Tillväxtfakta. Så växer Sverige och dess regioner."*





## Bilaga 2: Svar från Plan- och byggenkäten 2012

### Skrivsvaren på fråga 3.1a) i Plan och bygg enkäten 2012

Frågeställningen i fråga 3.1a) i Plan och bygg enkäten 2012 löd ”På vilket sätt beaktar kommunerna ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens i sin planering, 2 kap 3 § PBL?”

Samtliga 21 länsstyrelser har kommit in med svar. Dessa återgivs nedan i avkodad form och svaren från de olika länsstyrelserna är inlagda i slumpmässig ordning. Där svaret uppenbart utpekat en viss region har delar av svaret utelämnats.

1. ”Frågan om ekonomisk tillväxt är ofta ett bakomliggande syfte i planeringen. Kommunerna redovisar t.ex. i sina översiktsplaner områden för verksamhetsutveckling i attraktiva lägen (t.ex. utmed större trafikstråk, i anslutning till hamnar m.m.). Man arbetar också med frågan på så sätt att man vill åstadkomma goda boendemiljöer för att få människor att bo kvar/bosätta sig i kommunen. Det kan t.ex. handla om bostäder i attraktiva lägen med god tillgång till service, natur och hav m.m. Infrastrukturfrågorna med goda kommunikationsmöjligheter lyfts också ofta fram. I detaljplanerna läggs sedan ramarna fast för bebyggelsen och anläggningarna. Några kommuner har under året haft högt prioriterade detaljplanearbeten just för verksamhetsområden. Konkurrensfrågan är svårare att hantera men länsstyrelsens bedömning är att kommunerna ofta försöker att inte detaljreglera sina detaljplaner när det gäller verksamhetsområden bl.a. för att inte mer än nödvändigt sätta gränser för de verksamheter som kan tänkas uppföras i områdena. Exempel finns också där kommunerna har infört friare bestämmelser inom områden för handel (t.ex. att livsmedelshandel tillåts).”
2. ”De uttrycker det inte, men gör det i bl.a. sin fysiska planering.”

3. ”XXX kommun har i sin översiktsplan 2010, under utgångspunkter angett konsekvenser utifrån ett socialt, ekologiskt och ekonomiskt hållbarhetsperspektiv. I avsnittet MKB (Handel) beskrivs t ex positiva respektive negativa ekonomiska konsekvenser för handel. XXX kommun har även använt sig av Handelspolicy från 2004 som planeringsunderlag till ÖP:n.  
Ett annat aktuellt exempel från XXX kommun är en detaljplan för handel m.m., som syftar till etablering av en större dagligvaruhandel i ett område med behov av dagligvaror och för att minska transportbehovet. Under rubriken konsekvenser av planförslaget finns redovisat om utbud och konkurrenssituation i området.  
XXX kommun satsar medvetet på att behålla handeln i centrala XXX istället för att satsa på extern handel. Ett förslag är att bygga in några handelsgator som en galleria.”
4. ”Inom ramen för den prövning planering innebär beaktar kommunerna ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens. De allmänna hushållningsbestämmelserna och att mark ska användas till det eller de ändamål den är bäst lämpad för utgör grunden för avvägning och lokalisering i all planering, så beaktas även ekonomisk tillväxt. Konkurrens beaktas också bl.a. genom planbestämmelser som medger flera användningssätt och som inte begränsar t ex ändamålet handel. Någon specifik uppföljning av sätt att beakta ekonomisk tillväxt i kommunernas planer har länsstyrelsen inte genomfört.”
5. ”Kommunerna välkomnar alla initiativ som gynnar ekonomisk tillväxt i vid mening. Detta innebär att planverksamheten anpassas efter efterfrågan, snarare än god hushållning med mark- och vattenresurser. En sådan hushållning är alltså inte fokus, utan snarare att tillmötesgå näringslivsinitiativ. Frågan om konkurrens är av mindre vikt i ett län med svag ekonomisk utveckling.”
6. ”Tillväxtintresset allmänintressen är oftast en viktig drivkraft för kommunerna i planeringen, inte minst då man försöker möta efterfrågan på mark- och planläggningsinsatser för att möjliggöra nyetableringar av företag som ger sysselsättningstillfällen.  
Behoven av ekonomisk tillväxt tas ofta upp som en målsättning på en övergripande och allmän nivå i kommunernas översiktsplanering. Däremot används mycket sällan begreppen ekonomisk tillväxt och konkurrensfrågor som en omständighet att väga in vid utformning och handläggning av detaljplaner.”
7. ”Kommunerna beaktar vid planläggning de grundläggande förutsättningarna för utveckling av näringslivet och kommersiell service, för byggande av infrastruktur och bostadsbyggande genom sin översiktliga planering och i detaljplaneringen - ett exempel är XXX översiktsplan. XXX stadsplanering kan också användas som exempel på hur en kommun kan använda stadsbyggnadskvalité som konkurrensmedel.”

8. ”Frågan är komplex och för att besvara den kvalitetssäkert skulle det behövas en närmare studie av planhandlingar med just denna fråga för ögonen. Någon sådan studie har inte skett.

Länsstyrelsen har dock inte i sin löpande handläggning noterat någon förändring i kommunernas arbetssätt eller beskrivning av allmänna intressen och planförutsättningar sedan denna bestämmelse infördes i PBL. Det framgår inte tydligt av kommunernas planhandlingar hur ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens beaktas. Visserligen är tillväxt ofta en del av argumentationen i exempelvis översiktsplaner, men det framgår inte på vilken strategisk nivå frågan har analyserats, om regionala förutsättningar har vägts in, vilket tidsperspektiv som åsatts för tillväxt etc.

Vid detaljplaneläggning för större handelsetableringar redovisas ofta en handelsutredning som beskriver den förväntade konkurrenssituationen och effekter på andra handelsområden. Dessa utredningar kan ge en trovärdig bild av effekterna (givet de avgränsningar som satts) men det är mindre vanligt att kommunen i sin planbeskrivning redovisar tydligt hur dessa effekter beaktas och avvägs i den fortsatta planläggningen.”

9. ”Länsstyrelsen bedömer att bestämmelsen har störst betydelse i tidiga skeden, t.ex. när kommunen diskuterar med olika exploitörer inför en tänkt exploatering. När arbetet har gått så långt att det finns ett färdigt planförslag att samråda kring har kommunen ofta redan inlett ett samarbete med ett antal parter, vilket innebär att Länsstyrelsen endast undantagsvis involveras i dessa tidiga skeden. Inte heller i översiktsplanerna har konkurrensfrågorna lämnat något tydligt avtryck.

Det är svårt att peka på något konkret fall där bestämmelserna om ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens har tillämpats, men det får ändå anses vara betydelsefullt att kommunen har en tydlig uppgift att värna tillväxt- och konkurrensfrågorna i planeringen. Inte minst får kommunen ett tydligt mandat att väga detta allmänna intresse mot andra angelägna allmänna intressen i planeringen.

Länsstyrelsen kan konstatera att vissa kommuner, t.ex. XXX kommun, arbetar aktivt med att hitta nya former för t.ex. markanvisning i syfte att även ge mindre entreprenörer och byggherrar möjlighet att verka inom byggsektorn. Däribland främjas bl.a. en effektiv konkurrens. Enligt vad kommunen själv har uppgivit bottnar denna ambition emellertid i första hand i en önskan om att få in fler aktörer för att bl.a. skapa fler hyresrätter och skapa varierade bostadsmiljöer än vad de mer etablerade aktörerna anses kunna göra.

I XXX kommun var konkurrensfrågorna aktuella i ett ärende kring handelsplatsen XXX, men då utifrån perspektivet att det ansågs vara konkurrensfrämjande att verksamheterna skulle kunna synas ”utåt”, snarare än att anläggningen skulle ha en gemensam entré. En sådan öppen lösning ansågs i första hand underlätta för mindre näringsidkare. Inte heller i detta ärende fanns det emellertid någon tydlig koppling till 2 kap 3 § PBL (i de delar som lagrummet avser ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens).

I de flesta ärenden i länet som kretsat kring konkurrensfrågor har det oftast handlat om olika enskilda intressen, snarare än det allmänna intresset som bestämmelsen i 2 kap 3 § tar sikte på.

Sammanfattningsvis bedömer Länsstyrelsen att bestämmelsen om ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens endast har påverkat den kommunala planeringen i begränsad omfattning.”

- 10.”XXX är navet i länet med drygt 60 procent av länets ekonomi. Trenden är att stora stadsregioner blir större. Förtätning och regionförstoring har medfört att XXX lokala arbetsmarknad har vuxit kraftigt under många år. Samtidigt har en ökad rörlighet vidgat den lokala arbetsmarknaden kring XXXregionen med förskjutning mot kusterna. XXX roll och betydelse i länet har vuxit tydligt. Detta förhållande påverkar länets kommuner. Flera kommuner har och kommer att få en befolkningsminskning vilket hindrar utvecklingen. Ekonomisk tillväxt – sysselsättning är alltid aktuellt och motivet för planläggning. Ekonomisk tillväxt uppfattas som ett starkt allmänt intresse och används ibland som argument för exploateringar i känsliga områden (ex riksintresseområden) där kommunen söker jämställa de båda intressena. Begreppet effektiv konkurrens används sällan. Kommuner är försiktiga med att ta upp konkurrensfrågor som går över kommungränsen.”
- 11.”Beaktas sällan uttryckligen i planer.”
- 12.”Kommunerna arbetar fram egna förutsättningar för den ”ekonomiska dimensionen” i samhällsbyggandet. Det allmänna intresset av utvecklings- och tillväxtperspektiv i planering och byggande tas alltså om hand. Men inte nödvändigtvis uttryckt i text med hänvisningar till lagrum. Som ett talade exempel kan nämnas FÖP för XXX som under året varit föremål för samråd. I denna skriver kommunen "... att kunna möta handelns nya förutsättningar och krav, där skyltlägen, logistik, stora butiksytor och parkeringar blir allt viktigare, måste handeln ges möjlighet till utveckling samtidigt som den nuvarande strukturens attraktionskraft tas till vara".”
- 13.”Detta allmänna intresse är otydligt och vittomfattande och behandlas inte särskilt i detaljplanering mer än att planen ofta innehåller en exploatering som i sin tur inverkar på ekonomisk tillväxt och möjligen i något fall konkurrensen.”
- 14.”Den ekonomiska tillväxten är direkt eller indirekt berörd i varje plansituation. Det är ju oftast en tillväxtfaktor som utlyser en planering. En effektiv konkurrens däremot är en mycket sällan omhändertagen omständighet i planeringsprocesserna i länet.”
- 15.”Vid exploatering i attraktiva områden är den ekonomiska tillväxten något som lyfts fram som betydelsefullt i plandokumentet. I november varje år sedan 3 år tillbaka skickar Länsstyrelsen ut en enkät till ca 25 organisationer och företag om konkurrenssituationen. Det inkommer dock endast ett fåtal svar, men dessa behandlas sedan av oss. I enkäten finns möjlighet att besvara även konkurrensfrågor angående planer. Men, på Länsstyrelsen finns nu ett önskemål om att

arbeta mer med konkurrensfrågor, dock finns i dagsläget inte tillräckligt med tid för att prioritera detta. Effektiv konkurrens är dock ingenting som belyses i kommunens plandokument.”

16. ”Kommunerna i länet tar stor hänsyn till den ekonomiska tillväxten och effektiv konkurrens vid planläggning. I länet finns en förhållandevis hög arbetslöshet, vilket medför att skapande av arbetstillfällen är högt prioriterat av samtliga kommuner.”
17. ”Många detaljplaner innehåller verksamheter, handel, infrastruktur mm. Vi upplever inte att man inte har tillräckligt med planlagda ytor för exempelvis handelsändamål. Däremot kan man kanske ibland fundera över placeringen av dessa (externhandel).”
18. ”Det är svårt att bedöma om kommunerna beaktar ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens i sin planering.”
19. ”Ekonomisk tillväxt är en fråga som oftast förekommer i fördjupade översiktsplaner/detaljplaner för turistiska områden som vill utveckla turistiska destinationer i framför allt XXX kommuner. Där hänvisar man oftast till att syfte med planer är att skapa förutsättningar för att bemöta konkurrensen i turismnäringen inte minst i ett internationellt perspektiv. Detaljplaner skissas ofta utifrån olika strategiska dokument (ej bara översiktsplaner) som utreder möjligheter att utveckla ett område för att skapa långsiktiga förutsättningar i turismnäringen.  
Frågor om ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens förekommer nästan aldrig i andra planmässiga sammanhang.”
20. ”Länsstyrelsen har inte noterat hur kommunerna på något uttryckligt sätt beaktar dessa faktorer annat än att de utgör givna ramar för det samhällsekonomiska klimat som de planlägger inom.”
21. ”Ekonomisk tillväxt genomsyrar och driver planeringen. Den övergripande planeringen utvecklas i länet och här hanteras mål, visioner och omvärldsperspektiv. Detaljplaneringen kan exempelvis handla om att skapa förutsättningar för utveckling av industriverksamhet, handelsetableringar och att skapa förutsättningar för besöksnäringen genom fritidsanläggningar, liftar och bäddar i norra delen av länet. Det låga bostadsbyggandet bedöms utgöra ett hinder för en hållbar utveckling i länet. I dagsläget är det främst XXXregionen som planerar för ökat bostadsbyggande.  
Huruvida den fysiska planeringen beaktar en effektiv konkurrens i planeringen är svårare att svara på. Man kanske kan säga att den fysiska planeringen inte hindrar konkurrens exempelvis vid etablering av handelsområden.”



## Bilaga 3: Underlagsrapport

### ”God ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” som mål för kommunal planering?

Bilagd underlagsrapport med titeln *”God ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” som mål för kommunal planering?* baseras på fallstudier och fördjupningsintervjuer i tio utvalda kommuner och har huvudsakligen utförts under perioden december 2012 till februari 2013 av forskarna Lars Emmelin, Ted Kransby och Mårten Dunér vid Blekinge Tekniska Högskola (BTH) på uppdrag av Boverket. Underlagsrapporten utgör en fristående bilaga till Boverkets rapport.

Framförda åsikter kan inte ses som ställningstaganden från vare sig Boverket eller Blekinge Tekniska Högskola utan för dessa ansvarar författarna.







# "God ekonomisk tillväxt" och "effektiv konkurrens" som mål för kommunal planering?

*Lars Emmelin*

*Ted Kransby*

*Mårten Dunér*

The Swedish School of Planning  
Blekinge Tekniska Högskola



*Rapporten slutförd 2013-03-03*

## SAMMANFATTNING

*Genom en ändring i plan- och bygglagen (1987:10) som trädde i kraft den 1 januari 2008 förtydligades att det vid planläggning ska tas hänsyn till den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling.*

Denna rapport är resultatet av ett uppdrag att genomföra ett projekt avseende fallstudier och fördjupningsintervjuer hos tio utvalda kommuner från Boverket till författarna, samtliga verksamma vid Avdelningen för fysisk planering/the Swedish School of Planning, Blekinge Tekniska Högskola.

*Undersökningens grundläggande fråga är om ändringen medfört några praktiska konsekvenser samt hur ett urval kommunala planerare ser på ändringens betydelse och konsekvenser. Frågeställningen vidgas därefter för att se på frågor som ändringen väcker och om kommunerna arbetar med avvägningar av avsett slag. Uppdraget har utförts enligt uppdragsbeskrivningen främst genom intervjuer samt insamling av material, företrädesvis rörande den översiktliga planeringen i tio kommunerna. Inledande överblick, urval av kommuner och initiala kontakter med dessa har skötts av Boverket.*

Undersökningens resultat redovisas i tre block:

- svaret på uppdragets huvudfråga
- korta redogörelser för intervjuerna och det material som vi samlat in i anslutning till intervjuerna i de tio kommunerna
- en summering av centrala frågeställningar som undersökningen vidgades mot enligt ovan

Med detta material diskuteras därefter centrala frågor rörande avvägning inom ramen för hållbarhet och hållbarhetsresonemangens ställning i plan- och bygglagen.

*Slutsatserna* kan kortfattat summeras:

*Ändringen av 2kap 2§ i ÄPBL är i stort sett okänd.* Någon konsekvens av ändringen kan inte ses i vårt material. En synpunkt som kommer fram i flera intervjuer är att ändringen i sak inte kommer att förändra förutsättningarna för planering. Däremot framhålls att hänsyn till ekonomisk tillväxt är en av planeringens grundförutsättningar. Att tillväxt inte skulle beaktas i den kommunala planeringen avvisas därför.

*Orsakerna till att ändringen är okänd* kan vara att allmänna formuleringar av ”portalkaraktär” inte uppmärksammas om de inte följs av ytterligare anvisningar, förtydliganden eller kommentarer. Viktigare förefaller det emellertid att vara att flera av intervjupersonerna inte ser att ändringen innebär någon verklig ändring i sak. Planeringen utgår i hög grad från ekonomisk tillväxt som alltså vägs in som grundförutsättning i resonemang om hållbar utveckling.

*Innebörden av ändringen* framstår som oklar i flera avseenden. Detta framkommer såväl i intervjuerna som i våra analyser. ”God ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” är allmänna formuleringar med vid innebörd.

*Uppfattningen om en obalans i behandlingen av hållbarhetens dimensioner får inte stöd i undersökningen.* Intervjuer och analys av materialet ger inget stöd för uppfattningen att den ekonomiska dimensionen skulle vara eftersatt. Den viktigaste substantiella invändningen mot föreställningen om en obalans är som påpekats att ekonomisk utveckling faktiskt ses som

planeringens utgångspunkt. Uppmärksamheten för de sociala och ekologiska/miljömässiga aspekterna kan också förklaras med att ”god livsmiljö” och ”hållbar stad” uppfattas som överordnade mål för planeringen. Detta har uppenbart stöd i regelverk och offentliga mål men en minst lika viktig faktor förefaller vara att de ses som viktiga konkurrensmedel i den interkommunala konkurrensen. Krav i regelverk och offentliga mål driver dessutom behandling och omfattning av text. Länsstyrelsernas faktiska kompetens och resurser innebär också en fokusering på den miljömässiga dimensionen i rådgivning och tillsyn.

Intrycket av intervjuerna och materialet ger emellertid *en bild av att hållbarhetens tre dimensioner utgör tre olika grupper av mål som kommunen samtidigt strävar mot*. Därmed kommer avvägning att inta en undanskymd plats men exempel på konsekvensanalyser av olika faktorer inklusive samhällsekonomiska faktorer, konkurrens mellan extern och centrumhandel, hållbara strukturer, strategiska program för bostadsbyggande för att åstadkomma ökad konkurrens på bostadsmarknaden osv förekommer och nämns i rapporten. Problemen med avvägning inom ett allmänt hållbarhetsbegrepp diskuteras i rapporten.

En intressant sak som framgår av intervjuer och material i undersökningen är *den vidgning av ÖP-arbetet* till att vara betydligt mer än vad som krävs i plan- och bygglagen som sker i vart fall i de undersökta kommunerna. Implikationerna av detta diskuteras också.

Vi lämnar *inga rekommendationer* rörande hanteringen av ”god ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” i kommunal planering. Mot bakgrund både av de problem och de invändningar som framförs i intervjuerna och av vår analys och diskussion framstår det som svårt att framföra några konkreta rekommendationer. Om tanken med ”effektiv konkurrens” är att underlätta nyetablering, särskilt av livsmedelshandel, kan man, som vi påpekar, känna sig tveksam till om ändringen får avsedd verkan eller om den till och med kan vara kontraproduktiv. Om ändringen å andra sidan är att se mera som en politisk markering krävs kanske inga ytterligare åtgärder.

***För en utförligare sammanfattning av undersökningens resultat se avsnittet ”Slutsatser”***

#### CAVEAT LECTOR:

***Uppdragsgivaren, Boverket, har svarat för inledande kontakter och urval av undersökta kommuner. Författarna svara för summeringen av intervjuerna liksom för tolkning, analys och diskussion. Framförda åsikter kan således inte ses som ställningstaganden från vare sig Boverket eller Blekinge Tekniska Högskola.***

## Innehåll

|   |    |
|---|----|
| SAMMANFATTNING .....  | 2  |
| Bakgrund .....  | 7  |
| Plan- och bygglagen – nuvarande och dåvarande .....                                 | 7  |
| Uppdraget .....   | 8  |
| Genomförande av uppdraget.....  | 8  |
| Undersökningens resultat .....  | 9  |
| Huvudfrågan: ändringen är i stort sett okänd.....                                   | 9  |
| Underlagsmaterialet: intervjuer och planer mm .....                                 | 10 |
| ”Goda exempel”? .....   | 10 |
| Jönköpings kommun - Fallstudie av översiktsplan .....                               | 10 |
| Översiktsplanen.....  | 10 |
| Strategiska dokument utöver översiktsplanen .....                                   | 12 |
| Bostadsförsörjningsprogram .....  | 12 |
| Program för hållbar utveckling – miljö, Framtidens Jönköping 2012 – 2020.....       | 12 |
| Markanvisningspolicy .....  | 12 |
| Luleå kommun - Översiktsplan samt Facebooks serverhall på Porsön .....              | 13 |
| Översiktsplanen.....  | 13 |
| Facebooks serverhallar.....   | 13 |
| Lunds kommun - Översiktsplan samt allmänna rekommendationer för bostäder .....      | 14 |
| Översiktsplanen.....  | 14 |
| Utbyggnadsprogram.....  | 16 |
| Malmö kommun - Strategiska dokument och planer samt allmänna rekommendationer ..... | 16 |
| Översiktsplanen.....  | 16 |
| Checklista för konsekvensbedömning.....   | 17 |
| Bostadsförsörjningsprogram .....  | 17 |
| Handelspolicy .....   | 17 |
| Miljöprogram.....   | 18 |
| Handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande i Malmö .....                     | 18 |
| Kommission för ett socialt hållbart Malmö.....                                      | 18 |
| Järfälla kommun - översiktsplan och ekonomiska avvägningar .....                    | 18 |
| Översiktsplanen.....  | 18 |
| Ekonomisk konsekvensbedömning – Järfälla framtidsbilder .....                       | 19 |
| Föp Barkabystaden med MKB .....   | 19 |

|  |    |
|--|----|
| Staffanstorp - Allmänna rekommendationer och tillväxt i regionen .....                               | 20 |
| Översiktsplanen.....   | 20 |
| Projektkatalog .....   | 21 |
| Västervik - Översiktsplan och konsekvensbedömning.....   | 21 |
| Översiktsplanen.....   | 21 |
| Strategi för klimatanpassning.....   | 22 |
| Trafikstrategi .....   | 22 |
| Västerås - Översiktsplan samt fördjupning för Hackstaområdet.....                                    | 22 |
| Översiktsplanen .....  | 22 |
| Hackstaområdet .....   | 23 |
| Allmänna intressen.....  | 23 |
| Örebro - miljöbedömning och konsekvensbeskrivning för översiktsplan och detaljplan.....              | 24 |
| Översiktsplan.....   | 24 |
| Detaljplan för ICA och bostäder .....  | 24 |
| Checklista för konsekvensbedömning.....  | 24 |
| Bostadsförsörjningsprogram.....  | 24 |
| Handelspolicy .....  | 25 |
| Miljöprogram.....  | 25 |
| Resultat rörande några centrala frågeställningar i uppdraget.....                                    | 25 |
| Omdömen om ändringen .....   | 25 |
| ”God ekonomisk tillväxt” .....   | 25 |
| ”Effektiv konkurrens” .....  | 26 |
| Externhandel och livsmedelshandel.....   | 26 |
| Interkommunala frågor .....  | 27 |
| Visar undersökningen att det föreligger en obalans i hanteringen av hållbarhetens dimensioner? ..... | 28 |
| Avvägningar inom hållbarhet? .....   | 28 |
| Länsstyrelsernas roll i förhållande till hållbarhetsdimensionerna .....                              | 29 |
| Behovet av anvisningar om metoder och mål för ”ekonomisk hållbarhet” .....                           | 29 |
| Analys & diskussion .....  | 30 |
| Utveckling inom översiktlig planering som kontext för diskussionen.....                              | 30 |
| Vad är problemet?.....   | 32 |
| Effektiv konkurrens .....  | 32 |
| Förhållandet mellan ”god tillväxt” och ”effektiv konkurrens” .....                                   | 32 |
| Allmänt om avvägningar inom hållbarhetsbegreppet .....   | 33 |

|  |    |
|--|----|
| Begreppet "hållbar utveckling" .....   | 34 |
| Konkretisering av hållbarhetsbegreppet.....                                    | 38 |
| Föreligger en obalans? .....   | 39 |
| Om begreppen "god ekonomisk tillväxt" och "effektiv konkurrens" i PBL.....     | 40 |
| Vad PBL är tänkt att styra .....   | 41 |
| Vem som ska styra.....   | 41 |
| Vad ska styras – allmänna intressen i PBL.....                                 | 42 |
| Hållbar utveckling i (Ä)PBL.....   | 43 |
| Hur ekonomisk hållbarhet införts via ÄPBL.....                                 | 45 |
| Vad man fick.....  | 46 |
| Vem man ville påverka .....  | 47 |
| Problemet med kriterier för hållbarhetens dimensioner.....                     | 48 |
| Ska kommunen ta ställning till hållbar utveckling i plan och lovgivning? ..... | 49 |
| Bör kommunen ta ställning till "effektiv konkurrens" i plan? .....             | 50 |
| Bilden av en obalans.....  | 51 |
| Synen på planering som hinder .....  | 51 |
| SLUTSATSER.....  | 52 |
| Rekommendationer?.....   | 56 |
| Referenser .....   | 58 |

## Bakgrund

I propositionen 2006/07:122 ”Ett första steg till en enklare plan- och bygglag” framförde regeringen att den ekonomiska dimensionen i hållbar utveckling, till skillnad från den sociala och ekologiska, inte kommit till tydligt uttryck i bestämmelserna (ÄPBL). Detta kunde medföra att motstående intressen och avvägningar inom ramen för en helhetssyn inte redovisades. Genom att även den ekonomiska dimensionen gavs ett uttryckligt författningsstöd skulle grunden läggas för en balans mellan de tre dimensionerna i hållbar utveckling. Regeringen angav som sin bedömning att ekonomisk tillväxt och ett starkt näringsliv baserat på konkurrenskraftiga företag är en förutsättning för hållbar utveckling.

Genom en ändring i plan- och bygglagen (1987:10) som trädde i kraft den 1 januari 2008 förtydligades att det vid planläggning ska tas hänsyn till den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling.

*”Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja .....*

*4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens.”*

Frågeställning i undersökningen är således om ändringen medfört några praktiska konsekvenser samt hur ett urval kommunala planerare ser på ändringens betydelse och konsekvenser. Frågeställningen vidgas därefter för att se på frågor som ändringen väcker och om kommunerna arbetar med avvägningar av avsett slag dels strikt inom den fysiska planeringen dels i den vidare kontext som översiktsplanarbetet förefaller innebära i vissa kommuner. En fråga som ändringen väcker är om hållbarhet inom den fysiska planeringen tillförts två nya mål och om ”god ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” är att se som allmänna intressen som ska vägas mot andra allmänna intresse och/eller enskilda intressen.

## Plan- och bygglagen – nuvarande och dåvarande

I denna rapport hänvisas i första hand till den äldre plan- och bygglagen (1987:10), som var den som gällde när proposition 2006/07:122 om ”Ett första steg till en enklare plan- och bygglag” presenterades och i stort kom att antas. Det är också huvudsakligen med stöd i den äldre lagen som de här aktuella fallen har handlagts. I de flesta fall hänvisar vi till denna äldre lag, antingen genom att kalla den plan- och bygglagen (1987:10), eller genom att använda akronymen ÄPBL. I vissa fall hänvisas för tydligheten och med hänsyn till när rapporten skrivs, till den nya lagen (2010:900). Det uttrycks särskilt i texten som ”den nya plan- och bygglagen (2010:900)”. Akronymen PBL används som hänvisning till den nya lagen från 2010. Används bara hänvisningen till ”plan- och bygglagen”, utan årtal, avses en allmän

hänvisning till planeringslagstiftningen dvs. till något som är oförändrat mellan lagarna och utan hänvisning till särskild paragraf.

För framtida läsare kan dock förtydligas att någon annan ändring än rent språklig, inte gjordes mellan 2 kap. 2 § i den äldre plan- och bygglagen (1987:10) som den såg ut vid sitt upphävande 2 maj 2011, och 2 kap. 4 § i den yngre plan- och bygglagen (2010:900). Det gäller både formuleringarna om natur- och kulturvärden mm. som de formuleringar om ”god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens” som infördes som ett resultat av propositionen 2007.

## Uppdraget

Boverket gav professor Lars Emmelin, avdelningen för fysisk planering/the Swedish School of Planning, Blekinge Tekniska Högskola i uppdrag att genomföra ett projekt avseende fallstudier och fördjupningsintervjuer hos tio utvalda kommuner. Till uppdraget knöts Ted Kransby, teknisk mag i europeisk planering från BTH, projektanställd vid BTH för detta arbete, samt tekniskt råd Mårten Dunér, tidigare adjungerad professor vid BTH. Uppdraget har utförts enligt uppdragsbeskrivningen genom:

- insamling av underlag (kommunala översiktsplaner (ÖP/FÖP), detaljplaner, beslut om bygglov och förhandsbesked etc.) rörande de aktuella kommunerna
- inläsning av underlag inför fallstudier och fördjupningsintervjuer
- intervjuer på plats hos de utvalda kommunerna
- att kommunernas svar och insamlat material beskrivs och analyseras

## Genomförande av uppdraget

Boverket sände initialt ut en allmän förfrågan till ett antal kommuner, länsstyrelser samt olika experter och organisationer. Boverket valde i ut tio kommuner för intervjuerna och tog också i brev kontakt med ansvariga tjänstemän och ombad dem att medverka eller ansvara för att intervjuerna kunde genomföras. Studien bygger på intervjuer med planerare i dessa kommuner samt ett omfattande material som dessa levererat, främst från ÖP-arbete. Urvalet av kommuner bygger på uppfattningar om att de dels bedriver ett ambitiöst och intressant planarbete, ofta i former som är vidare än vad plan- och bygglagen stadgar, dels att de i Boverkets första förfrågan redovisade intressanta frågeställningar av relevans för studien. Det innebär att studien är begränsad och inte gör anspråk på bred representativitet med avseende på läget i samtliga Sveriges kommuner.

Intervjuerna har genomförts av Ted Kransby som också medverkat i analys och diskussion av materialet. För projektledning och rapportens utformning svarar Lars Emmelin, BTH. För analys och slutsatser har Mårten Dunér och Lars Emmelin svarat tillsammans.

Det material som används som empiriskt underlag för denna rapport är således i första hand resultatet av intervjuer och insamling från de aktuella kommunerna kompletterat med visst material från den förfrågan som Boverket initialt sände ut till ett brett urval av experter, kommunala planerare, tjänstemän vid länsstyrelser mm. Detta senare material svarar vi inte för och har använt i den omfattning som det ställts till förfogande. Citat från intervjuerna är



kontrollerade mot inspelningar av intervjuerna, som gjordes med intervjupersonernas samtycke, men har i enlighet med normal praxis för undersökningar av detta slag inom planeringsforskning anonymiserats.

Det har inte varit möjligt att hålla den av Boverket ursprungligen uppgjorda tidsplanen. Orsaken är att majoriteten av kommunerna i undersökningen inte hade möjlighet att ta emot intervjuare förrän under januari vilket inneburit att insamling av material och analys har fått utföras parallellt. En första version av rapporten producerades och har kommenterats av uppdragsgivaren. Därutöver har ett samrådsmöte om rapporten hållits.

## Undersökningens resultat

Vi har valt att redovisa undersökningens resultat i tre block för att därefter göra en analys och diskussion samt avslutningsvis summera våra slutsatser. De tre blocken av resultatredovisning är:

- svaret på uppdragets huvudfråga
- korta redogörelser för intervjuerna och det material som vi samlat in i anslutning till intervjuerna
- en summering av centrala frågeställningar som undersökningen vidgades mot enligt ovan

### Huvudfrågan: ändringen är i stort sett okänd

Svaret på den huvudfråga som ställs i uppdraget är att ändringen av 2kap 2§ i ÄPBL i stort sett är okänd. Av 24 intervjupersoner var ändringen överhuvudtaget känd av 8 personer men av dessa var flera osäkra på när den införts. Fördelningen av intervjupersonerna innebär att ändringen var okänd i fyra av tio kommuner. Vi diskuterar kortfattat nedan tänkbara orsaker till att ändringen i stort är okänd.

Någon direkt konsekvens av ändringen kan inte ses i vårt material eller i svaren på Boverkets inledande bredare frågerunda. Detta innebär emellertid inte att de frågor som ändringen avser att hantera skulle vara obeaktade i kommunal planering. En synpunkt som kommer fram i flera intervjuer är att ändringen i sak inte kommer att förändra förutsättningarna för planering. Skälen till detta är flera och vi återkommer nedan i diskussionen till detta.

Det är naturligtvis viktigt att påpeka att studien är begränsad och inte gör anspråk på bred representativitet med avseende på läget i samtliga Sveriges kommuner. Samtidigt ska noteras att urvalet gjorts i samråd med uppdragsgivaren för att representera kommuner som bedriver ett ambitiöst planarbete särskilt på översiktlig nivå.

Tidigt under planeringen av uppdraget diskuterades om ”goda exempel” på planering där ändringarna i 2kap 2§ haft betydelse kunde tas fram. Vi kan konstatera att några sådana exempel – vare sig ”goda” eller andra – inte finns. Intervjuerna och analysen av materialet har emellertid visat på arbete där olika sidor av hållbarhet, inklusive sådana som anses ingå i den ekonomiska hållbarheten, har bearbetats för att ge underlag för allsidiga bedömningar. Vi har

därför valt att fokusera redogörelsen för materialet från de tio kommunerna på något olika frågor som framstår som särskilt intressanta ur vårt perspektiv.

## Underlagsmaterialet: intervjuer och planer mm

I detta avsnitt summeras frågor från intervjuer och insamlat material från de tio kommuner som valdes ut av uppdragsgivaren i samråd med oss och i någon mån också baserat på svar på en förfrågan som Boverket sände ut i en första omgång. Här redovisas material från nio kommuner som när tiden för uppdraget gick ut hade tillhandahållit material som behövdes för att komplettera intervjuerna.

### ”Goda exempel”?

Tidigt under planeringen av uppdraget diskuterades om ”goda exempel” på planering där ändringarna i 2kap 2§ haft betydelse kunde tas fram. Vi kan konstatera att några sådana exempel – vare sig ”goda” eller andra – inte finns. Det är inom planering vanligt att exemplifiera centrala myndigheters intentioner och ge metodanvisningar på ett mjukare sätt genom att anföra ”goda exempel” på någon typ av planering, hantering av frågor eller metoder. I intentionerna bakom den studie vi genomfört kan en sådan önskan spåras. Problemet är att ”goda exempel” förutsätter någorlunda tydliga kriterier för ”godheten” dvs vad som i det enskilda exemplet är värt att ta efter eller lära av. Avsaknaden av sådana kriterier gör att våra exempel inte kan betraktas som goda i denna snäva mening. Däremot är de utvalda för att de illustrerar medvetna ansträngningar att hantera hållbarhet både inom den snävare ramen av fysisk planering i PBLs mening och i den bredare formen av ”strategisk planering” som översiktsplanearbetet uppenbart utvecklas till.

## Jönköpings kommun - Fallstudie av översiktsplan

### Översiktsplanen

Jönköpings översiktsplan är från 2003. Under hösten 2012 påbörjades arbetet med en översiktsplan som beräknas vara antagen 2014. I den gällande översiktsplanen presenteras hållbar utveckling enligt den klassiska Brundtlandsmodellen där hållbarheten antas uppstå där de tre cirkelarna möts. Tankar om hållbarhet sträcker sig även till andra dokument vilket blir tydligt vid intervjun. Som en av de intervjuade uttrycker det har kommunen arbetat aktivt med att få in de perspektiven i den nya översiktsplanen ”- vi har skrivit på Ålborgåtagandet, ett grunddokument som definierar hållbar utveckling<sup>1</sup>. Den vägleder oss hur ska vi tänka kring kommunikation och andra delar samt hur man kan få ihop det. Vi har dessutom ett eget program för hållbar utveckling”(se nedan). Ålborg åtagandet är ett Europeiskt handlingsprogram samt konkretisering av hållbarhetsperspektivet på bland annat

<sup>1</sup> Ålborgåtagandena är ett dokument som arbetats fram i en serie konferenser med ursprunglig inspiration i Riokonferensen 1992 av europeiska städer och kommuner och först antogs i Aalborg 2004 ([www.aalborgplus10.dk](http://www.aalborgplus10.dk)). Åtagandena kan knappast sägas ”definiera hållbarhet” – se avsnitt om åtagandena i diskussionsavsnittet.

stadsutveckling. De tre delarna är inbördes beroende av och påverkar varandra i olika grad. För kommunens framtida utveckling ställs tre modeller för samhällsbyggnad mot varandra och avvägs mot övergripande mål samt hållbarhetsmodellen.

Attraktionsmodellen  
 Transportsnåla modellen  
 Decentraliserade modellen

Attraktionsmodellen fokuserar på marknadens efterfrågan vad gäller bostäder och lokalisering. Framtida utbyggnad skulle här ske i centrala delarna av Jönköpings tätort och ett par andra prioriterade områden. Överexploatering kan dock leda till trängsel och priset på bostäder skulle även kunna leda till ökad segregering. Den transportsnåla modellen har sin tonvikt på ekologiska värden och antas bäst passa målsättningarna i de nationella miljömålen. Bostäder och verksamheter skulle här lokaliseras till befintliga stråk med prioritet på gång och cykelavstånd mellan exempelvis bostad och arbete. En av nackdelarna som kan uppstå vid denna typ av stadsbyggnad är att investeringar som tidigare gjort för bland annat infrastruktur inte skulle nyttjas vilket negativt påverkar de ekonomiska förutsättningarna. Decentraliseringsmodellen har sin grund i de sociala värderingarna som närhet till natur och friluftsliv, trygghet och den egna bygden. Bostäder skulle här byggas i mindre tätorter med fallande befolkningsantal och på så sätt motverka den centralisering av service och utbud som sker. Detta skulle dock innebära en större markåtgång, ökat bilberoende och förmodligen inte svara på den allmänna efterfrågan på bostäder på sikt.

Av de tre modellerna anser kommunen att den transportsnåla utbyggnaden är att föredra. Som en av de intervjuade uttrycker det, ”-fokus för tillväxten gäller stråkbunden utbyggnad på befintliga platser. Vi har ett stort område vid stationen där mycket förtätning kommer ske den närmaste tiden”. Ny enstaka bebyggelse på landsbygden ska också underlättas och i första hand förläggas till befintliga bebyggelsegrupper och övrig infrastruktur. Man behöver arbeta med avvägningar konstant ”- man försöker precisera hur staden ska växa och hur det relaterar till hållbar utveckling hela tiden i planeringen. Det genomsyrar varje steg i planprocessen. En målsättning är att inte skapa mer trafikproblem” anser en av de intervjuade. Den valda samhällsbyggnadsstrategin svara väl upp mot tidigare mål om att kommunen skall växa till 125.000 invånare samt att kommunen ska utvecklas till ett kommunikations- och logistikcentrum.

Att nå målen för tillväxt antas inte bli svårt, enligt en av de intervjuade finns ”- fördjupningarna och strategiska dokument som hänvisar hur kommunen vill utvecklas, idag har vi ca 1000 invånare per år som tillkommer. Swefa har gett Jönköping en sjätte plats bland alla Sveriges kommuner för hur mycket byggherrarna vill investera i kommunen”. Att bygga bostäder centralt och vid de etablerade stråken som finns antas ge ett varierat utbud av upplåtelseformer och blandad stadskärna. Vidare ges möjlighet till nya stora industriområden med bra kommunikationsmöjligheter lämpliga för ytkrävande företag genom en utbyggnad av spårtrafiken.

Att göra avvägningar för den hållbara utvecklingen inom fysisk planering är dock inte lätt. Fokus skiftar beroende på var man befinner sig i planeringsprocessen och beroende på abstraktionsnivå. ”På grund av miljöbalken och krav från länsstyrelsen så blir det tonvikt på miljö. Ett tydligt exempel är den nya Föpen på 80 sidor finns sociala- och ekonomiska faktorer på sida 74-77. . Man har dock kunnat visa på att avsteg från 55 dBA är nödvändiga”. För att lyckas med detta måste vi ” få överskrida vissa gränsvärden för samhällsnyttan och tillväxtens skull. Vi kan nå god social miljö även om vi tummar på vissa miljömässiga mål.

Även strandskyddet har vi arbetat aktivt med och vi har fått igenom de kraven även vid samråd med länsstyrelsen”.

När det gäller de ekonomiska effekterna av planeringen ser man först eventuella vinster när man når slutstadiet, ”-innan dess är det ofta för abstrakt. Samhällsekonomiska bedömningar görs möjligen i mer strategiska planer men hur det faktiskt blir kan man först se när detaljplanen är klar” påpekar en av intervjupersonerna.

Det kommunala markägandet är en nyckel för att styra utvecklingen. Kommunen köper ofta mark i de utpekade utvecklingsområdena. Men det betyder inte alltid att det blir som kommunen hade tänkt sig enligt en av de intervjuade. Byggherrarna väljer ”... ibland att inte sätta igång med att bygga för att de tar de mest attraktiva områdena först. Vi har flera planer som ligger och vilar. Totalt rör det sig ca 2000 lägenheter, där planer finns antagna men inget byggs. Det är sådant vi inte kan styra. Ibland har byggherrarna varit med hela vägen i planprocessen men väljer ändå att inte starta byggandet. Ibland för att de har andra områden som byggs men ibland för att de inte hittar ekonomin för vissa projekt”.

### **Strategiska dokument utöver översiktsplanen**

Kommunen har tagit fram ett antal strategiska dokument och planer som kompletterar översiktsplanen. Nedan presenteras de planer som är av vikt vid kommunens fysiska planering samt avvägningar för en hållbar utveckling.

### **Bostadsförsörjningsprogram**

Programmet redogör för det aktuella läget under 2012 och avser perioden 2013-2017. Bedömningar görs för kommande bostads behov och kommunen pekar ut kända samt tänkbara objekt i kommunen för bostadsbyggande. Bostadsförsörjningsprogrammet uppdateras årligen av kommunfullmäktige och är en konkretion av de mål som översiktsplanen presenterar för kommunens tillväxt. Enligt prognosen beräknas invånarantalet öka med ca 1000 personer årligen vilket innebär ett årligt tillskott om ca 500 hushåll.

### **Program för hållbar utveckling – miljö, Framtidens Jönköping 2012 – 2020**

Hållbar utveckling illustreras här som tre cirklar, sociala faktorer innerst omgärdat av ekonomi och miljö. För att uppnå sociala mål krävs medel i form av det ekonomiska perspektivet och det miljömässiga perspektivet ger ramarna. Kommun har börjat med att ta fram ett program för de miljömässiga faktorerna med fyra prioriterade områden:

- Vår livsmiljö
- Boende och stadsutveckling
- Energi och transporter
- Produktion och konsumtion

För den fysiska planeringen presenteras ett antal mål. De viktigaste för stadsutvecklingen är förtätning av staden samt omvandling av befintliga ytor tillsammans med ett ökat kommunalt markinnehav i exploateringsområden. Ett högre krav på hållbart byggande än vad lagen kräver för god kvalitet på bostäder är också ett mål.

### **Markanvisningspolicy**

Kommunen har under 2012 upprättat en markanvisningspolicy som redogör för villkor och förutsättningar som gäller vid fördelning av kommunens mark till byggherrar. Dokumentet är ett viktigt instrument för stadsbyggnadskontoret, som en av de intervjuade påpekar ger ”markanvisningspolicyn direktiv och visar på alla möjligheter. Det blir en ökad konkurrens mellan byggherrarna genom vår policy och kanske också bättre priser för

invånarna”. Markanvisningen betyder att byggherren kan utveckla projekt inom ett avgränsat område. Policyn kan beskrivas som det medel kommunen använder för att realisera de prioriteringar som översiktsplanen och bostadsförsörjningsprogrammet lägger fram.

## Luleå kommun - Översiktsplan samt Facebooks serverhall på Porsön

### Översiktsplanen

Luleå kommun har tagit fram en ny översiktsplan som förväntas ställas ut under våren 2013. Planen ersätter den tidigare översiktsplanen från 1991. Arbetet påbörjades 2008 med att ta fram riktningar för att kunna nå kommunens långsiktiga vision. Program för att tydliggöra kommunens vilja och angreppssätt för att nå de långsiktiga målen togs fram innan processen med samråd påbörjades. Programmen är en konkretisering av målen och riktningarna som krävs för att kommunen på sikt ska kunna nå sin vision. Luleå kallar sin översiktsplan för Utvecklingsplan för den sträcker sig utanför rena mark- och vattenanvisningar.

Hållbarhet enligt översiktsplanen beskrivs som tre ben, socialt, ekonomiskt och ekologiskt som är ömsesidigt beroende av varandra. Det som skiljer planens definition från andra översiktsplaner i studien är att hållbarheten anses minska för helheten om så bara en del påverkas negativt. Social hållbarhet bygger på delaktighet och en god livsmiljö samt trygghet och en god hälsa enligt planen. Den ekonomiska hållbarheten beskriver tillväxten som förutsättning för välfärd och säkrande av människors försörjning. Den ekologiska hållbarheten beskriver vikten av att tillväxten måste rymmas inom de givna ramarna för ekosystemet. En ökad tillväxt anses dock möjlig utan en ökad miljöbelastning och på lång sikt även nödvändig. Detta görs möjligt genom ”decoupling”, ett begrepp som inte definieras tydligare men antas tillåta att tillväxt sker genom tekniska framsteg som minskar påverkan på miljön och gör att ökad ekonomisk hållbarhet inte sker på ekosystemets bekostnad.

### Facebooks serverhallar

Den andra anledningen till att kommun valdes som fallstudie objekt var de serverhallar som etablerats för Facebook. En etablering som kan anses kontroversiell på grund av att den sker i närheten av ett Natura-2000-område samt på grund av sina höga fågelvärden är området internationellt utpekat och är ett så kallat RAMSAR-område enligt våtmarkskonventionen. I det aktuella området finns även ett aktivt friluftsliv och vissa kulturlämningar. Etableringen är den första av sitt slag för Facebook utanför USA och gäller totalt tre serverhallar.

Facebook hade många krav på lokaliseringen bland annat för tillgång till befintlig infrastruktur och kommunikationer. Porsön, nära universitet, ansågs mest lämpad för etableringen av de alternativ som togs fram. Området var tidigare utpekat i översiktsplanen som ett område för möjlig industrietablering. Någon inventering av området hade dock inte skett men man ansåg att området var intressant på grund av närheten till universitet. De tre byggnaderna är mellan 8 till 15 meter höga och har en längd på ca 320 m. Varje byggnad har angränsande utrymme för totalt 14 dieselgeneratorer för reservkraft med total effekt på ca 40 MW. Detaljplanen ansågs medföra betydande miljöpåverkan vilket föranledde en miljökonsekvensbeskrivning enligt Miljöbalken 6 kap. 11, 12 §§. Planens genomförande skulle negativt påverka pga. närheten till Gammelstadsviken, som är naturreservat och Natura 2000-område. Påverkan på grundvatten och ytvatten avrinningen. Landskapsbilden, med tanke på de stora byggnaderna. Verksamheten är tillståndspliktig enligt 9 kap och eventuellt också enligt 7 kap miljöbalken (miljöfarlig verksamhet, resp. påverkan på Natura 2000-

området)

Serverhallarnas miljöpåverkan beror på flera faktorer bland annat den typ av kylning som man använder. Kall luft tas in för naturlig kylning men det innebär även att temperaturen på luften som fläktarna blåser ut har en högre temperatur. Energitekniskt Centrum i Piteå (ETC) gjorde värmesimuleringar som visar att omgivningstemperaturen stiger med maximalt 1-4°C i ett område 100-200 meter bort från byggnaden 2 m över mark. Serverhallarna ligger 75-200 meter från Gammelstadsviken. Kommunen hade ett nära samarbete med så väl länsstyrelsen som flera intressegrupper under framställningen av detaljplan och MKB. Planen togs fram på bara fyra månader och utformningen förändras under tiden till stor del för att jämka mellan de befintliga naturvärden på platsen och serverhallarnas miljöpåverkan.

Detaljplanen och tillhörande miljökonsekvensbeskrivning med tillhörande utredningar ansågs av länsstyrelsen som tillräcklig för att bevilja tillstånd för verksamheten. Det gjordes därmed ingen Natura-2000 utredning, ett beslut som kom att överklagas av en privatperson. Personen som överklagade ansågs dock av mark- och miljödomstolen inte vara direkt berörd av etablering och klagan avslogs. Två av de tre serverhallarna kommer vara i drift från och med våren 2013.

Fallet med serverhallarna får anses unikt med tanke på placeringen så nära flera höga naturvärden. Den korta tid framställningen av plan samt MKB tog för ett så komplext ärende är också anmärkningsvärd.

## Lunds kommun - Översiktsplan samt allmänna rekommendationer för bostäder

### Översiktsplanen

Den kommunomfattande översiktsplanen för Lunds kommun antogs den 28 oktober 2010. Tidigare plan, ÖPL 98, var antagen 1998 och aktualitetsförklarad 2001 och 2006. Direktiven från kommunstyrelsen och fullmäktige betonade vikten på flera miljöfrågor bland annat att planen ”ska medverka till att kommunens utsläpp av koldioxid minskar med 85 procent till år 2050”. Hållbarhetsfrågor blev därmed väl integrerade i planarbetet och konsekvensbedömningarna.

Planen identifierar fyra strategiska framtidsområden: Kreativitet och handlingskraft, Helhet och delaktighet, Hållbar tillväxt samt Attraktivitet och livskvalitet. Den hållbara tillväxten definieras som en kommun där idéer, näringsliv och kultur berikar varandra. Effektiva transportsystem och hushållning med energi och resurser bidrar till en hållbar tillväxt. Brundtlandskommissionens definition av hållbar utveckling ligger till grund för de strategiska avvägningar som görs för den hållbara tillväxten. Kommunen har gjort ett tillägg avseende kultur kopplat till kommunens och regionens attraktionskraft. Tonvikten vid samhällsbyggandet ligger på effektiv struktur, en blandad och tät stad samt att bygga vidare på de karaktärsdrag som gör Lund unikt.

Utvecklingen av staden i ett regionalt perspektiv ger underlag för ökad attraktivitet samt konkurrenskraft. De ekonomiska vinsterna sker också genom de ökade intäkterna i form av statsbidrag enligt skatteutjämningsystemet som en ökad befolkning skulle ge. Dessa intäkter skulle användas bland annat till infrastrukturinvesteringar som vägar och ökad tillgänglighet genom att flytta befintliga kraftledningar. Vad gäller effektiv konkurrens beskriver en av de

intervjuade att om ”-kommunen äger marken handlar det om markanvisningar, aktiv fördelning till olika byggherrar. Vi har testat att koppla dem genom avtal/ramavtal, dvs om man ska bygga i centrala Lund fick byggherren också genom markanvisningar till mindre attraktiva områden”. En av de intervjuade förklarar att det inte var så effektivt som kommunen hade hoppats på och man har slutat med det nu. Tidigare har man fördelat till olika byggherrar men det har övergetts för att marknaden inte hänger med kraven på nya byggnader. ”- Lång och trogen tjänst ger förtur” kan man säga.

För avvägningar inom ramen för ekonomisk hållbarhet beror det mycket på vilken planeringsnivå man befinner sig. Strategiska planer beskriver riktningar och i vilken takt kommunen önskar se byggandet. Vid specifika detaljplaner och lov är det andra bedömningar som görs. En intervjuperson beskriver det som ”-detaljplanen är en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Byggherren vill se en god affär vad gäller marknadspris och vinstmöjligheter. Det är svårare med ekonomiska aspekterna eftersom det är kopplat till egna intressen. Det måste finnas ekonomi annars görs det ingen plan. Det är redan inbyggt i systemet”.

Översiktsplanen bedöms möjliggöra ca 31 000 bostäder vilket innebär utrymme för uppemot 75 000 människor. Av dessa bostäder kommer ca 60 procent av utbyggnaden ske i de tätare bebyggelse typerna. Nästan 60 procent av det totala bostadsbyggandet är lokaliserat till staden. För bostäder efterlyses en kraftfull utveckling av bostäder och verksamheter i Dalby och Veberöd längs Simrishamnsbanan. Planberedskapen ska vara minst 900 bostäder/år och 8-9 000 bostäder ska byggas som förtätning. Gapet mellan översiktsplan och detaljplanen åtgärdas genom ramprogram. En slags fördjupning för området där man tittar på området utifrån staden som helhet. En intervjuperson beskriver åtgärden som att ”-vi utvecklar ett stadsdelsprogram för att se fördelar med varje del av staden, hitta utvecklingsmöjligheter. Det effektiviserar planprocessen och tydliggör stegen och hur de förhåller sig till varandra”.

En god utveckling vid forskningsanläggningarna på Brunnsnäs med bland annat European Spallation Source (ESS) ska säkras. ESS har varit känt ganska länge, det framkommer vid intervjun hur första lokaliseringstudien gjordes redan 2001. I översiktsplanen för ”-2010 finns den givetvis med. Vi har även en fördjupning för det aktuella området. Det har skett en del justering över tid vilket mildrat påverkan för kommuns planläggning. Våra strategier har på så sätt kunnat gå hand i hand. Man behöver arbeta regionalt för att kunna möta kraven på bostäder som kommer uppstå. Men vad som kommer efterlysas av de som kommer vet vi inte riktigt idag. Många vill bygga forskarbostäder. Det blir en draghjälp för hela regionens utveckling”. Genom strategin att låta ca 8 000 bostäder tillkomma genom förtätning, tillsammans med strategin att bygga i goda kollektivtrafiklägen, ges förutsättningar för en minskning av körsträckan per person och minska den negativa miljöpåverkan.

Förtätningen av staden och viljan att varje plan ska innefatta flera funktioner ger dock vissa konsekvenser. Nämnden höjer gärna exploateringen för planer mer än vad byggherren efterfrågar förklarar en intervjuperson. Vad gäller buller ”-har miljönämnden vant sig vid att bli överkörda. Sedan Boverket satte riktvärden har länsstyrelsen sett annorlunda på frågan. Nu är fokus på jordbruk vilket gör det lättare att få igenom planer där bullergränser kanske överskrids”. Det är dock fortfarande svårare att bygga tätt än att bygga på t ex jordbruksmark, rent exploateringsmässigt.

## Utbyggnadsprogram

Utbyggnadsprogram för Lunds kommun 2008-2013 med utblickar mot 2025 baseras på kommunens översiktsplan (ÖPL) från 1998. En uppdaterad version väntas då den nu är inaktuell för vissa delar av kommunen. Programmet anger i vilken takt översiktsplanens utpekade områden för markreservat ska tas i anspråk med hänsyn till översiktsplanens mål. Programmet anses därför bidra till en långsiktigt hållbar utveckling ur ekologisk, social och ekonomisk synpunkt. Programmet redogör för Lund kommuns mark- och planpolicy vad gäller markupplåtelse, krav vid genomförande o dyl. Prognoser för demografi, upplåtelseformer och näringslivets sammansättning ger en bild av kommande krav för bostadsbyggandet och hur efterfrågan på bostäder kan komma att se ut. Verksamheten styrs ganska mycket av kommunens mark och bostadsmarknadsprogram som tas årligen. Finns man inte med där har man inte stor chans att komma med. Byggnadsnämnden tar beslut om planbesked enligt programmet. Programmet antas av kommunfullmäktige så det styr mycket av kommunens prioriteringar.

En samlad bedömning för stadsdelarna ger även underlag för behoven inom vård och skolor, natur och rekreation samt vägar och annan teknisk infrastruktur. Programmet är vägledande för flera ekonomiska ställningstaganden samt efterstavar konkurrens mellan byggherrar där de som kan bygga klimatanpassat, resurssnålt, och boendekonomiskt optimalt premieras.

## Malmö kommun - Strategiska dokument och planer samt allmänna rekommendationer

### Översiktsplanen

Hållbarhet definieras enligt planen som en utveckling där ett fungerande ekosystem sätter gränserna och ger förutsättningar att nå ekonomisk och social hållbarhet. Att utveckla ekologiskt hållbara system och strukturer kräver dock goda ekonomiska villkor. Den ekonomiska hållbarheten är beroende av näringslivet och dess attraktivitet och långsiktiga utveckling. Vidare är den ekonomiska tillväxt är en förutsättning för att skapa arbetstillfällen vilket ökar den sociala hållbarheten. Att tillvarata de goda idéer och den entreprenörsanda som finns stärker den befintliga företagen och skapar fler arbetstillfällen. Alla delarna är således integrerade och beroende av varandra.

Attraktionskraften är också viktig eftersom städer och regioner konkurrerar om människor och kapital. Bra bostäder och en socialt sammanhållen stad är därför viktig, planering som med kraftfulla ansträngningar strävar efter en god socioekonomisk utveckling bidrar till en ökad hållbarhet för alla dimensioner av hållbarheten. En intervjuperson beskriver att det ”intressanta här är hur mycket Malmö ska bygga i förhållande till grannkommuner. Att vi bygger i stationsnära och kollektivtrafiks täta områden är bättre än att andra bygger och tar jordbruksmark i besiktning. Innanför yttre ringvägen ligger fokus på förtätning”. Översiktsplanen beskriver det som att ”målet är att finna en balans mellan ekonomisk tillväxt, miljö och sociala aspekter som kan uttryckas som grön tillväxt”. För att på sikt kunna möta de krav en växande befolkning ställer på bostadsbyggande, social trygghet och möjlighet till försörjning redogör översiktsplanen ett antal strategier och konkreta åtgärder. Sammanfattningsvis kan de uttryckas som en fortsatt tät och funktionsblandad stad, effektiv markanvändning där jordbruksmark och naturvärden ska värnas, samt trafiklösningar som tillgodoser människors behov.



Planens konsekvensbedömning beskriver ett antal utmaningar för att förtätningen inte ska leda till negativa konsekvenser för miljön och sociala mål. Bebyggelsen bör koncentreras i stationsnära lägen, samt i anslutning till starka kollektivtrafikstråk. Nya gång- och cykelvägar hjälper till att bryta barriärer och minskar klimatpåverkan. Vid omvandling av tidigare industriområden finns risk för spridning av gifter från markföroreningar och åtgärder behöver vidtas om halter ligger över generella riktvärden. Malmö har gått igenom en extrem förändring. En intervjuperson tar som exempel upp Västra hamnen ”-där vi gått från ett företag och 6000 anställda till idag 230 företag och 8000 anställda. Vad vi erbjuder i stödsystem är ett markprogram för de näringar som inte kan integreras i staden pga. deras verksamhet, 60-70 % är inom stadskroppen och inte på ren industrimark”.

En förtätning kan även negativt påverka de befintliga grönområden som finns. Kommunen bör därför arbeta med kompensationsåtgärder för att kunna tillgodose de behov som finns för parkmiljöer och mötesplatser. Malmö har ett fall där ett område som är utpekad för att bebyggas under tiden blivit ett fågelhabitat. Området är sedan en tid tillbaka utpekad och nu söker man ett område där inflyttade fåglarna kan flytta till. Stadsbildningen är speciell här i förhållande till andra städer förklarar en av de intervjuade, ”-vi är mer europeisk i uppbyggnaden, inträngd mellan jordbruksmark och havet. Intentionen är att inte bebygga gröna ytor alls”. Att göra avvägningar för hållbarhet är ett krävande arbete. Vid intervjun efterfrågas fler modeller och mål utöver de miljömässiga som finns idag, ”det som behövs är ekonomiska modeller, miljö kan man räkna lite på, ex. Smart city koncepten bland annat, som försöker sätta siffror och synliggöra miljöfrågan. När man kopplar social och ekonomi saknas modeller, det är också där de stora vinsterna kan tänkas göra, för att få till en god stad. De komplexa och sammanvävda avvägningarna måste man utveckla mer”. Ekonomiska avvägningar är en naturlig del av PBL men ”det är svårt att alltid veta hur de olika delarna hänger samman och påverkar varandra”. Det ska alltid ske en avvägning i alla plansteg för vad som ska ske på just den platsen i planprogram till exempel. En sådan ekonomisk avvägning har alltid skett för att det förutsätts vid all planering. Detaljplaner är en effektivering av andra strategier, avvägningen bör därför finnas i andra program eller policydokument”.

### **Checklista för konsekvensbedömning**

Framtagen genom EU-projekt, omfattande avvägningar som även fungerar som kontrollprogram för detaljplaner. Kommer användas av samtliga förvaltningar som en del i kvalitetssäkring.

### **Bostadsförsörjningsprogram**

Enligt lagen, årligen uppdaterat markanvisningsdokument som sätter takten på utbyggnaden. Ett övergripande dokument där aktuella projekt beskrivs och exempel på utformning redogörs. Dokumentet är ett instrument för att visa på kommunens intentioner för stadsutvecklingen I den pågående kommunikationen med byggherrar.

### **Handelspolicy**

Dokumentet fokuserar på externhandel kontra centrumhandeln kopplat till bilberoende. Att kunna erbjuda god service- och handelsutbud är avgörande för tillväxten och attraktionskraften. Externhandeln har dock flera negativa effekter och bör koncentreras till platser där det redan finns goda kommunikationsmöjligheter och befintlig kollektivtrafik för att minska utsläpp. Centrumhandeln kan också erbjuda mycket annat I form av mötesplatser och grönområden och konkurrerar således med externhandeln delvis genom ett bredare utbud.

## Miljöprogram

Relevant för hållbar tillväxt och bevarande samt vårdande av natur, kultur, friluftsliv och rekreation. Vuxit fram ur Agenda-21 kopplat till nationella miljömål.

## Handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande i Malmö

Programmet antogs 2009 och togs fram för att få igång bostadsbyggandet i kommunen som hade minskat till följd av lågkonjunkturen. Syftet med programmet är pröva nya metoder som begränsar byggkostnader och därmed minskar boendekostnader. En ökande befolkning ställer krav på bostäder men kommunens handlingsutrymme är begränsat. Boverket med flera har konstaterat att kommunens taxe- och avgiftspolitik har liten inverkan på bostadsbyggandet och hyresnivåer, uppgifterna är hämtade från Boverkets rapport från 2005 framtagen till byggkostnadsforum. Handlingsplanen konstaterar att "bostadsbyggandet i Sverige styrs numera främst av marknaden. Det finns i stort sett inte längre några statliga subventioner eller stöd för att stimulera till ett ökat bostadsbyggande. De styrmedel som kommunen har till sitt förfogande är främst det kommunala planmonopolet, en aktiv markpolitik samt ägandet av sitt allmännyttiga bostadsföretag" (sid 6). Förslag till handlingsplan för väsentligt ökat bostadsbyggande i Malmö, 2009.

## Kommission för ett socialt hållbart Malmö

Syftet med kommissionens arbete är att ta fram vetenskapligt grundat underlag som bas för strategier för hur hälsoskillnaderna i Malmö ska kunna minskas. Uppdraget är formulerat av kommunstyrelsen i Malmö 2010. Det finns i huvudsak tre motiv till varför arbetet anses viktigt. Etiskt anser kommunen att man måste medverka och påverka förutsättningarna för social hälsa. Samhällsekonomiskt för det påverkar produktionsbortfall och hämmar tillväxten. Kopplingar görs även till hållbarheten i ett större perspektiv och för att lyckas krävs långsiktighet i planering och budgetering.

## Järfälla kommun - översiktsplan och ekonomiska avvägningar

### Översiktsplanen

En betydande del av Järfällas nya översiktsplan hanterar de mål och förutsättningar som finns för att möta den tillväxt som förväntas ske i kommunen. Utblickar görs mot 2030 då Järfällas befolkning beräknas ha ökat med 30 000 invånare. För att möta den utmaningen tillväxten ställer på kommunens fysiska planering fastställer översiktsplanen sex fokus områden, Hållbara Järfälla, Urbana Järfälla, Värdefull tillväxt, Smart infrastruktur, Kunskapsintensivt näringsliv, Ett Järfälla för alla. Utdragen från planen som nedan redovisas är i huvudsak hämtade från fokus området Hållbara Järfälla.

Kommunens definition av hållbar utveckling sätter de tre delarna ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet i en rumslig kontext, delarna samordnas till en helhet i och med bebyggelsen. Inom ramen för den ekonomiska hållbarhet beskrivs utöver målsättningen att Järfälla ska vara en attraktiv bostadsort vikten av vilken näringslivssammansättning kommunen ska eftersträva och hur man ska attrahera framtidens företag. Demografisk balans och tillhandahållande av god service och bra skolor samt omsorg är andra faktorer som har stor betydelse för kommunalekonomin. För den ekologiska hållbarheten anser kommunen att god hushållning med mark och vatten måste eftersträvas, och trafiken behöver minska sin negativa miljöpåverkan. Förutsättningar för att bevara den biologiska mångfalden genom anpassning till de villkor som naturen sätter underlättas med en miljöanpassad energi och

resursanvändning. En socialt hållbar stad ger utrymme för mångfald och möjlighet att anpassa boendet efter behov och önskemål. Vilket också innebär att boendemiljön har stor betydelse. Dessa delar skall samverka inom den rumsliga dimensionen. Närhet mellan bostäder, verksamheter och service bidrar till att skapa stadsmiljöer som är levande.

Den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen - RUFS 2010 har spelat en betydande roll för kommunens egen planering, inte minst för den nya översiktsplanens utformning och prioriterade frågor. I regionplanen fastställs fyra mål för att nå visionen om att bli Europas mest attraktiva storstadsregion:

- En öppen och tillgänglig region
- En ledande tillväxtregion
- En region med god livsmiljö
- En resurseffektiv region

En av de intervjuade påpekar den geografiska betydelsen med "tydliga anspråk på att vi ska växa. En ekonomisk utveckling där vi också måste hantera bevarandet och utvecklar värdena, det är viktigt för det ekonomiska också".

Järfälla har tagit fram ett omfattande material till översiktsplanens konsekvensbedömning. Den ekonomisk konsekvensbedömning är gjord av ett konsultbolag där kommunens utbyggnadsalternativ bedöms genom regionalekonomisk analys. För att avgränsa frågeställningen redogör rapporten för boendeattraktivitet och demografisk balans, arbetsmarknad och näringsliv samt kommunalekonomi. Det framkom vid intervjuerna att just de ekonomiska faktorerna och bedömningarna är svåra bland annat för att det inte finns några etablerade checklistor. En av de intervjuade beskriver processen "vad gäller de ekonomiska fick vi uppfinna egna, vad är avgörande och vad gör det för skillnad. Det tog mycket tid eftersom det inte finns nationella krav, det ger också större frihet för kommunen att utforma mål och krav". Konsultbolag har även genomfört den ekologisk konsekvensbedömning. Alternativet att förtäta staden anses vara det miljömässiga bästa för att möta tillväxten. Även om viss negativ påverkan fortfarande sker framför allt på naturmiljön och påverkan på Mälaren som dricksvattentäkt men förslaget anses vara det mest fördelaktiga för hållbarheten totalt. Avseende de Sociala-kulturella aspekter beskrivs flera vinster med en förtätning om det också leder till blandade upplåtelseformer, annars kan det på sikt leda till ökade segregation. Förtätning kan också medverka till att binda samman stadens delar som idag uppfattas som enklaver och ge ökad närhet till service och handel. Det är problematiskt att hantera tillväxten och samtidigt bevara naturvärden och inte påverka den sociala hållbarheten. Vid intervjun påpekas att "det handlar mycket om att inte falla för trender, att inte överge gällande strukturer för det nya. Det finns värden som attraherar redan, ta till vara på dem och bygg vidare inom samma mönster, det ökar attraktionen. Tillåta de värden rama in det nya". Det är dock en ständig avvägning som behöver göras mot kommunens mål för hållbarhet och önskan om tillväxt.

### **Ekonomisk konsekvensbedömning - Järfälla framtidsbilder**

Underlagsrapport till Översiktsplan - Järfälla nu till 2030. Samrådshandlig augusti 2012 som beskrivs i korthet ovan kan vara intressant att beskriva närmare som ett intressant exempel.

### **Föp Barkabystaden med MKB**

Vissa resonemang kring ekonomi i ett större sammanhang kopplat till ÖP. Gäller omvandling av tidigare flygfält till större bostadsområde, viss jämkning har skett med befintliga naturvärden. Kan ses som en länk mellan ÖPs hållbarhets perspektiv och kravet på tillväxt

enligt RUFs – 2010.

## Staffanstorp - Allmänna rekommendationer och tillväxt i regionen

### Översiktsplanen

Översiktsplanen antogs 2009 och tillägg i form av en inarbetad uppdatering kallad Framtidens kommun ledde till aktualitetsprövning 2011. Fokus för översiktsplanen ligger på identiteten för kommunen och tar sikte mot 2038. Kommunen bygger upp frågeställningarna för framtiden kring fem identitetsbärare som tillsammans bygger vår identitet: hembygd, livsoas, tidskvalitet, stadsliv och inspiration. Kommunens läge mellan Lund och Malmö och resten av regionen ger många fördelar och man anser sig väl kunna konkurrera vad gäller bostäder för de som arbetar i de större städerna.

Hållbarhet kopplas samman med ansvarsfull tillväxt där den fysiska planeringen har en självklar roll. Planeringen, när den genomförs ansvarsfullt och hushållar med de givna resurserna, är ett viktigt instrument för att kommunen inte bara ska vara konkurrenskraftig utan även kunna erbjuda den service som förväntas. En av de intervjuade påpekar att "tillväxt är viktigt och det är framför allt viktigt att inte hindra utvecklingen. Hitta möjligheter och lösningar och inte begränsa vid t ex VA-planer. Man jobbar med att hitta ytor och gränser för olika verksamheter". Enligt planen ligger det "i näringslivets, det offentliga och det civila samhällets intresse att vi går i rätt riktning och får en tillväxt av såväl ekonomiskt som miljömässigt och socialt kapital". Ny bebyggelse ska koncentreras till befintliga stråk och nära spårbunden kollektivtrafik. I karaktärsområdena finns miljöer för intressen som kan ligga till grund för nyföretagande. Landskapet är förutom odlingsmark även till för rekreation och ska göras tillgängligt med intressanta målpunkter.

Utbyggnadsalternativen för kommunen kopplas till hållbarhetens olika delar i konsekvensbedömningen. Åtgärdsförslag där negativa effekter antas uppkomma redogörs för att underlätta en senare hantering på projekt eller detaljnivå. Vid intervjun påpekas att den pågående diskussionen i Skåne gällande inaspråkstagandet av jordbruksmark har lett till vissa problem i Staffanstorp. Miljöfrågor anses svåra vid planeringen och bedömningen av lässtyrelsen anses ibland vara inkonsekvent, Som en av de intervjuade uttrycker det kan de "få höra vid diskussion eller samråd med länsstyrelsen att planen kan göra att t ex Malmö kan få problem med sina miljö kvalitetsnormerna". Ett annat problem är att allt utanför vad som idag är tätort anses vara jordbruksmark vilket gör det svårt att hitta lämpliga platser för bland annat bostäder. Planens konsekvenser mäts även mot Folkhälsoinstitutet framtagna nationella mål. Alla mål kan inte påverkas av fysisk planering men följande anses vara berörda och påverkbara av planens föreslagna åtgärder:

1. Delaktighet och inflytande i samhället
- 2 Ekonomiska och sociala förutsättningar
- 3 Barns och ungas uppväxtvillkor
- 5 Miljöer (och produkter)
- 9 Fysisk aktivitet

Av de nationella miljömålen antas planen ha betydande effekt på Begränsad klimatpåverkan samt Ett rikt odlingslandskap. Övriga mål som kan påverkas är, Giftfri miljö, Säker strålmiljö, Ingen övergödning, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet, Myllrande

våtmarker samt En god bebyggd miljö. Även här ges åtgärdsförslag och en nulägesbeskrivning möjligheter att finna vägar framåt för en hållbar utveckling.

En årligt reviderad projektkatalog redovisar och följer upp alla bostadsprojekt i ett tioårsperspektiv. För att möta den stora efterfrågan på bostäder i regionen har kommunen strategiska planer som möter tillväxtfaktorn bostadsbyggande och sätter upp målet att möjliggöra 400 – 500 nya bostäder per år i slutet av tioårsperioden . Projektkatalogen tillsammans med översiktsplanen pekar båda på behovet av dialog med byggherrar och projektörer för att samverka mot de mål som finns. Etableringen av ESS i Lund kommer ge goda möjligheter att växa. Staffanstorp ser goda möjligheter att kunna erbjuda boende även om “kollektivtrafik måste byggas ut för att klara kraven på arbetspendlingen som kommer uppstå” Det krävs vidare “en tydlig ekonomisk koppling gentemot kommunalt infrastrukturellt ansvar. Detta sker genom ett frivilligt åtagande där båda parter erkänner behovet av infrastrukturella åtgärder och hur de ska tillgodoses”. Detta är extra viktigt där kommunen inte är markägaren och kommunen arbetar aktivt med att förvärva mark.

### Projektkatalog

Sammanfattning av de aktuella projekten och önskad byggtakt redovisas och kommuniceras till byggherrar genom katalogen. . Projektkatalogen är en förlängning av översiktsplanen och visar en årligen uppdaterad lista på områden där kommunen önskar bygga bostäder och andra lokaler till bland annat företag. Katalogen fyller också rollen som bostadsförsörjningsprogram.

## Västervik - Översiktsplan och konsekvensbedömning

### Översiktsplanen

Västervik har arbetat brett med flera strategiska planer och dokument under framställningen av deras nya översiktsplan. Den tidigare översiktsplanen var från 2002. Utöver huvuddokumentet har kommunen även antagit fem tillägg, Trafikstrategi, Vindbruksplan, VA-plan, Klimatanpassningsplan, LIS/Landsbygdsutveckling. Kommunen har tidigare haft fallande befolkningsindex men kurvan förväntas vända under 2012 och fortsätta stiga till 2020. Födelsenettet antas fortfarande vara lågt pga. befolkningens ålderssammansättning men detta kommer vägas upp av en ökad inflyttning från landsbygden och från andra närliggande kommuner. I dagsläget byggs det 75 till 125 bostäder varje år i kommunen.

Västerviks kommun är medlem i Sveriges Ekokommuner sedan 2009. Inom ramen för projektet samarbetar svenska kommuner med att ekonomisk utveckling och ekologisk balans ska förenas i en och samma utvecklingsstrategi. Att arbeta så brett och med flera samtidigt pågående planärenden har gjort att många har varit involverade och det har varit tidskrävande. En av fördelarna är dock att “visionsarbetet och vad hållbarhet betyder för oss är nu gott politiskt förankrad, Att diskutera hållbarhet är inte svårt hos oss, det hela har blivit okomplex på resans väg” påpekar en av de intervjuade . En långsiktig hållbar utveckling är beroende av sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer. Var för sig är de nödvändiga men inte tillräckliga, beskriver planen, vilket innebär att kommunen måste vara aktiva för att främja sambanden och mervärden som uppstår mellan dimensionerna.

Kommunen har under senare år sett en ökad inflyttning från grannkommuner och från kommunens mindre orter till tätorten. Tillväxten är dock låg men genom att bygga vidare på de styrkor kommunen har idag anses tillväxten kunna öka och på sikt upprätthållas. En av de

intervjuade beskriver att “ansträngningen bör ligga där vi har enklast att hävda oss, sociala värden och miljön som är våra styrkor. Vi är en egen A-region och störst i trakten men ligger 10-15 mil från större städer. Ett sätt att locka är att stärka sociala och ekologiska värden men fortfarande erbjuda möjligheten att pendla . Pendlingen över kommungränsen sker men det rör sig om relativt få för kommunen”.

Den förväntade tillväxten och förbättrad tillgänglighet och infrastruktur leder förhoppningsvis till en större arbetsmarknadsregion vilket stärker näringslivet. En annan viktig faktor är kommunens markägande. En av de intervjuade förklarar att “för 10-15 år sedan fanns inga privata aktörer. Nu är det ca 50 % som byggs på kommunalägd mark vad gäller lägenheterna. Av de 300 villorna som byggs är kanske 10 % på kommunalägd mark. Det gör också att kommunen kan erbjuda ett annat slags boende där det kanske är lite mindre attraktivt från byggherrarnas sida”. . Översiktsplanen och konsekvensbedömning redogör för fem mål för den ekonomiska hållbarheten;

- Befolkningsstruktur
- Regional utveckling
- Näringslivsklimat
- Nyföretagande
- Kvalitetsledning

Mål 1-4 är strakt kopplade till kommunens fysiska planering medan det femte målet rör kommunens projektledning.

### **Strategi för klimatanpassning**

Strategin behandlar de förväntade följderna av klimatförändringar som exempelvis hänsyn till riskområden för erosion och skred, översvänningsrisker och andra faktorer som kan vara begränsande för kommunen i sin framtida hantering av kommunens mark- och vattenanvändning. Höjda vattennivåer kan ha stor effekt på kommunens bostäder och infrastruktur och genom prognoser och åtgärdsprogram söker kommunen lösningar på förväntade problem.

### **Trafikstrategi**

Trafikstrategin bygger på TRAST (Trafik för en attraktiv stad). Den anger mål och visioner för trafiken - för alla sorters trafikslag i hela kommunen. Strategin kommer ha stor betydelse för kommunens två nya fördjupningar FÖP Västervik och FÖP Gamleby. Syftet med strategin är att bryta bilberoendet och väva samman flera transportsätt för att minska miljöpåverkan.

## **Västerås - Översiktsplan samt fördjupning för Hackstaområdet**

### **Översiktsplanen**

Planen antogs i december 2012, den tidigare översiktsplanen var från -98, en fördjupning hade även tagits fram för tätorten 2004. Många av avvägningarna och huvudfrågorna i den nya översiktsplanen har sin grund i planen från 2004. Västerås förväntas växa mycket under kommande 15 års period. Dagens ca 140.000 invånare kommer öka till 200 000 invånare år 2050 vilket ställer stora krav på planeringen och samordningen inom regionen. Ledordet för tillväxten lyder ”Bygg staden inåt”. Vid intervjun framkommer vikten av kultur som värdegrund för hanteringen av tillväxten, “kulturen är en viktig del och framgångsfaktor i den fysiska planeringen både som attraktionskraft men även något man kan bygga kring. Ny forskning visar på vikten av kulturen och det är intressant. Vi har minst två fördjupningar där kulturaspekten är mycket viktig för den fortsatta utvecklingen av de stadsdelarna”. . För att

befolkningsökningen ska kunna ske på ett hållbart sätt behöver kommunen därför vidta kraftfulla åtgärder för ett effektivare och mer hållbart användande av resurser. Den fysiska planeringen spelar här en avgörande roll. Som en av de intervjuade påpekar arbetade kommunen med tre fokusområden, regional utveckling, fortsatt stadsutveckling och landsbygden. Mycket av det fanns med redan 2004 men kommunen har utvecklat vissa delar. Innan arbetet startade hade arbetsgrupperna underlagsmaterial som vissa grupper jobbade med, trafik, landsbygdsutveckling och annat som var input material till styrgruppen.

Kommunen har valt att istället för en klassisk MKB ta fram en hållbarhetsbedömning. Anledningen är att man vill se på planens konsekvenser i ett större perspektiv direkt kopplat till hållbarheten för ekologiskt, socialt, kulturellt och ekonomiskt perspektiv. (Vid intervjun beskrivs metoden som ett upphandlingsförfarande där de olika konsultfirmorna fick visa hur de tänkte jobba, val av metoder och andra kriterier som vi satt upp. Vikten av kultur återspeglas både i behovet vad gäller bevarandet av befintliga värden som i attraktionskraft. Den fysiska planeringens påverkan på ekonomin är många gånger svårbedömd. Vid intervjun påpekas att effekterna och konsekvenserna av t ex en näringslivsetablering inte alltid är klara eller sambanden mellan etableringen och förmodade effekter är svåra att bedöma. Det sakas verktyg för planerare att använda sig av för att kunna göra marknadsekonomiska bedömningar. De effekter en etablering kan innebära för närområdet kan inte alltid härledas till det aktuella projektet. En viktig slutsats är att översiktsplanen inte ska innebära ökade hinder. Rent språkligt arbetar kommunen med att undvika att använda ord som "inte" vilket kräver att avvägningar redan i planen har gjorts för att visa på möjligheter även när det rör sig om ett planeringstekniskt komplext ärende.

Västerås utökar för närvarande externhandeln. Detta kan skapa arbetstillfällen för kommunens invånare. Dock finns en risk med externhandel om den konkurrerar ut cityhandeln. Centrum har dock andra värden utöver handel som mötesplatser och parker som lockar och ofta en bättre tillgänglighet. Genom god fysisk planering kan kommunen skapa fler attraktiva områden och stråk. Kommunen har gjort ett ställningstagande att inte bygga i grönområden. Fokus ligger snarare på att omvandla gamla områden till nya funktioner utan att helt förändra staden. Vid intervjun påpekas att kommunen kanske måste riva äldre hus för att bygga högre. 50% av Västerås tätort är grönområden och målet är 500 meter från bostaden till ett grönområde.

### **Hackstaområdet**

Planen syftar till att bereda plats för i första hand logistikföretag och andra verksamheter med behov av närhet till hamn, vägnät och järnväg. I planen ingår möjlighet till att uppföra småskalig bostadsbebyggelse. Området utgörs idag av jordbruks- och naturmark. De negativa effekter av plangenomförandet kommer innebära lokalt uppvägs av de regionala vinsterna för transporter med tåg, båt och lastbil som bidrar till att uppfylla de nationella transportpolitiska målen.

### **Allmänna intressen**

Kommunen har gjort en särskild sammanställning av "allmänna intressen" i ett eget dokument. Det som tas upp är natur- och kulturmiljö, klimat, miljö, hälsa och säkerhet, riksintressen.

## Örebro - miljöbedömning och konsekvensbeskrivning för översiktsplan och detaljplan

### Översiktsplan

Den nya översiktsplanen är från 2010 och innehåller i sig inga nya mål för kommunen. Istället kan man likna den vid en konkritisering av en rad mål som påverkar den fysiska planeringen som återfinns i andra antagna dokument och planer. Avvägningar har här behövts göras vid målkonflikter och ställningstaganden för kommunens mark- och vattenanvändning.

Inom markanvändningsplanering tar kommunen hänsyn till ekonomiska aspekter på flera sätt. Kommunens geografiska läge kan användas i konkurrensen med andra regioner, t.ex. genom att satsa på infrastruktur för logistikverksamhet. Planen beskriver att det ska finnas, ur företagets perspektiv, attraktiv mark för att skapa möjligheter för såväl nyetableringar som expansion av befintliga företag.

Den fysiska planeringen skapar fortsättningar för medborgare och näringsliv som i sin tur påverkar ekonomin. Ekonomisk hållbarhet innebär att kommunen i översiktsplanen ska avväga olika intressen i markanvändningen för största möjliga samhällsnytta. Satsningar på boende- och stadsmiljöer för att skapa en stad som är attraktiv för boende, arbetande, studerande och besökare. Planen beskriver hur utbyggnadsområden planeras till sådana platser där kostnaden för infrastruktur så som vägar, vatten och avlopp, elförsörjning o.s.v. kan hållas nere och där annan typ av samhällsservice kan erbjudas. Vid intervjun påpekas vikten av att utnyttja befintlig infrastruktur men att även omvandla de aktuella områdena för att bemöta kraven på bostadsbyggande. Bebyggelsen ska planeras så att underlaget är tillräckligt för handel, service, kollektivtrafik. Effekterna av detta är att kommunen ibland behöver bygga högre än vad man tidigare har gjort och fokus ligger på att bygga från centrum och utåt.

Den nya översiktsplanen strävar även till att bygga ihop staden. Flera områden som uppfattas som något skilda från staden i övrigt kommer vävas samman för skapa en mer sammanhållen stad. Förtätningen ställer dock krav på samordning, ett exempel som framkommer vid intervjun är att kommunen har flera stora nedlagda industriområden som ligger centralt där det nu finns flera småföretag. Tryck finns idag för att bygga bostäder där istället och tankar på att göra det mer stadsmässigt. Men det skulle betyda att de som har sin verksamhet där tvingas flytta.

### Detaljplan för ICA och bostäder

Framtagen för att försörja de sydvästra stadsdelarna med möjlighet till handel av dagligvaror. Bostäder i anslutning som även skulle medföra arbetstillfällen för skola och dagis. Under framställningen drog sig den aktuella byggherren ur projektet och nu gäller detaljplanen enbart detaljhandel. Planen kommer ge minskat bilanvändande då boende söder om området inte skulle behöva ta sig till andra delar av staden för att handla.

### Checklista för konsekvensbedömning

Framtagen genom EU-projekt inom ramen för Baltic Sea Region. Omfattande avvägningar inom hållbarhetens olika delar som även fungerar som kontrollprogram för detaljplaner. Kommer användas av samtliga förvaltningar som en del i kvalitetssäkring.

### Bostadsförsörjningsprogram

Enligt lagen årligen uppdaterat markanvisningsdokument som sätter takten på utbyggnaden. Är även viktig i kommunikationen med byggherrar och fastighetsägare.



## Handelspolicy

Externhandel kontra centrum, bilberoende.

## Miljöprogram

Relevant för hållbar tillväxt och bevarande samt vårdande av natur, kultur, friluftsliv och rekreation. Vuxit fram ur Agenda-21 kopplat till nationella miljömål.

## Resultat rörande några centrala frågeställningar i uppdraget

Vi återger här kortfattat de samlade intrycken av materialet och enskilda kommentarer som vi funnit särskilt värda att lyfta fram rörande vissa frågeställningar och begrepp.

### Omdömen om ändringen

Det samlade intrycket av kommentarer om ändringarna är att man förhåller sig frågande, skeptisk eller i några fall negativ till ändringarna. Orsakerna är i huvudsak två. Vissa ifrågasätter den mer eller mindre uttalade utgångspunkten att den ekonomiska hållbarheten skulle vara mindre uppmärksammas än övriga dimensioner. Planeringen har enligt de som ifrågasätter ändringen av detta skäl i stor utsträckning ekonomisk tillväxt som grundförutsättning och den uppmärksamhet som social och ekologisk hållbarhet får motiveras dels av att detta är faktorer som är förutsättningar för tillväxt i kommunen dels av att uppmärksamheten behövs och i betydande grad också krävs i regelverk mm för att balansera fokuseringen på den ekonomiska dimensionen. Andra pekar på att begreppen ”god ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” är alltför allmänna för att tjäna som mål eller vägledning för översiktlig planering eller som rättssäkert underlag för detaljplanering eller lovgivning.

Vi tar inte ställning till dessa uppfattningar och attityder men har anledning till att återkomma i diskussionen till några av de resta frågorna.

### ”God ekonomisk tillväxt”

I den mån ekonomisk tillväxt behandlas i olika planer förefaller det i allt väsentligt gälla kommunens egen tillväxt främst i termer av befolkning och sysselsättning men också handel mm som del av ett gott utbud av service. Vi kan notera exempel på ansatser att göra hållbarhetsbedömningar där den ekonomiska dimensionen också tas med som samhällsekonomiska överväganden. Dessa belyses i avsnittet exempel nedan.

Vi upprepar här också ett i intervjuerna tämligen genomgående tema. Ekonomisk tillväxt i den här angivna meningen är en av grunderna för en stor del av planeringsarbetet. Man menar således att den hänsyn till hållbarhetens ekonomiska dimension som ändringen avser att betona redan har stor tyngd. Exempel på detta är konstaterandet i Järfälla att regionens ekonomiska tillväxt är en utgångspunkt. Staffanstorp anger att ”ansvarsfull tillväxt” är en utgångspunkt och man arbetar aktivt för att finna lösningar där olika problem i t.ex. VA-planer eller restriktioner på utnyttjande av jordbruksmark kan skapa begränsningar och för att hitta miljöer för nyföretagande. Västervik pekar på att man som medlem i Svenska Ekokommuner har åtaganden att förena ekonomisk tillväxt och ekologisk balans.

Uppfattningen att planeringen i hög grad drivs av just tillväxtmål får också stöd i svaren från länsstyrelserna till Boverkets Plan- och byggenkät som när detta skrivs just bearbetas. Från detta material har vi fått en skrivning som är värd att här notera:

*Sammanfattningsvis bedömer länsstyrelserna att tillväxtmålet i hög grad driver och initierar planeringen och i hög grad uppmuntras av kommunerna. När det gäller effektiv konkurrens har länsstyrelserna svårt att se hur det konkret tar sig uttryck i planläggningen. Men det är inte skrivningen i 2 kap som avgör. ...*

### **”Effektiv konkurrens”**

Effektiv konkurrens förefaller i den mån det överhuvudtaget kommer upp i planeringen tolkas som konkurrens mellan kommuner om ökning av befolkningen och om arbetsplatser. Flera intervjupersoner har ifrågasatt hur detta kriterium skulle komma in i planering i den mening som ändringen avser. Det framstår i vart fall inte som en fråga för översiktig planering utan mera som en fråga som kan komma upp vid detaljplanering och lovgivning. Notera dock exemplen på konsekvensanalyser och strategier för handel i t.ex. Örebro.

När det gäller andra frågor än konkurrens mellan kommuner är det konkurrens på bostadsmarknaden som intervjupersonerna associerar till vid fortsatta frågor om vad ändamålet med ändringen kan tänkas vara. Beträffande konkurrens på bostadsmarknaden förefaller de som tar upp frågan se detta som något som knappast skulle påverkas av ändringen. Däremot påpekas från flera kommuner att man genom markanvisningstävlingar försöker få in fler aktörer på bostadsmarknaden. Notera särskilt i detta sammanhang Malmös handlingsplan för ökat bostadsbyggande som kan ses som ett sätt att öka konkurrensen på bostadsmarknaden.

Allmänt kan dock sägas att ”effektiv konkurrens” inte av intervjuerna förefaller framstå som något som den kommunala planeringen tar ställning till.<sup>2</sup>

### **Externhandel och livsmedelshandel**

I vissa svar på Boverkets inledande förfrågan framkom uppfattningar att det finns betydande hinder för etablering i vissa mer eller mindre allmänt utpekade kommuner. Eftersom uppgiftslämnare avböjt vidare medverkan är det svårt att ta ställning till dessa närmast anekdotiska uppgifter. Till exempel säger en etableringschef för en större matvarukedja, som dock endast vill yttra sig anonymt att:

*I detaljplanerna ges ofta inte stöd för handel med livsmedel, däremot övrig handel. Har kommunen bestämt sig för att det räcker med livsmedelsaktörer så är det stopp. Ofta hävdar kommunerna att det blir för mycket trafik eller att befintlig handel slås ut.*

Vi har anledning att återkomma till den föreställning som citatet ger uttryck för i diskussionen.

Det har inte av de undersökta kommunerna framgått att externhandel skulle särbehandlas negativt. Tvärt om finns ett antal exempel på behandling av externhandel. Ett exempel på

<sup>2</sup> Också denna slutsats synes få stöd i Boverkets Plan- och byggenkät som just håller på att sammanställas.

medveten behandling av externhandel finns i materialet från Malmö där externhandel pekas ut som viktig men att den bör lokaliseras i anslutning till redan befintlig sådan och i goda kommunikationslägen.

Möjligen inte oväntat kommer i kommunintervjuerna men också i material från Boverkets inledande förfrågan också fram motsatta uppfattningar. Det framhålls att många stora externetableringar också av livsmedelshandel har skett, särskilt efter 1992. Som ett kanske inte alldeles representativt typfall framhålls den lätthet med vilken IKEA kan etablera sig och den konkurrens om just dessa etableringar som äger rum mellan kommuner.

*... IKEA är väl alla politikernas dröm om tillväxt och här i kommunen sägs det att etableringen tillsammans med följetableringar skapar 700 nya arbetstillfällen. Om siffran innefattar eventuella nedlagda verksamheter i när och fjärran till följd av utkonkurrerande av andra verksamheter är oklart. ... IKEA ställer ju krav på sametableringar med andra verksamheter enligt sitt eget koncept. Hur det slår mot den lokala handeln är en ickefråga när det gäller IKEA. Hur den av IKEA valda etableringsplatsen faller in i ett långsiktigt hållbarhetsperspektiv är också en ickefråga. Att lokaliseringen i den valda strukturen stärker bilberoendet i servicesektorn är en ickefråga. När IKEA vill etablera krånglas det inte. Det verkställs. Oaktat om andra halvexterna handelsområden blir lidande.. Oaktat om etableringen försvagar servicestrukturen i kringliggande kommuner. Oaktat om det måhända vore lämpligare att IKEA etablerad i anslutning till järnväg för ett bättre transportflöde till IKEA:s lagerhållning. Oaktat om konkurrensen blir så mördande att den slår ut andra verksamheter – exempelvis ytterligare stadsdelscentra med kvarvarande närservice i stadsdelarna.*

*IKEA:s etablering är ett lysande exempel på marknadskrafternas tyngd i förhållande till lagstiftningens ambitioner där företagsekonomisk tillväxt (om den är god eller ej beror väl på vilket perspektiv man har) och en övereffektiv konkurrens slår igenom på en befarad bekostnad av en långsiktigt hållbar samhällsutveckling (ökat bilberoende, minskad närservice, nyttjande av jordbruksmark etc). ...*

Man kan konstatera att det i många sammanhang föreligger en bild av planering och lovgivning som hinder som vi något berör i diskussionsavsnittet av denna rapport.

### **Interkommunala frågor**

När det gäller tillväxt är det kanske naturligt att kommunen snarare än regionen är i fokus? I den grad regionens tillväxt nämns är det som en funktion av den enskilda kommunens. I såväl planering som olika konsekvensanalyser är kommunen i stor utsträckning systemgräns för arbetet.

Man kan i materialet från Järfälla notera att kommunen explicit framhåller den regionala utvecklingsplaneringen som en viktig och positiv ram för den egna planeringen. I planeringen i flera av kommunerna pekar man också på arbetet med att få fram lämpliga områden för logistikcentra som ett exempel på att man arbetar med frågor som berör ekonomisk tillväxt inte bara i kommunen. Arbete med förbättrade kommunikationer som innebär regionförstoring framhävs som ytterligare exempel på hänsyn till tillväxt även utanför kommunen.

I Staffanstorps kommun, där länsstyrelsen anför kommunens inverkan på möjligheterna för Malmö att klara miljö kvalitetsnormer, framförs att länsstyrelsens bedömningar kan framstå som problematiska för kommunen.

### Visar undersökningen att det föreligger en obalans i hanteringen av hållbarhetens dimensioner?

Resultatet är här inte entydigt. På den ena sidan framhålls alltså att ekonomisk tillväxt ligger som grund för mycket av planeringsarbetet. På den andra sidan påpekas att regelverk, av Riksdagen uppställda mål, miljö kvalitetsnormer osv. medför att de ekologiska dimensionerna måste behandlas utförligt. De mera anekdotiska uppfattningar, som framfördes i Boverkets ursprungliga omgång frågor och som sedan inte kunnat följas upp, hävdar när det gäller handelsetableringar att den ekonomiska dimensionen skulle vara eftersatt. Ett karaktäristiskt citat för denna uppfattning från en näringslivsföreträdare i Boverkets första och bredare omgång av frågor är:

*...har vi inte kunnat se att kommunerna sedan införandet av nya PBL särskilt har tagit hänsyn till den ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling. Tvärtom har vi de senaste åren mött allt högre krav på miljö- och hållbarhetskrav i detaljplanearbetena utan att samtidigt väga in de ekonomiska aspekterna. Kraven är som störst i de större kommunerna med hög tillväxt. Den ekonomiska dimensionen är svårare och får därför inte lika stort genomslag.*

Det är högst oklart om det inte med ekonomisk dimension då avses enskilda ekonomiska intressen snarare än någon form av sammanvägd ”ekonomisk hållbarhet”. Vi har anledning att återkomma till detta i diskussionen. Citatet förefaller dessutom inte hänvisa till ändringen från 2008 utan till nya PBL. Att PBL skulle ha fått någon påtaglig verkan på komplicerade lokaliseringsärenden till hösten 2012 är kanske inte helt rimligt att tänka sig.

Det är emellertid uppenbart att man i de undersökta kommunerna inte ser att en sådan obalans skulle föreligga bl.a. mot bakgrund av den tämligen genomgående uppfattningen att ekonomisk tillväxt är en av de mest grundläggande förutsättningarna och utgångspunkterna för planeringen på översiktlig nivå och för den vidgning av den översiktliga planeringen utan för plan- och bygglagens formella ramar som kan noteras.

### Avvägningar inom hållbarhet?

En grundtanke i den modell – i princip Brundtlandrapportens modell, se figur 1 nedan, av hållbarhet, som oftast förefaller ligga under planering och resonemang om plan- och bygglagen som verktyg är att avvägningar sker mellan hållbarhetens dimensioner och mellan

olika faktorer och mål inom dimensionerna. Ett normativt antagande i modellen är att det genom avvägningar är möjligt att hitta utfall där alla dimensioner tillgodoses och många mål uppnås samtidigt (Emmelin 2005; Emmelin & Lerman 2006). I planering på översiktlig nivå skulle dessa avvägningar leda till ställningstaganden rörande detaljplanering och lovgivning eller t.ex. riktlinjer för bedömningar inom ramen för MKB etc.

Intrycket av både intervjuer och analys av material från kommunerna är snarare att mål sätts upp för de tre dimensionerna var för sig. Utgångspunkten är att arbete mot målen separat kommer att leda mot ett hållbart sluttillstånd, som är t.ex. miljömålets tankefigur eller till en process mot ökad hållbarhet i alla dimensioner. Vilket också innebär att avvägning mellan dimensionerna inte är särskilt framträdande på den översiktliga nivån.

Det bör påpekas att avvägningar teoretiskt, praktiskt och metodologiskt bjuder på avsevärda problem. Skälen för att istället uppställa mål som antingen är kopior av allmänna mål som miljömålen eller lokala konkretiseringar av nationella mål eller allmänna riktlinjer för arbete mot hållbarhet som "Aalborgåtagandena" (se nedan) utan inbördes prioriteringar eller vägningar kan vara en insikt om detta.

### **Länsstyrelsernas roll i förhållande till hållbarhetsdimensionerna**

Flera intervjupersoner framhåller att planeringen och arbetet med olika dimensioner av hållbarhet, förutom att styras av formella krav som miljö kvalitetsnormer, krav på MKB etc och på hänsyn till olika mål, riksintressen osv., också starkt påverkas av länsstyrelsernas granskning, kunskapsförsörjning osv. Det påpekas att förväntningar på länsstyrelsernas reaktioner och granskning påverkar arbetet. Fördelningen av resurser och kompetens på länsstyrelserna innebär också en tyngd för miljöfrågorna. Risken för överklaganden ska sannolikt heller inte underskattas.

I det exempel vi ger från Luleå kan noteras länsstyrelsens aktiva medverkan i att få planerings- och lovprocessen för serverhallarna att flyta snabbt. Man kan också notera att kommunen och länsstyrelsen där var eniga om sakbedömningen att någon påverkan på intilliggande Natura 2000-område inte skulle komma att ske. Det substantiella kravet att visa att "områdets ekologiska integritet" inte påverkas och de formella kraven på en speciell form av "Natura 2000 bedömning ("appropriate assessment") grundade på Habitatdirektivet styrde en betydande arbetsinsats. I samråd med länsstyrelsen beslöts emellertid att någon Natura 2000 utredning inte skulle genomföras vilket man i efterhand såg som olyckligt eftersom denna brist låg till grund för ett överklagande.

### **Behovet av anvisningar om metoder och mål för "ekonomisk hållbarhet"**

Det har i intervjuerna framhållits att den "ekologiska hållbarheten" stöds av regelverk och Riksdagsbeslut om metoder – t.ex. miljöbedömning av planer och program - som kriterier – t.ex. miljömålen och miljö kvalitetsnormer. Som påpekades ovan har några respondenter framhållit att texterna i plandokument och planeringsarbete i viss mån inriktas mot förväntningar på länsstyrelsernas granskning mot bakgrund just av uttalade krav på att den ekologiska dimensionen ska beaktas. Det har framhållits av ett antal intervjupersoner att om betoningen på att beakta god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens ska få någon effekt

måste planering få stöd när det gäller uttolkande av begreppen och i metoder för t.ex. ekonomiska konsekvensbedömningar. Man kan kanske här jämföra med bedömningar av hälsokonsekvenser där det gjorts försök att utveckla metoder såväl i Sverige som internationellt. Som verktyg i planeringen har de dock fått begränsat genomslag. Ett skäl till detta jämfört med miljöbedömning är rimligen att det saknas formella krav på särskilda hälsokonsekvensbedömningar. Dock bör det kanske påpekas att ”hälsa” ingår i de faktorer som ska bedömas i en miljöbedömning av en plan. Kågström (2009) har dock pekat på att detta överlag fungerar relativt dåligt bl.a på grund av bristande kompetens hos kommunerna. I analogi med resonemangen om länsstyrelsernas roll kan man anta att bristerna på kompetens hos länsstyrelserna också kan vara en faktor.

## Analys & diskussion

Inledning om att uppdragets frågeställning kan ses på två sätt: den direkta frågan om ändringen haft någon betydelse där svaret är att det inte kan ses någon effekt i det material vi har, samt en diskussion av hur det problem som ändringen avser att hantera kan lösas – och om det är ett problem.

De två införda begreppen ”god ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” reser ett antal frågor som också kommer fram i intervjuerna och analys av vårt material. Diskussion och analys ska närmare belysa ett antal frågor som summerar intervju- och undersökningsfrågorna.

- Vilka problem avser förändringen att åtgärda dvs. den grundläggande frågan ”Vad är problemet?”
- Hur ska begreppen tolkas, vilka problem föreligger och vilken relevans har de för den fysiska planeringen
- Om ”tillväxt” och ”konkurrens” förekommer som begrepp och faktorer i planeringen hur är de då tolkade.
- Finns belägg för att ekonomisk hållbarhet får stå tillbaka för t.ex. miljömässig som propositionstexten ser ut att antyda.
- Om det råder en obalans mellan hänsynen till hållbarhetens tre ben vilka orsaker ser man i så fall i den kommunala planeringen.

## Utveckling inom översiktlig planering som kontext för diskussionen

Vår diskussion här görs mot bakgrund av de frågor som det ursprungliga uppdraget gav upphov till. Hanteras frågor om hållbarhetens ekonomiska dimension oavsett den ändring som genomförts i plan- och bygglagens formuleringar? Kan man se att den uppfattning som förefaller ligga bakom ändringen – att de ekologiska och sociala dimensionerna får större utrymme, eventuellt på bekostnad av den ekonomiska – får stöd? Och om så är fallet vilka orsaker kan detta ha? Diskussionen görs mot bakgrund av att den översiktliga planeringen förefaller ha utvecklats till något som går utöver regelverkets formella krav.

En observation, som kan göras beträffande den kommunala planeringen, är att arbetet med den översiktliga planeringen i många fall utvecklats till att omfatta långt mer än planering för

nyttjande av mark och vatten. Planeringen kan ha mer eller mindre tydliga drag av allmän kommunal utvecklingsplan och vision. Översiktsplanen kompletteras med olika strategidokument t.ex. hållbarhetsstrategier eller diskussion av olika frågor i ett vidare perspektiv än regelverkets. Andra konsekvensanalyser än miljöbedömning prövas i en del fall t.ex. hållbarhetsanalyser av fysiska strukturer och ekonomiska konsekvensanalyser. Den översiktliga planeringen kommer därmed också att generera ett antal dokument utöver de som krävs i regelverket. Ett exempel på ett sådant dokument är Västerås behandling i ett separat dokument av "allmänna intressen". Dokumentet ger kommunens syn på vilka intressen man betraktar som viktiga och också hur man avser att beakta riksintressena i planeringen men kan samtidigt ge upphov till osäkerhet om vilka av dessa "allmänna intressen" som har stöd i regelverket och i vilken utsträckning som det åligger kommunerna att tolka dem. De allmänna intressena, så som de formulerats i inledningskapitlen i plan- och bygglagen, är liksom hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kapitlen i miljöbalken, tänkta som "hålén i det kommunala planmonopolet", dvs. statens undantag och suveräna tolkningsområden.

Man kan i vart fall se en utveckling mot en strategiskt visionär och politisk planering som kan ställas mot den planering som främst är ägnad att uppfyll plan- och bygglagens krav. Fördelarna med utvecklingen mot en bredare planering har framhållits av flera av våra intervjupersoner och bekräftar därmed den önskan om "strategisk planering" som uttrycktes från regeringen när nya PBL presenterades, men inte skrevs in i lagtexten. Man anger att det politiska intresset för översiktlig planering ökar och resurser till en mera helhetlig strategisk planering tillförs. Problemen med att planeringen därmed också kan bli formellt oklarare tycks däremot inte beaktas. Det faktum att ett antal detaljplaner enligt Boverkets årligen återkommande uppföljningar varje år upphävs därför att de försöker reglera sådant som saknar lagstöd kan möjligen ses som en indikation på problemen. Diskussionen om kommunernas möjligheter att ställa "särkrav" kan vara en annan. Även i vårt material framskyntar en dikotomi mellan strategisk, politiskt motiverad, planering på främst översiktlig nivå, och en "taktisk eller operativ", fastighetsekonomisk planering på detaljplanenivå. Den förstnämnda riskerar att begränsas av att följa förutbestämda, legala kriterier, den senare har sin förutsättning i en lagenlig, formell prövning av markhushållning.

Vår diskussion kommer att omfatta två huvudfrågor:

- Om avvägningar av mer eller mindre tydligt formulerade mål inom ramen för begreppet hållbar utveckling. Föreställningen att hållbar utveckling är ett entydigt begrepp eller ett begrepp som i något internationellt dokument fått en entydig definition liksom att "god ekonomisk tillväxt" och "effektiv konkurrens" skulle utgöra preciseringar framstår som problematiska.
- Om avvägningar som ska göras inom framförallt den översiktliga planeringen men också i samband med bindande planer och lovgivning. Vilka avvägningar som man ur ett nationellt eller lokalt perspektiv önskar göra i den strategiskt visionära och politiska planeringen kan komma att stå i motsättning till vilka avvägningar som regelverket kräver eller ger utrymme för.

## Vad är problemet?

Att kommunen på något sätt ska ta hänsyn till den ekonomiska dimensionen av hållbarhet genom att väga in ”god ekonomisk tillväxt” är enligt propositionen grundat på att hållbarhetens övriga två dimensioner anses väl tillgodosedda.

Skrivningarna om ”effektiv konkurrens” har en förhistoria. Bestämmelser om att livsmedelshandel inte fick regleras genom planbestämmelser infördes 1992 med motivet effektiv konkurrens och ändrades senare till att livsmedelshandel i olämpliga lägen kunde förhindras. Huruvida effektiv konkurrens även på andra områden t.ex. bostadsmarknaden också ligger bakom ändringen är svårare att få någon riktig klarhet i även om det på olika grunder kan antas. Sammantaget är det svårt att få en klar bild av vilket problem ändringen ska lösa. Detta utvecklas nedan.

## Effektiv konkurrens

I plansammanhang förefaller diskussionen således i grunden handla om motsättningar mellan externhandel och centrumhandel och mellan existerande handel och nyetableringar.

De svårigheter som på ett allmänt och anekdotiskt plan kommit fram i Boverkets initiala förfrågan verkar gälla svårigheter för nyetablering.

Ovan citerades en representant för ”en större matvarukedja” som angav att detaljplaner inte ger stöd för livsmedelshandel men väl ibland för annan handel. Om detta är en korrekt bild kan den kanske förklaras med det förbud mot reglering av livsmedelshandel genom planbestämmelser just med motivet att gynna effektiv konkurrens, som under en period efter 1992 fanns i ÄPBL. Senare har gällt att handel med livsmedel kan preciseras men att det då krävs ”skäl av betydande vikt” (Boverket 2004:77-78) Med hänsyn till vad som har gällt för reglering av livsmedelshandel i plan och lov kan man undra om citatet egentligen beskriver hinder eller om det är uttryck för uppfattningen att brist på aktivt stöd uppfattas som hinder.

Vi har ovan pekat på att flera intervjupersoner i samband med frågor om konkurrens pekar på markanvisningstävlingar som en metod för att få in fler aktörer på bostadsmarknaden vilket kan ses som en konkurrensfrämjande åtgärd.

## Förhållandet mellan ”god tillväxt” och ”effektiv konkurrens”

Propositionen omnämner ”god tillväxt” och ”effektiv konkurrens” utan att närmare klargöra vad det inbördes förhållandet mellan dessa är. Är det fråga om två likvärdiga komponenter av ”ekonomisk hållbarhet” som båda förtjänar lika stor uppmärksamhet och som var för sig är att anse som allmänt intresse. En rimlig tolkning förefaller vara att ”god tillväxt” här framställs som ett överordnat politiskt mål; även om ståndpunkten att tillväxten är ett medel för att uppnå andra mål i och för sig är lika rimlig. Huruvida ”effektiv konkurrens” ska ses som ett medel för att uppnå ”god tillväxt” eller också är ett mål i sig kan inte heller avgöras i detta sammanhang. Det kan vara svårt att avgöra om oklarheten har praktisk betydelse t.ex i prövningen av avvägningar mellan dessa intressen och andra. I intervjuerna har frågan om vad



ändringen avser att påverka rests och klargörande och vägledning efterfrågats men frågan om relationen mellan tillväxt och effektiv konkurrens har inte kommit upp.

### Allmänt om avvägningar inom hållbarhetsbegreppet

En grundtanke i den modell – i princip Brundtlandrapportens modell se avsnitt nedan - av hållbarhet som oftast förefaller ligga under planering och resonemang om plan- och bygglagen som verktyg är att avvägningar sker mellan hållbarhetens dimensioner och mellan olika faktorer och mål inom dimensionerna. Ett normativt antagande i modellen är att det genom avvägningar är möjligt att hitta utfall där alla dimensioner tillgodoses och många mål uppnås samtidigt (Emmelin & Lerman 2006). I planering på översiktlig nivå skulle dessa avvägningar leda till ställningstaganden rörande detaljplanering och lovgivning eller t.ex. riktlinjer för bedömningar inom ramen för MKB.

När avvägningar mellan olika hållbarhetsdimensioner nämns framstår det ofta som oklart både hur dimensionerna ska uttryckas dvs. vilka mål och indikatorer som ingår och hur dessa ska vägas samman. Det är som flera av våra intervjupersoner påpekat svårt att se hur ”god ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” utan någon form av preciseringar eller exemplifieringar av innebörden skulle kunna ges en rimligt entydig innebörd som kan användas för vägning mot andra mål. Som påpekades ovan är det också ett påtagligt intryck att vägningar inte sker utan att arbetet inriktas på många parallella mål. Detta innebär också att målen – oavsett dimension av hållbarhet – inte kommer att fungera som mål i målstyrningsmening utan mera som allmänna mål som kommunen i princip kan välja relativt fritt mellan. Detta uttrycks väl med uttrycket ”detaljregelringsparadoxen” i en nyutkommen överblick över målstyrning i ett antal politikområden:

*Ju fler mål, riktlinjer och uppdrag som en myndighet har att hantera, dess större möjligheter har den att på egen hand fastställa prioriteringarna för den egna verksamheten. Att styrningen rymmer dessa frihetsgrader förefaller inte störa flertalet myndigheter, men det skapar desto större bekymmer för de grupper av tjänstemän som har granskningsuppgifter. (Tarchys & Lemne 2013:397)*

Ett speciellt problem uppstår när målen explicit förutsätts ligga till grund för avvägningar i planer eller för lovgivning. Frågan om de allmänna målen om tillväxt och konkurrens – i ”påpekandeform” som här – också har fått status som ”allmänt intresse” är därför viktig.

Vi återkommer också till frågan om bristen på entydighet i själva verket inte är så stor att ändringen kan få kontraproduktiv verkan.

Ett skäl till oklarheter kan enligt vår bedömning vara en betydande omedvetenhet om att olika aktörer har helt olika bild eller modell för begreppet ”hållbarhet”, eller för tolkningen av innehållet i allmänna intressen över huvud taget. Det har i andra sammanhang påpekats att de bakomliggande modellerna för hållbarhet i respektive miljöbalken och plan och bygglagen i själva verket är grundläggande olika (Emmelin & Lerman 2006), och att långsiktig hållbarhet så som den formulerades i den ursprungliga propositionen 1994/95:230, inte ens infördes som begrepp i PBL

### Begreppet ”hållbar utveckling”

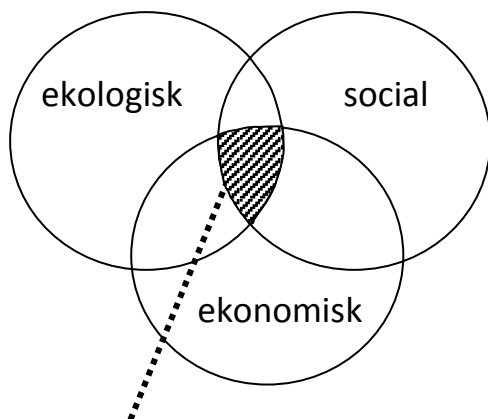
Skälen för en översiktlig diskussion av begreppet hållbar utveckling är begreppets förmenta status av överordnat mål för planering, miljövård och tillväxtpolitik i kombination med dess mångtydiga och undflyende karaktär. Begreppet är i vårt sammanhang också intressant genom att det uttryckligen ska utgöra en helt ny begreppslik bas för politiken genom att ”upphäva motsättningen mellan ekonomi och ekologi”. Det framgår emellertid av hur begreppet ofta används av både förespråkare och kritiker att just detta ofta förbises: begreppet ”hållbarhet” används ofta som en ”finare” beteckning för ”miljö” eller pejorativt som samlingsbeteckning för ”framstegsfientlig”.

Vi ska här med hjälp av en serie figurer illustrera begreppets mångtydighet och dess förmåga att skapa konsensus på övergripande nivå genom att vara öppet för olika intressenters (delvis motstridiga) tolkning. Det vi främst illustrerar är begreppets kombinerade styrka – att kunna skapa övergripande konsensus på policynivå – med dess svaghet – att under denna konsensus dölja fundamentala motsättningar rörande tillväxt, relationen mellan bevarande och exploaterande av naturen etc. Framförallt vill vi peka på att begreppet i likhet med andra överordnade politiska begrepp måste vara föremål för en förhandling om innehållet inte ett uttolkande från experter eller forskare.

Hållbarhet är i grunden negativt definierad – att inte överskrida systemets ramar, att ”leva på räntan och inte på kapitalet”. Men hur detta görs, vilka avvägningar, risker, tidshorisonter eller fördelningseffekter som accepteras, är naturligtvis inte givet när begreppet används som en analogi för en kombination av social, ekonomisk och miljömässig utveckling.

Att ge miljömässig eller ekologisk hållbarhet en särställning kan framstå som rimligt så länge detta rör sig om grundläggande förhållanden som kan ses som förutsättningar för social och ekonomisk långsiktig utveckling. Men när tids- och kulturbundna värderingar ges samma dignitet eller när miljösektorn får uttolka det sammanvägda hållbarhetsbegreppet blir det lika uppenbart orimligt.

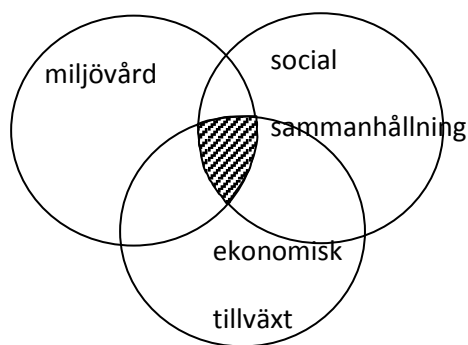
*Brundtlandkommissionens modell.* Hållbar utveckling definieras som en samtidighet av ekologisk, social och ekonomisk utveckling. Att skärningsmängden mellan de tre existerar är en utgångspunkt snarare än ett empiriskt visat förhållande – det bygger på tanken att det finns win-win lösningar av motsättningen mellan de tre. Hållbarhetsdiskussioner har gärna detta som utgångspunkt på den allmänna policynivån.



*Figur 1 Brundtlandmodellen av hållbar utveckling*

När alla tre villkoren samtidigt uppfylls föreligger hållbar utveckling – hållbarheten uppnås i skärningsmängden. Konflikten mellan ”ekonomi och ekologi” är löst; målen förutsätts vara inneboende förenliga. När PBL-kommittén hävdar att plan- och bygglagen är förenlig med hållbar utveckling synes det vara en avvägning av tre likvärda områden som avses – utan att detta sägs ut eller förklaras hur det skall gå till. Motsvarande synsätt förefaller ligga bakom propositionen om ändringen av 2 kap.

*Hållbar utveckling – EU retorikens modell.* Den icke-subtila skillnaden ligger i synen på ”tillväxt”. Medan Brundtlandmodellen förefaller ifrågasätta att all ekonomisk tillväxt är förenlig med social och ekologisk hållbarhet förefaller så inte vara fallet med EU-modellen.<sup>3</sup> Det som betecknas som hållbar utveckling i EU-retoriken kan ibland förefalla vara enbart miljövård. Modellen är dock långt ifrån entydig. Den som illustreras i figuren är snarast EUs hållbarhetsretoriska modell – vi utvecklar detta nedan.

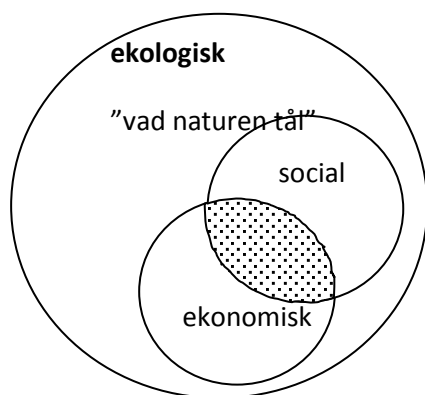


*Figur 2 EU-retorikens hållbarhetsmodell*

*Ramar för hållbarhet1: den ekologiska modellen.* Tanken är här att miljön eller naturen sätter ramar eller gränser för det mänskliga samhällets frihetsgrader. Ofta uttrycks det i motsättningen mellan ”naturens gränser” och ”socio-ekonomisk utveckling”. Som påpekat

<sup>3</sup> Det kan vara värt att notera att EU-varianten på social hållbarhet, ”social sammanhållning” i grunden står i konflikt med det som anses vara motorn i ekonomisk hållbarhet eller ”hållbar tillväxt: ”innovativa regioner”. Social sammanhållning förutsätter upphävande av skillnader, ”innovativa regioner” förstärkning av dem.

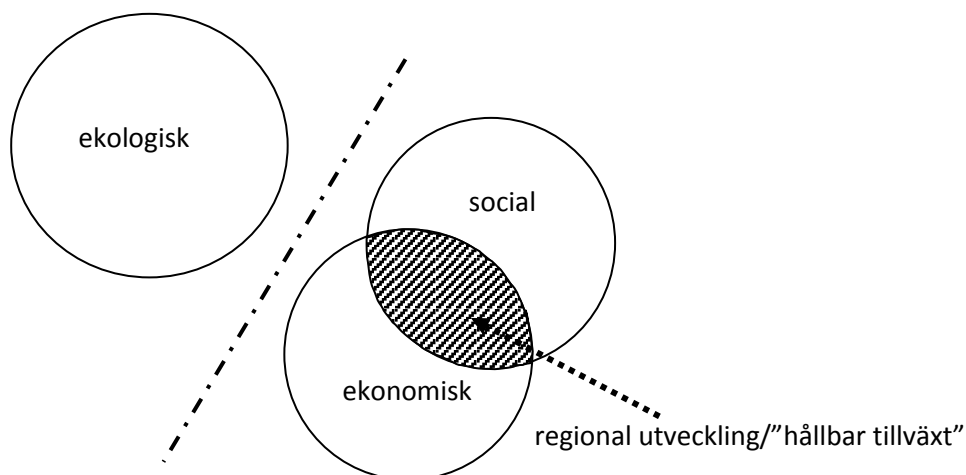
ovan är detta den egentliga idémässiga bakgrunden till hållbarhetsbegreppet, särskilt på global nivå.



Figur 3 Ekologisk hållbarhet som ram

Modellen dominerar “miljöparadigmet” och det kan förefalla som om miljömålen snarare är uttryck för denna syn på hållbar utveckling än den där de tre komponenterna är likvärda.

*Den upplevda klyftan mellan miljövard och socioekonomisk utveckling:* en bild av relationen mellan ekologiska hållbarhetskriterier och tillväxt. Ett problem är när kriterierna för ekologisk hållbarhet sätts självständigt och utan kontakt eller förhandling runt social och ekonomisk dvs. utan undersökning av om en skärningsmängd går att finna. Utgångspunkten är då gärna tankefiguren om naturen som gränssättande: att den ekologiska dimensionen definierar utrymmet för de övriga två dvs. den som illustreras i figur 2.3. Figur 2.6 visar en upplevelse av bristande samband och samspel.



*Figur 4 Klyfta mellan miljövard och socioekonomisk utveckling. En upplevd klyfta mellan ekologisk hållbarhet och regional utveckling när relationen mellan de tre dimensionerna inte är avvägd.*

På den ena sidan kan företrädare för miljövard se det regionala utvecklingsarbetet som ohållbart eftersom den ekologiska dimensionen i ringa grad påverkar praktiken. På den andra sidan kan företrädare för lokal och regional utveckling se de nationellt satta målen för den ekologiska dimensionen och skapande av nationalparker och naturreservat som centrala. När de ekologiska indikatorerna består av mer eller mindre tids- och kulturbundna värderingar dvs. har en politisk grund snarare än en vetenskaplig blir det svårt att hävda att den ekologiska dimensionen verkligen uttrycker ”vad naturen tål”. Det är snarare olika gruppers önskemål – tystnad, bevarande av en viss fauna och flora osv. som ges uttryck. Flera av delmålen för ”landskapsmålen” i miljömålsstrukturen är av denna karaktär. Lokala intressen i t.ex. fjäll- eller skärgårdskommuner eller motstående intressen som turismnäringen upplever att den ekologiska dimensionen definierats så att den socioekonomiska utveckling man önskar är svår eller omöjlig.<sup>4</sup>

Sammanfattningsvis har vi velat peka på några ofta förbisedda egenskaper hos begreppet hållbar utveckling:

- Hållbar utveckling är ett visionärt begrepp av politisk karaktär.
- Hållbar utveckling är i grunden negativt definierat: av att en ohållbar situation kan förutsägas och beskrivas följer inte ett entydigt svar på hur en hållbar utveckling ser ut. Det finns flera vägar till hållbarhet inom ramen för ”vad naturen tål”.
- Hållbar utveckling är inte ett entydigt vetenskapligt begrepp som kan överlåtas åt experter att operationalisera.
- Många av komponenterna eller indikatorerna på ekologisk hållbarhet t.ex. i miljömålsstrukturen är av politisk natur och behöver avvägas, förhandlas eller förankras i dialog mot social och ekonomisk om man gör anspråk på att företräda synen att hållbar utveckling är skärningen mellan tre någorlunda likvärdiga dimensioner.
- Miljömålsstrukturen representerar inte en enhetlig syn på hållbar utveckling.
- Vilka intressen som gagnas av olika hållbarhetsbegrepp är inte självklart. Begreppet ger olika aktörer möjlighet att relativt godtyckligt och efter egna intressen välja vilka aspekter som betonas. Även om många aktörer kan uppleva att miljövarlden flyttat fram positionerna inom och med hjälp av hållbarhetsbegreppet så finns till exempel inom den internationella debatten om miljöbedömning tydliga tecken på att social och ekonomisk hållbarhet används för att pressa tillbaka miljösidan.
- Tanken att enighet om överordnade, mångtydiga begrepp leder till konsensus om syn på samhällsproblem och deras lösning och också om konkreta åtgärder är viktig i hållbarhetsretoriken men saknar både teoretisk och empirisk förankring.

---

<sup>4</sup> Figuren beskriver därmed en klyfta mellan två parter som i någon mening båda ser sig själva som förlorare!

## Konkretisering av hållbarhetsbegreppet

Den mest omfattande officiella konkretisering eller definition av hållbarhetsbegreppet är i Sverige de miljökvalitetsmål som Riksdagen antagit och som försetts med en uppsättning delmål. Miljömålen har varit föremål för översyn och bland annat har nya delmål avseende friluftsliv lagts till målstrukturen. Det är denna uppsättning mål, som behandlar den ekologiska dimensionen av hållbarhet utifrån den syn på hållbarhet som illustreras i figur 3 dvs. en föreställning om att naturen sätter ramar för samhällets utvecklingsmöjligheter, som stödet för tanken på att den ekologiska dimensionen är överordnad kan hämtas.

Andra sätt att försöka konkretisera hållbarhetsbegreppet förekommer emellertid också i svensk kommunal planering. Svenska Ekokommuner gör t.ex åtaganden att arbeta mot en hållbarhet där den miljömässiga dimensionen också får en dominerande roll. De sk Aalborgåtagandena förefaller vara ett dokument som kan uppfattas som konkretiseringar av hållbarhetsbegreppet. Det framhålls som en ”definition” av hållbarhet i en av intervjuerna vilket kommenterats ovan i en fotnot. Åtagandena är emellertid intressanta att något närmare studera eftersom de potentiellt kan komma att påverka flera kommuner i ett vidgat ÖP-arbete.

### ”Aalborgåtagandena”

Aalborgåtagandena är ett dokument som arbetats fram i en serie konferenser med ursprunglig inspiration i Riokonferensen 1992 av europeiska städer och kommuner. De antogs 2004 i Aalborg. Åtagandena är en vision i 10 punkter med allt från stadsplanering, trafik konsumtion och livsstil till social rättvisa. Varje punkt innehåller 5 underpunkter vilket gör att åtagandena tillsammans är 50 st. Per 2013-02-23 anges att ”mer än 650 kommuner skrivit på åtagandena” ([www.aalborgplus10.dk](http://www.aalborgplus10.dk)). Det är knappast adekvat att påstå att åtagandena ”definierar hållbarhet”. Dels gäller dokumentets 50 åtaganden ”hållbar stadsutveckling” dels är det snarare så att det framhäver att antal områden och åtgärder som man inom den ramen finner det viktigt att arbeta mot. Det är således åtaganden om att arbeta mot en icke närmare definierad vision av hållbarhet. Åtagandenas 50 punkter förutsätts skapa en process som sammantaget leder till hållbarhet. Det är tydligt att perspektivet är lokalt och målen för de processer man åtar sig att arbeta mot kan ställas upp lokalt i relation till den enskilda kommunens utgångsläge. Fokus är på miljö, hushållning, hälsa och sociala frågor dvs. Aalborgsåtagandena speglar relativt väl den situation, som vi uppfattar att hållbarhetsarbetet och den strategiska planeringen har i de kommuner som undersökts. Ekonomisk hållbarhet finns emellertid också med även om varken ”tillväxt” eller ”konkurrens” nämns i dokumentet. Punkt 8 handlar om ”Livskraftig och hållbar lokalekonomi”:

*Vi kommer därför att arbeta för att:*

- 1. vidta åtgärder som stimulerar och stödjer jobb och nyföretagande lokalt.*
- 2. samarbeta med lokala företag för att främja och genomföra god företagssed.*
- 3. utveckla och förverkliga hållbarhetsprinciper för företagslokaliseringar.*
- 4. uppmuntra marknader för högkvalitativa lokala och regionala produkter.*

### 5. främja hållbar lokalturism.

Listan över kommuner som undertecknat åtagandena omfattar 15 svenska kommuner. En enkel sökning på nätet ger vid handen att flera svenska kommuner också i olika strategiska dokument hänvisar till åtagandena. Det förefaller som om Aalborgsåtagandena uppfattas som ett sätt att arbeta mot en bredare vision av hållbarhet än det som t.ex. de svenska miljömålen definierar. Umeå hävdar t.ex. i dokumentet "Aalborgåtagandena för en hållbar stadsutveckling" att

*Umeå kommun undertecknande i augusti 2007 Aalborgåtagandena. Därmed tar kommunen ett helhetsgrepp på arbetet med en hållbar utveckling. Aalborgarbetet ska samla och strukturera kommunens pågående arbete med hållbar utveckling och redan beslutade mål och program, exempelvis miljö- och folkhälsomål. Genom arbetet med Aalborgåtagandena tar Umeå kommun ett steg närmare målet hållbar utveckling.*

Åtagandena gäller explicit "hållbar stadsutveckling" men kommuner som Robertsfors, Nordmaling, Vännäs och Lycksele använder åtagandena som vägledning för hållbar utveckling i ett perspektiv som kanske inte direkt är att hänföra till "stadsutveckling". Det är inte uppenbart om de kommuner som hänvisar till Aalborgåtagandena ser dem som en konkretisering, som ett alternativ eller som ett komplement till Riksdagens miljömål.

### Föreligger en obalans?

Mot bakgrund av diskussionen ovan kan det finnas anledning att återkomma till frågan om det förekommer en obalans i hanteringen av hållbarhetens dimensioner. Man kan då göra fyra påpekanden:

- Om hållbarhet uppfattas som i "Brundtlandmodellen" – figur 1 – som också sägs ligga till grund för hållbarhetsbegreppet i plan- och bygglagen (SOU 2005:77; Emmelin & Lerman 2006) så föreligger en teoretisk möjlighet för obalans eftersom ingen dimension har företräde.
- Om hållbarhetsbegreppet uppfattas som i t.ex. miljömålsstrukturen där "vad naturen tål" ska sätta ramen och där det är en grundförutsättning för ett hållbart samhälle att miljömålen uppnås så blir problemet med obalans principiellt svårare eftersom miljömålen och mera generellt "den ekologiska dimensionen" ges företräde.
- Den uppfattning som flera intervjupersoner företräder, att ekonomisk tillväxt är en fundamental utgångspunkt för planeringen, är förenlig med "Brundtlandmodellen" om man ser behandlingen av de sociala och ekologiska dimensionerna som ett sätt att genom avvägningar försöka hitta den skärningsmängd (se figur 1) som definierar hållbarhet. Det blir då naturligt att de behandlas mera utförligt.
- Den ekologiska dimensionen har som påpekats på andra ställen i denna rapport genom ett antal olika regleringar och nationella mål givits en stark ställning. (ex miljökvalitetsnormer, miljömål; processer som MKB). Det är tveksamt om två allmänt

formulerade mål ”i påpekandeform” kan anses skapa balans; särskilt om de inte förses med preciseringar.

Det är endast sekundärt som begreppet hållbarhet kan relateras till ÄPBL och PBL. Begreppet finns inte som allmänt intresse i någon av lagarna och är enligt propositionstexten bara relaterat till plan- och bygglagen genom att lagen behandlar aspekter som är viktiga i ett hållbarhetsperspektiv och som ligger till grund för planering. Det är först i den nya lagens 3 kap. 5 § 4 p PBL som begreppet ”hållbar utveckling” kommit med i lagtexten. Denna punkts krav på översiktsplanens hänsyn till ”relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen” utgör den ”strategiska” ambitionen i nya PBL (2010:900). Man kan därför tänka sig att ett mer framträdande, politiskt eller s.k. strategiskt, förhållningssätt till hållbar utveckling, kommer fram i takt med att nya (främst kommuntäckande) översiktsplaner antas i enlighet med nya PBL, trots att det ännu saknas lagstöd för en prövning av hållbar utveckling i detaljplan eller bygglov.

Det bör påpekas att skälen till att den ekologiska hållbarheten kan upplevas ha ett starkt stöd i planeringen grundar sig på beslut av Riksdagen – miljömålen, MKN, regelverk om MKB osv - som i flera fall går tillbaka på EU direktiv. Man kan också notera att motivet för t.ex. Direktivet om miljöbedömning av vissa planer och program (2001/42/EG) är det en utgångspunkt att planeringen betonar ekonomiska och sociala faktorer och att miljöbedömning är ett viktigt redskap för att skapa en balans mellan hållbarhetens ”tre ben”.

### **Om begreppen ”god ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” i PBL**

Plan- och bygglagen, så som den ursprungligen antogs 1987, och som den förelåg när förslaget till ändring avseende hänsyn till ekonomiska hållbarhetskriterier föreslogs riksdagen, var en lag som innehöll ”bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer”. Denna intention finns även i den nya plan- och bygglag som antogs 2010, men när den ursprungliga texten skrevs var det för att reglera en bygg- och bostadsmarknad som såg helt annorlunda ut än vad den gjorde 2006, eller vad den gör idag. Samtidigt som plan- och bygglagen gav syften och reglerade formerna för hur marken skulle användas, ”för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov”, som det hette i 2 kap. 1 § ÄPBL, fanns det ett detaljerat statligt system för att finansiera och reglera ett lokalt bostadsbyggande. Samtidigt som ÄPBL gav byggnadsnämnderna mandat att reglera bebyggelsens så att man ”med beaktande av natur- och kulturvärden”, främjade ”en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar”, fördelades ett statligt stöd, via länsbostads- och länsarbetsnämnder, till landets kommunala fastighetsnämnder. Som reell finansiär och byggherre reglerade staten både via ekonomisk styrning och genom lagstiftning hur denna bebyggelse skulle se ut och dimensioneras. SBN



kom i sina olika utgåvor att styra bostadsbebyggelsen både som byggnormer och som låneregler.

Det kan dock vara intressant att staten inte hade samma intresse av att reglera den yttre miljön. Även om lånereglerna indirekt kom att styra höjden på tegelskiften på småhusens gavlar, fick varken Statens planverk eller Boverket någonsin mandat att ge ut en normering av stadsmiljö eller utemiljö i bostadsområdena. Planverkets ”Bostadens grannskap” från 1975 var ett försök att med myndiga gröna pärmar ändå på något sätt påverka hur kommunerna utformade utemiljön, men hade inte något legalt stöd motsvarande SBN eller den likaledes gröna TRÅD för trafiksystem. De mycket generella kraven i ÄPBL:s första och andra kapitel, kom därför att få en rätt stor betydelse för hur staten förmedlade en syn på vilka kvaliteter man ville se realiserade i bebyggelsen. Formuleringarna om en ”från social synpunkt god livsmiljö, goda miljöförhållanden i övrigt samt en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror” fick därför en tyngd även vid den praktiska tillämpningen.

Att då 2006 komplettera dessa ”allmänna intressen” i ÄPBL:s 2 kapitel, även med en betoning av ”en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens” kan tyckas rimlig när den kommunala rollen i de flesta byggprojekt efter 1995, reducerats till myndigheten som sköter planering och bygglov.

#### **Vad PBL är tänkt att styra**

Plan- och bygglagens syfte är stort men det som regleras i lagen är planering av mark- och vattenanvändning och bebyggelse, det är alltså främst en exploateringslag. I den nya PBL (2010:900) sägs också i 1 kapitlets 1 § att i denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. I denna egenskap är den utan tvekan en speciallag i det att den ger mycket riktade anvisningar för en begränsad samhällssektor och utgör grund för än mer specialiserade förordningar och föreskrifter. Samtidigt är den organiserad som en ramlag, där de normativa och rätt generella inledande bestämmelserna utgör riktlinjer för hur lagen ska tillämpas och de inom sektorn aktiva aktörerna ska agera.

#### **Vem som ska styra**

I korthet är prövningen som lagen anvisar den, att de i lagen formulerade ”allmänna intressena” ska prövas mot i processen förekommande ”enskilda intressen”. Än mer betonar lagen att ”det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag”. Detta ”kommunala planmonopol” var ursprungligen på 1930-talet formulerat som riktat nedåt, för att ge kommunerna mandat att styra över den grundläggande privata rätten över enskild egendom, men den har även kommit att riktas uppåt, som ett skäl till varför planeringen ska ingå i den kommunala självständigheten och inte staten ska utföra någon form av systematisk fysisk planering. Detta gör Sverige tämligen unikt i Europa där det vanliga är ett plansystem där reglerande markplanering (motsvarande detaljplaner) prövas uppåt, mot ett allt glesare nät av övergripande och bindande kommunala och statliga planer som likt allt glesare såll ger premisserna för den lokala planen.

Det svenska, mycket decentraliserade systemet, gör att staten endast indirekt kan påverka hur den fysiska miljön ska utformas och användas, när det handlar om ”mellanrummen” mellan olika infrastrukturer m.m. som styrs av speciallagar. Primärt är det implicit en fråga för den

enskilde markägaren, då plan- och bygglagen samverkar med andra fastighetslagar och systemet avser att ge en samhällelig organisering av exploateringsbar mark i ”kvartersmark” omgärdad och nådd via ett gemensamt nät av ”allmän platsmark”.

Sekundärt är det kommunerna som ansvarar för att nödvändig markplanering sker och att den får ett uttryck och ger en form som är anpassad till platsens krav, och dess ”beskaffenhet, läge och behov”. Lagens formuleringar om vad som ska uppnås med planeringen är alltså en mycket viktig kanal för staten att tala om vad man vill få gjort och hur man vill att det ska se ut. Detta klargörs, vad gäller mer generella syften, inte närmare i lagtexten utan förmedlas bara genom tre, även de rätt oprecisa kanaler, nämligen lagens *förarbeten*, *länsstyrelsernas* ”planeringsunderlag” och yttranden i samrådsprocesserna, och tidigare, genom tolkningen av *regeringens beslut* rörande överklagade planer och bygglov.

Idag har lagstiftaren därmed fyra målgrupper att försöka påverka med att föra in ett nytt allmänt intresse i 2 kapitlet PBL. Antingen har man funnit att *kommunerna* gjort prioriteringar gentemot andra, enskilda, intressen som man inte önskat sig och därmed vill korrigera med hjälp av en ny lagstiftning. Man kan också funnit att *länsstyrelserna* gjort felaktiga prioriteringar mellan de olika allmänna intressen man har att bevaka i samråd och överklaganden. Man kan ha tyckt att *domstolarna* ska göra en mindre ensidig prioritering av vissa intressen, enskilda eller allmänna, till nackdel för ekonomi och konkurrens, när man överprövar detaljplaner och bygglov. Man kan slutligen ha funnit att en ensidig prioritering har skett av några enskilda intressen, t.ex. *befintliga* affärsintressen, och att därför några *nya* ekonomiska intressen ska höjas upp till allmänna, t.ex. nya externa affärsetableringar, som ska leda till bättre ekonomi och ökad konkurrens.

Sammantaget är tanken att staten genom angivandet av de allmänna intressena i 2 kapitlet, och de därmed länkade statliga intressena i 3 och 4 kapitlen i miljöbalken, ska ge kommunerna tillräckliga anvisningar om vad man vill få gjort, för att dessa ska utöva sin myndighetsutövning så att statens avsikter blir tydliga även för de byggherrar och exploatörer som får förväntas vara de som ska utföra det reella projektet. Men det är inte fråga om en ”planeekonomi” – planerna är inte normalt ursprunget och initiativet till projekten. Planerna ska anvisa en allmänt sett bra mark till projektet och pröva motstridiga intressen. Planer föreskriver inte att något görs. De ger en möjlighet, om byggherren nu vill genomföra något.

### Vad ska styras – allmänna intressen i PBL

Det är endast vissa av de allmänna intressena i 2 kapitlet PBL som direkt preciseras i den följande lagstiftningen, och då är det främst fråga om krav på hälsa och säkerhet, funktionskrav och tekniska egenskaper. PBL är, i jämförelse med t.ex. miljöbalken, rätt begränsad vad gäller konkreta, normativa krav på miljön utan anvisar främst en process där vissa aspekter på miljön ska prövas, ibland mot varandra, med anvisade instrument och rutiner. Det är sedan beroende på praxis vad som är att anse som ”god hushållning” eller ”estetiskt tilltalande”.

Det kan också konstateras att det inte är alla krav som givits samma dignitet över tid, även om någon prioritering inte finns med i lagstiftningen. Risken för olyckor, översvämningar och erosion i 2 kap. 5 § 5 p PBL, har fått allt större uppmärksamhet med anledning av

klimatförändringarna medan ”åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar” i 2 kap. 6 § 3 p PBL, sällan behandlas i kommunernas planer eller i länsstyrelsernas yttranden. Denna selektiva betoning av de ”allmänna kraven” framgår också i ett av de studerade fallen där en kommunrepresentant konstaterar att man nu lättare kan bortse från regler om trafikbuller (grundat på kravet i 2 kap. 5 § 4p PBL) då länsstyrelsen börjat prioritera skydd av jordbruksmark (grundat på kravet i 3 kap. 4 § MB) och därmed lättare accepterar detaljplaner med överskridna bullervärden.

Allmänna intressen som till sin karaktär är mer relaterade till det lagstiftningen handlar om, hushållning med mark, vatten och byggande, får självklart ett större genomslag redan i de följande lagkapitlen än sådana frågor som mer sekundärt kan relateras till det fysiska rummet. Frågor om reglering av markfrågor, trafikfrågor, skydd mot brand, samt anpassning till stads- och landskapsbilden följs upp i följande kapitel om både översiktlig och detaljerad planering, där paragrafer ger möjligheter att reglera dessa saker i planbestämmelser. Däremot finner man få detaljföreskrifter rörande frågor där kopplingen till fysisk planering och orsakssambanden är otydliga. Även om det finns krav på att främja ”en från social synpunkt god livsmiljö” följs detta inte upp medan fortsättningen på punkten i 2 kap. 3 § PBL, ”... livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper”, fått ett stort genomslag i form av tillgänglighetskrav och handikappsanpassning. Det framgår också i flera intervjuer att en liknande brist på samband mellan hur god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens egentligen ska relateras till fysisk planering, är orsaken till att kommunerna inte explicit har förhållit sig till paragrafen.

### Hållbar utveckling i (Ä)PBL

Det är viktigt för att förstå den påverkan, eller brist på sådan, som lagförändringen om god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, att man noterar att begreppet ”hållbar utveckling” inte förekommer som ”allmänt intresse” i PBL, varken den nya eller den gamla. I 2 kap 3 § PBL talas i punkten före den om ekonomi, om ”en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt”. Men någon hänvisning till begreppet ”hållbar utveckling”, än mindre ett treenigt begrepp enligt någon viss definition, finns inte i lagen. Det kan därför framstå som förstäligt om kommunerna inte gjort kopplingen att det är mot dessa begrepp som en prövning av god ekonomisk tillväxt ska göras, inte någon form av ekonomisk effekt av planen.

En diskussion om långsiktigt hållbar utveckling skedde i den proposition (1994/95:230) med titeln ”Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.”, som ledde till en ändring av ÄPBL 1995 (1995:1197). Propositionen syftade huvudsakligen till en ändrad och förstärkt användning av översiktsplaner i fysisk planering, men visade också på en ny syn på vad fysisk planering skulle användas till. Man förväntade sig en ökad miljöhänsyn i den fysiska planeringen.

*”Villkoren för den fysiska planeringen har förändrats i flera väsentliga avseenden under senare år. Fysisk planering är inte längre främst ett led i genomförandet av ett nödvändigt bostadsbyggande. Andra viktiga frågor som rör exploateringen av mark och vatten gör sig allt mer gällande. Kraven på att*

*miljökonsekvenser analyseras och beskrivs har förstärkts och medborgarnas krav på insyn och inflytande har ökat. Dessa och andra förhållanden har medverkat till att den fysiska planeringens inriktning och innehåll måste förändras och utvecklas. Nya krav ställs också på att bl.a. olika samhällssektorer skall ta ett eget ansvar för miljön. Den fysiska planeringen skall ses som ett led i en samlad politik för en hållbar utveckling. Natur- och kulturlandskapet och den byggda miljön skall förvaltas och utvecklas så att målet om en hållbar utveckling kan nås.” (prop. 1994/95:230, sid 30)*

Syftet med planering och byggande var inte längre att primärt bygga ut ett samhälle med bostäder utan att förändra det för att bli mer långsiktigt hållbart, med ny teknisk struktur, nya levnadssätt och en större hänsyn till användning av mark och natur. Med hänvisning till FN:s konferens i Rio de Janeiro år 1992 om miljö och utveckling och den s.k. Agenda 21, betonades behovet av att lokalt förändra livsbetingelser, liksom att lokalt skapa medvetenhet och aktivitet. Där sågs översiktlig planering som ett viktigt redskap.

Regeringens förslag var att planeringen skulle utgå från ett beaktande av natur- och kulturvärden, främja en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar, samt främja goda miljöförhållanden, samt en från social synpunkt god livsmiljö samt en långsiktig god hushållning. Trots denna ambition förde man inte in någon hänvisning till, det då nya, begreppet ”hållbar utveckling” i lagen. Huvudsakligen behölls de ursprungliga formuleringarna men de stuvades om så att en betoning på användning och hushållning med mark- och vatten skedde, medan den tidigare inledande hänvisningen till sociala förutsättningar och utformning av bostads-, arbets-, trafik- och fritidsmiljöer, inte togs bort men flyttades ner i beskrivningen av allmänna intressen i 2 kapitlet ÄPBL. Även den befintliga hänvisningen till riksintressen och hushållningsbestämmelser i gamla NRL (nu 3 och 4 kap. MB), flyttades upp i listan. Så även om förändringarna motiverades med ett fokus på miljöfrågor och hållbar utveckling, gjordes inte några explicita tillägg om hållbar utveckling, varken miljörelaterad eller social.

Propositionens beskrivning av den bakomliggande ambitionen med lagstiftningen tycks dock fått ett sådant genomslag, åtminstone på nationell nivå, att man från regeringshåll tio år senare, såg den befintliga lagtexten som ett uttryck för ett fokus på miljöfrågor och sociala frågor. För författaren av den nya proposition som skrevs 2006 (2006/07:122), var den långsiktigt hållbara ambitionen i lagstiftningen ett faktum. I propositionen motiveras hur en hållbar utveckling kan anses tillgodosedd vad gäller miljö och sociala aspekter genom befintliga skrivningar i PBL, men man beskriver inte hur en prövning enligt PBL ska baseras på hållbar utveckling, eller ens hur den ska säkerställa ett hållbart resultat. Den problematiserar inte heller begreppen, varken avseende Brundtlands hållbarhetsdefinition eller någon annan. Texten ger mer intrycket av att inför EU eller FN redogöra för hur hållbar utveckling tas omhand i svensk rätt, än att den förtydligar för svenska myndigheter hur de ska implementera Rio-agendan.

*”Målet om en långsiktig hållbar utveckling framgår i plan- och bygglagen genom de inledande bestämmelserna i 1 kap., men även av bestämmelserna i 2*

*kap. om de allmänna intressen och krav som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Bestämmelserna inkluderar olika miljöaspekter, dels en generell strävan om en god miljö kvalitet och en god livsmiljö, till exempel om goda miljöförhållanden samt tillgång till parker och grönområden, dels olika krav på hänsyn till mark och vattenområdenas värden och egenskaper samt särskilt till natur- och kulturvärdena i 3 och 4 kap. miljöbalken. Utöver de generella bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken finns det i lagen (1994:847) och förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. specificerade krav på byggnader som har indirekt koppling till miljö kvalitetsmålen och hållbar utveckling.”*

Propositionen beskriver här hur den politiska ambitionen är och hur målet om en långsiktigt hållbar utveckling även kan genomföras genom planering och byggande enligt plan- och bygglagen. Texten ska sannolikt förstås som en motivering av hur EU-direktiv redan är implementerade i svensk lagstiftning. Man refererar vidare målen och de allmänna intressena i plan- och bygglagen och betonar hur de genom att sakligt behandla aspekter på hållbar utveckling, bidrar till hållbarhet rörande ekologi och sociala förhållanden men dock mindre rörande ekonomi.

*”Sammanfattningsvis förutsätter bestämmelserna en god hushållning med energi och råvaror och innebär krav på att bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämplig med hänsyn till människors hälsa eller att bebyggelsen skall utformas med hänsyn till behovet av skydd mot olyckshändelser och i övrigt är lämplig för den avsedda användningen. De sociala och ekologiska aspekterna har alltså ett uttryckligt stöd i flera av de materiella bestämmelserna, medan den hållbara utvecklingens ekonomiska dimension inte har kommit till uttryck.”*

Även om ÄPBL ändrades genom lagen 1995:1197, är det viktigt att inse att texten i plan- och bygglagen huvudsakligen var skriven för ÄPBL (1987:10), alltså mer än fem år före att Brundtlands beskrivning av hållbar utveckling spreds genom Riokonferensen 1992. Det är därmed svårt att hävda att texten skulle utgöra en grund för *prövning* enligt synsättet i Brundtlandsrapporten, även om den svenska lagen uppfyllde de materiella önskemålen hos Brundtland med den närmast profetiska förutsägelse som propositionen tycks hävda.

Propositionen visar i bästa fall hur krav i internationella och europeiska överenskommelser uppfylls i svensk lag men den ger liten vägledning, och ställer inga villkor på, hur man enligt svensk lag ska uppfylla överenskommelserna. Därmed är det snarast berömvärt att kommunerna inte i större utsträckning prövat planer och bygglov mot hållbarhetskriterier, oavsett om de är ekologiska, sociala eller ekonomiska. För det saknades, och saknas, lagstöd för en sådan prövning. Vad som däremot infördes i lagen genom propositionen, var kravet på ett oviktat främjande av god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens.

#### **Hur ekonomisk hållbarhet införts via ÄPBL**

Formuleringarna om god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens föreslogs i propositionen tillsammans med ett antal andra förtydliganden av olika bestämmelser i den äldre plan- och

bygglagen. Det gällde förutom hållbar utveckling, även hänsyn till olyckor, översvämningar och erosion, vilka inte täckte det behov man ansåg uppkommit på grund av ett ändrat klimat och ett antal konkreta översvämningar. Vidare förenklade man vissa processregler för översiktsplaner, då man funnit en allmän ovilja från kommunalt håll att uppdatera och förnya sina översiktsplaner. Man ändrade reglerna för bestämmelser i detaljplan rörande villkor för byggrätten i förhållande till markföreningar och man såg över bygglovsinstrumentet. Det var alltså i en rätt så heterogen kontext som förslaget presenterades.

Propositionen hette ”Ett första steg för en enklare plan- och bygglag” och de inledande motiven för förändringarna var också att avreglera och förenkla, för privatpersoner som för näringsidkare. Man hänvisade vidare till ansvarsfördelningen mellan kommunal, regional och statlig nivå och flaggade för att stärka det mellankommunala och regionala perspektivet. Man fann slutligen ett behov av att stärka de ursprungliga syftena med lagstiftningen (utan att direkt nämna vilka de var) genom förtydliganden i delar där tillämpningen inte ansågs motsvara intentionerna med lagen. Man anslöt här till den syn på den befintliga plan- och bygglagen som PBL-kommittén kommit fram till, att själva regelverket inte hade brister utan att problemen låg i en bristfällig tillämpning, orsakad av bristande kunskaper ute i samhället.

Regeringen konstaterade i detta sammanhang att den hållbara utvecklingens ekonomiska dimension borde komma till uttryck i plan- och bygglagen. Att målet om en långsiktig hållbar utveckling rörande miljö och sociala aspekter redan framgick av den befintliga lagstiftningen hade man inledningsvis konstaterat, och man exemplifierade hur detta mål framgick i annan lagstiftning och olika miljö kvalitetsmål.

I beskrivningen av hur den nya paragrafen skulle verka, betonade man behovet av att konkretisera innebörden av hållbar utveckling i sitt sammanhang och av att säkerställa åtgärder för genomförandet. Lite förvånande så nämnde man sedan inte hur detta genomförande konkret skulle ske, utan konstaterade istället de begränsningar som PBL har som genomförandeinstrument för hållbar utveckling, främst på grund av sitt fokus på markanvändning och fysisk miljö. Detta skulle tydliggöra behovet av kompletterande åtgärder, när det gällde bl.a. ekonomi och effektiv konkurrens. Det var dock i översiktsplanearbetet som anpassningen till en sammansatt hållbar utveckling skulle ske. Man var dock osäker på vilka metoder och angreppssätt som skulle komma ifråga, ”då erfarenheterna visar att det är svårt att enbart med stöd i formella instrumenten i plan- och bygglagstiftningen åstadkomma förändringar i riktning mot hållbar utveckling”.

### Vad man fick

I vår undersökning framgår att lagstiftarens intentioner haft svårt att tränga ner till lokala aktörer och resultera i konkreta effekter. Av intervjuerna framgår att man i flertalet kommuner, trots att det inte står i lagtexten, ser översiktsplanearbetet som syftande till hållbar utveckling. Närmast förvånande är att man i vissa kommuner, i vart fall i intervjun, kan ange vilken typ av hållbarhetsbegrepp man använt sig av, då något sådant inte är anbefallt i plan- och bygglagen, liksom inte en avvägning av hållbar utveckling i övrigt. Det är dock i arbetet med olika miljöprogram och miljöfrågor som begreppet tycks vara vanligt även om det i begränsad omfattning används med hänvisning till en social hållbarhet.

När det gäller den ekonomiska hållbarhetsdimensionen är det ingen kommun som explicit har behandlat den i detaljplaner eller bygglov. Istället är det konkreta ekonomiska överväganden, i främst detaljplanearbetet, som man relaterar till. I vissa fall, tydligast i fallet med servercentralen i Luleå, är det mycket konkreta ekonomiska överväganden och beslut, både av strategiskt slag och taktiskt projektrelaterat, som påverkar projekt, planläggning och beslutsprocess. I de flesta fall är det en mer allmän bedömning, delvis speglad i en kommersiell aktörs intresse, som visar om planeringen är ekonomiskt intressant. I intervjuerna förklaras det oftast med att ”de alltid gör sådana bedömningar” och planprocessens naturliga koppling till skapande av fastigheter, bygghus och fast kapital gör att ett konstaterande av ekonomiska överväganden i planbeslut kanske mindre speglar realiseringen av ett nytt allmänt intresse att avväga mot, än att det speglar den primära nyttan av detaljplaner.

Ingen tar dock upp frågan om hur en avvägning mellan ekonomiska intressen skulle se ut. Det är också lite förvånande med tanke på att en motsvarande bedömning sker genom båtadskravet vid prövning av vattenverksamhet enligt miljöbalken, något som de flesta kommuner bör ha erfarenhet av. Det hade alltså varit möjligt att redan i befintlig rätt finna exempel på en avvägning mellan ett ekonomiskt allmänt och enskilt intresse vid en exploateringsprövning.

### Vem man ville påverka

Det är inte helt säkert att undersökningen är riktig när det gäller att visa om lagändringen haft effekter eller inte. I den schematiska genomgången ovan, betonar vi att plan- och bygglagen riktar sig till ett antal aktörer med de allmänna intressena i 2 kap PBL. Studien fokuserar primärt på kommunerna och man hade kunnat tänka sig att länsstyrelserna agerat utifrån lagändringen och på ett nytt sätt krävt en ekonomisk bedömning av något slag vid åtminstone granskningen av översiktsplaner. Någon sådan önskan eller förändrad prioritering mellan allmänna intressen kan dock inte heller spåras i materialet. Inte heller finner man en förändrad prioritering mellan olika intressen i länsstyrelsernas granskningsyttranden för de aktuella översiktsplanerna. Vid en kontroll i länsstyrelsernas regleringsbrev hittar vi inte heller exempel på att regeringen lyft fram ett agerande med avseende på de ekonomiska hållbarhetskriterierna, varken vad gäller länsstyrelsernas agerande i samband med PBL-processer eller vid uppföljning och återrapportering. Detta gör det svårt att finna konkreta avsikter hos regeringen på vad man avsåg att lagändringen skulle medföra. Det går inte heller att genom en formulering om uppföljning och kontroll, få reda på vad det var regeringen saknade i prövningarna hos kommunerna, före lagändringen.

I undersökningen har också gjorts sökningar i ett antal rättsdatabaser för att utröna om den ursprungligen 2 kap 2 § ÄPBL, eller 2 kap. 3 § PBL, kommit till användning vid prövningar av några överklagade detaljplaner eller bygglov. Vi har då endast funnit ett fåtal mål som över huvud taget prövar ekonomiska aspekter enligt plan- och bygglagen. I några fall har länsstyrelser bara gjort hänvisningar till andra punkter i nämnda paragrafer och då även citerat punkten om god ekonomisk tillväxt och effektiv konkurrens, i några fall har en mark- och miljödomstol prövat ett riksintresse mot ett enskilt intresse av att få genomföra en exploatering och vad ett nekande kan få för ekonomiska konsekvenser för den sökande. Dessa

fall har dock inte med ekonomi som allmänt intresse att göra, utan kan mer jämföras med traditionell prövning enligt 2 kap. 1 § PBL, eller båtnadsvillkoret i miljöbalken.

Det går inte att söka på regeringsbeslut rörande detaljplaner eller bygglov enligt den gamla prövningsordningen då dessa inte publicerats systematiskt. Det har dock inte skett några prövningar av sådana ärenden i Regeringsrätten eller Högsta förvaltningsdomstolen. Då inte begreppen för hållbar ekologisk eller hållbar social utveckling finns i lagstiftningen, finner man inte heller att några domstolar gjort prövningar av andra intressen mot dessa, eller en prövning av hållbar ekologi mot hållbar social utveckling.

Att domstolarna inte prövat ekonomisk utveckling eller effektiv konkurrens mot andra allmänna intressen är dock föga förvånande, då denna bedömning, inom gängse praxis helt faller inom vad som anses som en kommunal angelägenhet enligt 1 kap. 2 § ÄPBL. En prövning av hållbarhetsaspekter, om sådana funnits i lagstiftningen, hade sannolikt också fallit inom det kommunala ansvaret.

### **Problemet med kriterier för hållbarhetens dimensioner**

En uppfattning som kommer fram i materialet är att man tycker sig ha uppifrån givna (formella) kriterier för den ekologiska/miljömässiga hållbarheten (t.ex. miljömålen, MKN, riktvärden för buller etc), kanske i någon mån för den sociala (hälsomålen eller egenkonstruerade kriterier för "ett bra liv i kommunen") men sakna kriterier för "god ekonomisk tillväxt" och "effektiv konkurrens" eller andra indikatorer på "ekonomisk hållbarhet".

Om man i Sverige gör bedömningen att kommunerna i alltför stor grad tar miljöhänsyn eller att hänsyn till "en god tillväxt" åsidosätts framstår det för flera av våra intervjupersoner som rimligt att detta klargörs. Ändringen i 2kap. 2 § ÄPBL, dvs. det allmänna intresset uttryckt i 2 kap. 3 § 4 p PBL, förefaller av vår undersökning inte att fylla en sådan funktion. Ett sätt att stärka kommunernas behandling av "ekonomisk hållbarhet" skulle således enligt intervjuerna vara att med råd, anvisningar, metodexempel mm klargöra vad som ska stärkas. Regeringen konstaterar i propositionen om ändringen av ÄPBL ett sådant behov:

*"Regeringen vill i sammanhanget lyfta fram behovet av utveckling av angreppssätt och metoder då erfarenheterna visar att det är svårt att enbart med stöd av de formella instrumenten i plan- och bygglagstiftningen åstadkomma förändringar i riktning mot en hållbar utveckling."*

Att "tillväxt" allmänpolitiskt är ett överordnat mål är uppenbart men den i vårt sammanhang avgörande frågan är hur kommunerna, i den planering som sker enligt PBL, ska väga "god ekonomisk tillväxt" och "effektiv konkurrens" mot andra mål och i avvägningar mellan allmänna och enskilda intressen. Här kan man se två ståndpunkter i vårt material; ståndpunkter som inte nödvändigtvis behöver stå i ett motsatsförhållande.

På den ena sidan framhålls som påpekats ovan att den fysiska planeringen som en viktig utgångspunkt har att hantera tillväxtens problem och att hänsynen till kommunens tillväxt, framförallt i fråga om befolkning och sysselsättning, men också sådant som gäller bostäder,



handel och service etc. är central. Därmed är ”tillväxt”, som påpekades ovan i genomgången av frågeställningar i materialet, en underförstådd utgångspunkt för planeringen, liksom implicit den ekonomiska dimensionen av all exploatering.

Den andra ståndpunkten är att en allmän anvisning att kommunerna ska ta hänsyn till tillväxt och konkurrens inte utgör något egentligt kriterium för en prövning av hushållning med mark och vatten, som måste operationaliseras i en detaljplan eller bygglov. Därmed har man negligerat kravet tillsammans med andra allmänna intressen som skydd av befolkningen från stridshandlingar i 2 kap. 4 § 2 p ÄPBL, vilka inte tillämpas ”för tillfället”.

Citatet ur propositionen ger utöver dessa resonemang upphov till ytterligare en reflexion nämligen rörande begränsningarna i den planering som görs i enlighet med plan- och bygglagen. Det framgår av vårt material att översiktsplanarbetet i många kommuner har en betydligt större bredd än vad som betingats av kraven i lagen.

En uppfattning som framförs av flera intervjupersoner är att preciseringar behövs. Om precisering kan man göra den reflexion som Tarchys och Lemne (2013:397) gör:

Beslutsfattarna måste tydligare precisera vad de vill uppnå! Men det vill inte beslutsfattarna. Utöver svårigheten slita alla tvister uppifrån, på långt avstånd från de verkliga konflikterna, finns flera andra motiv för vaghet och flertydighet... Preciseringar projicerar kraft och beslutsamhet, men med vaghet får man färre ovänner och större framtida handlingsfrihet. Mellan dessa poler formas politiken.

Till detta kan läggas att man i plan- och byggärenden nästan alltid behandlar processer som sker på initiativ av en part (byggherren), handläggs av en andra part som ofta har egna intressen i saken(kommunen), för att spegla intressen hos ytterligare en part (staten) som är formulerade i både lag och olika yttranden under resans gång. Det kan därför inte förutsättas att det alltid råder konsensus om hur allmänna intressen ska förstås, även om de är så behjärtansvärda som hållbar utveckling.

När det gäller den ändring i ÄPBL som vi här diskuterar kan man notera att propositionen framställer ändringen som en precisering. Den kan kanske snarare, med tanke på ovanstående, ses som en målformulering i ”påpekandeform” (Tarschys & Lemne 2013)

### **Ska kommunen ta ställning till hållbar utveckling i plan och lovgivning?**

Det bör påpekas att något krav på en prövning mot ”hållbar utveckling” eller avvägning mellan ekologiska och sociala aspekter på hållbar utveckling, inte funnits i plan- och bygglagen, varken före eller efter förslaget om en komplettering av en ekonomisk dimension. I propositionstexten 2006/07, där den ekonomiska aspekten fördes in, beskrivs bara hur en hållbar utveckling kan anses tillgodosedd vad gäller miljö och sociala aspekter genom befintliga skrivningar i ÄPBL, inte några motiv för att en prövning enligt ÄPBL ska baseras på begreppen i Brundtlands hållbarhetsdefinition. Därmed är det snarast berömvärt att kommunerna inte i större utsträckning prövat planer och bygglov mot hållbarhetskriterier, oavsett om de är ekologiska, sociala eller ekonomiska.

Målet om en långsiktigt hållbar utveckling är tänkta att framgå i plan- och bygglagen genom de inledande bestämmelserna i 1 kapitlet, men även av bestämmelserna i 2 kap. om de allmänna intressen och krav som skall beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Bestämmelserna inkluderar olika miljöaspekter, dels en generell strävan om en god miljö kvalitet och en god livsmiljö, till exempel om goda miljöförhållanden samt tillgång till parker och grönområden, dels olika krav på hänsyn till mark och vattenområdenas värden och egenskaper samt särskilt till natur- och kulturvärdena i 3 och 4 kap. miljöbalken. Utöver de generella bestämmelserna i plan- och bygglagen och miljöbalken finns det i lagen (1994:847) och förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. specificerade krav på byggnader som har indirekt koppling till miljö kvalitetsmålen och hållbar utveckling. Sammanfattningsvis förutsätter bestämmelserna en god hushållning med energi och råvaror och innebär krav på att bebyggelse skall lokaliseras till mark som är lämplig med hänsyn till människors hälsa eller att bebyggelsen skall utformas med hänsyn till behovet av skydd mot olyckshändelser och i övrigt är lämplig för den avsedda användningen. De sociala och ekologiska aspekterna har alltså ett uttryckligt stöd i flera av de materiella bestämmelserna, medan den hållbara utvecklingens ekonomiska dimension inte har kommit till uttryck.

#### **Bör kommunen ta ställning till "effektiv konkurrens" i plan?**

Det förefaller som om goda argument skulle kunna anföras mot att kommunen i plan ska försöka ta ställning till ett så oklart begrepp som "effektiv konkurrens". Argumenten gäller både sakfrågan och metoder för att göra avvägning. I synnerhet vad gäller en avvägning av hållbarhetskriterier är svaret "nej", då ett lagstöd saknas för att göra en sådan prövning i detaljplaner eller bygglov.

Ett sätt att få in en ekonomisk bedömning i detaljplaner skulle kunna vara att göra någon slags båtbedömning, liknande den i vattenfrågor. Vi ställer oss dock tveksamma till både önskvärdheten och möjligheten av att göra en politisk bedömning av den kommersiella lönsamheten av en plan. Planens syfte är ju att reglera avvägningar mellan byggherren, grannar och eventuella allmänna intressen. Att avgöra om exploateringen har ekonomisk grund bör rimligtvis ligga inom det enskilda, privata, ansvaret. Detta blir än mer uppenbart om en ekonomisk prövning ska tillämpas på alla typer av detaljplaner, dvs. även pröva den ekonomiska rimligheten i både små enskilda som mer omfattande bostadsprojekt.

För att illustrera problemet kan man se på en hypotetisk nyetablering av internationella kedjor. Ska kommunen väga in tämligen subjektiva eller politiska synpunkter på om det är "effektiv" eller någon annan form av konkurrens att främja eller hindra etablering av kedjor som efter att ha varit verksamma på den svenska marknaden med undantag för något enstaka år inte uppnått lönsamhet. Det kan framstå som något äventyrligt att låta kommunen i plan väga in bedömningar av vad som i detta fall ska anses som effektiv konkurrens. Att avgöra vad som är rimligt för en enskild kedja av förluster för att på sikt etablera sig på en ny marknad kan förefalla som en affärsmässig bedömning som inte ligger inom planeringens kompetensområde.

Slutsatsen förefaller vara att man med ”effektiv konkurrens” antingen måste förstå att all nyetablering är ”effektiv” eller att man öppnar för ett betydande mått av godtycke i bedömningen när ”effektiv” ska ges en konkret innebörd. Eller uttryckt på ett annat sätt, en formulering som i förstone kan synas underlätta nyetableringar kan så vitt vi kan se lika gärna användas för restriktivitet – och på ett påfallande godtyckligt sätt! Ur rättssäkerhetssynpunkt förefaller det särskilt problematiskt om detta ska vägas in i detaljplaner eller lovgivning.

### Bilden av en obalans

Det finns anledning att ytterligare belysa frågan om föreställningar om en obalans från vårt material:

- *Krav i regelverk och offentliga mål driver behandling och omfattning av text.* Medan ekonomisk tillväxt är en utgångspunkt så kommer regelverk t.ex. kravet på miljöbedömning, miljö kvalitetsnormer etc att innebära att den ekologiska/miljömässiga dimensionen kommer att uppta relativt stor textmassa i översiktsplaner, i form av integrerad eller separat MKB.
- *Länsstyrelsernas faktiska kompetens och resurser* innebär en fokusering på den miljömässiga dimensionen i rådgivning och tillsyn.
- *Förväntningar rörande länsstyrelsernas granskning* framhålls i intervjuerna också påverka inriktning och omfattning av arbete och inte minst dokumentation.

Det bör emellertid påpekas att det finns en mera allmän bild av planering och lovgivning som ett hinder för utveckling och ekonomisk tillväxt. Vi ska inte här fördjupa den diskussionen utöver två påpekanden:

- Synen bygger påfallande ofta på anekdotisk evidens – se följande avsnitt
- Ad hoc ”regelförenkling” eller försök till kompletteringar riskerar att leda till kontraproduktiva effekter.

### Synen på planering som hinder

Att enskilda intressen kan uppleva planeringsprocesserna och avvägning mot motstående intressen som hinder är naturligt. Mera problematiskt blir det om planering och avvägning ses som illegitima också av offentliga aktörer i samhället. Enskilda intressena kan i många fall sammantaget uppfattas som samhällsintressen. Till exempel har utbyggnaderna av 3G-systemet och vindkraft har setts som viktiga samhällsintressen. Både företrädare för intressena och myndigheter och organisationer har i båda dessa fall gett uttryck för uppfattningen att planering och lovgivning är hinder och innebörden är att de också är illegitima hinder (Larsson 2008 respektive SOU 2009). Undersökningar visar samtidigt att för 3G-utbyggnaden var bygglovshandlingen i allt väsentligt normal dvs. tog inte längre tid för 3G-masterna om ansökan var komplett och korrekt. Den dominerande orsaken till ”förseningar” var ofullständiga eller felaktiga ansökningar. Bygglovsprocessen som hinder är i 3G-fallet påtagligt en perspektivfråga där utbyggnadsintressena sett motstående intressen som illegitima. Det har dessutom påpekats att operatörerna utnyttjade hinderargumentet effektivt som ursäkt för att inte uppfylla orealistiska åtaganden som gjorts i samband med

licenstilldelningen.<sup>5</sup> I 3G-fallet gjordes ändringar i ledningsrättslagen som på ett intressant sätt förändrar förhandlingsförhållandena mellan operatörerna och markägare (Larsson 2008) så att operatörerna kan tillgripa expropriation för att minska kostnaderna för mark för en enskild mast.

Beträffande vindkraft ändrades tillståndsprocesserna för att underlätta för vindkraft. Bakom förslaget till ändring ligger inte någon systematiskt insamlad information om planering och lovgivning som hinder utan snarare en uppsättning fall dvs. en ”anekdotisk bevisföring” (Larsson 2009) vilket också indirekt erkänns av Miljöprocessutredningen (SOU 2009). Bakom förslaget till ändring ligger också en syn på förhållandet mellan utbyggnadsintresset och lokalt inflytande som Miljöprocessutredningen beskriver som en fråga om ”objektiva skäl” mot ”lokala opinioner”.

Om man ser planering som hinder är således i hög grad en fråga om perspektiv. I en studie av infrastrukturplanering hävdas att hänsyn till miljö- och naturvård genom långt utdragen planering och tillståndsgivning i ett antal fall kraftigt försenat samhällsviktiga projekt. Utgångspunkten är att projektägarnas uppfattning att deras projekt är välmotiverade och väl underbyggda och miljöintressena betecknas i rapporten som ”särintressen” (Cars m.fl. 2009). Åtskilliga studier av infrastrukturutbyggnad pekar emellertid på att dålig planering och underskattning av kostnaderna har ett större förklaringsvärde än utdragna lovprocesser (Emmelin & Lerman 2004).

## SLUTSATSER

De slutsatser som redovisas ska ses i relation till studies omfattning och inriktning. Boverket sände ut en förfrågan till ett antal kommuner, länsstyrelser samt olika experter och organisationer. I samråd med Boverket valdes tio kommuner ut. Studien bygger på intervjuer med planerar i dessa kommuner samt ett omfattande material som dessa levererat, främst från ÖP-arbete. Urvalet av kommuner bygger på uppfattningar om att de dels bedriver ett ambitiöst och intressant planarbete, ofta i former som är vidare än vad plan- och bygglagen stadgar, dels att de i Boverkets första förfrågan redovisade intressanta frågeställningar av relevans för studien. Det innebär att studien är begränsad och inte gör anspråk på bred representativitet vad gäller läget i samtliga Sveriges kommuner.

**Ändringen av 2kap 2§ i ÄPBL är i stort sett okänd.** Av 24 intervjupersoner var ändringen överhuvudtaget känd av 8 personer men av dessa var flera osäkra på när den införts. Fördelningen av intervjupersonerna innebär att ändringen var okänd i fyra av tio kommuner. Någon konsekvens av ändringen kan inte ses i vårt material eller i svaren på Boverkets inledande bredare frågerunda. Som utvecklas nedan var det en helt dominerande uppfattning i intervjuerna att ändringens innebörd är så oklar att man tvivlar på att den får någon praktisk betydelse. Uppdragets ursprungliga fråga kan därför enkelt besvaras och några exempel på hur ändringen har påverkat planeringen kan inte ges. Undersökningen har därför inriktats dels på analys av ändringens innebörd och implikationer för planering enligt ÄPBL och PBL, dels på att belysa de frågor och problem som kan anas bakom ändringen.

<sup>5</sup> Detta har bl.a med skärpa framförts av en tidigare generaldirektör för PTS (citerat i Larsson 2008)

*Orsakerna till att ändringen är okänd* kan vara att allmänna formuleringar av ”portalkaraktär” inte uppmärksammas om de inte följs av ytterligare anvisningar, förtydliganden eller kommentarer. Detta får stöd i intervjuerna och stämmer också med litteraturen om målstyrning. Observationen skulle möjligen kunna ge anledning till slutsatser rörande behov av förtydliganden.

Viktigare förefaller det emellertid att vara att flera av intervjupersonerna inte ser att ändringen innebär någon verklig ändring i sak. Planeringen utgår i hög grad från ekonomisk tillväxt som alltså vägs in som grundförutsättning i resonemang om hållbar utveckling.

Orsaken till ändringen anges i propositionen i relativt allmänna ordalag. Det övergripande sammanhanget är propositionens övergripande önskan om en förenkling av lagstiftning och process. Till detta fogas perspektivet om långsiktig hållbar utveckling som presenteras dels som en processfråga, hur avvägningen sker mellan de olika dimensionerna, dels som en sakfråga, hur väl den befintliga lagstiftningen behandlar frågor som ingår i eller påverkar en långsiktig hållbarhet.

Det uppges att medan de ekologiska och sociala dimensionerna av hållbarhet har fått ett ”uttryckligt stöd i flera av de materiella bestämmelserna, medan den hållbara utvecklingens ekonomiska dimension inte har kommit till uttryck”. Detta stöd finns uppenbart i hög grad utanför plan- och bygglagen i form av miljö kvalitetsmålen, folkhälsomålen etc. men har i mindre utsträckning stöd i lagen. Bakom ändringen förefaller dock ligga en uppfattning att kommunerna i sin planering tar större hänsyn till sociala och ekologiska/miljömässiga faktorer. Ändringen ska också ses i ljuset av tidigare bestämmelser om reglering av bl.a. livsmedelshandel, diskussioner om externhandel samt brister i bostadsförsörjning som i debatten skyls på bristande planering eller planberedskap. Sannolikt spelar också de senaste årens diskussioner om planering och lovgivning som hinder för ekonomisk utveckling t.ex. vid infrastrukturutbyggnad, utbyggnaden av 3G-systemet mm men också för delar av arbetet med hållbarhet t.ex. problemen med utbyggnad av vindkraft. Det är oklart i propositionen om det är denna typ av konkreta felaktigheter i kommunernas agerande ute på fältet som är lagändringens orsak. Anser regeringen att många kommuner premierar miljömässiga och sociala aspekter mer än lagstiftningen avser, till nackdel för ekonomiska aspekter? Vilka ekonomiska aspekter är det man avser från regeringen? Innebörden av ändringen framstår därför som oklar i flera avseenden. Detta framkommer såväl i intervjuerna som i våra analyser. ”God ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” är allmänna formuleringar med vid innebörd. Implikationerna framstår som oklara i flera avseenden. Några av de oklarheter som diskuteras i denna rapport är:

- Hur förhåller sig ”god ekonomisk tillväxt” till det mål som i senare års budgetpropositioner angetts beträffande hållbarhetens ekonomiska dimension: ”hållbar tillväxt”.
- Ska ”god ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” ses som två nya och jämställda mål för avvägningarna inom ramen för hållbar utveckling eller är tillväxt att se som ett mål och konkurrens som ett medel.

- Innebär ändringen att ”god ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” ges status av ”allmänt intresse”. Och vad är innebörden i så fall av detta
- Vilken signal ska ändringen anses skicka till kommunernas planarbete:
  - som en allmän statlig strategisk anvisning till kommunerna
  - som allmänt intresse som grund för avvägningar mot andra allmänna intressen
  - som allmänt intresse för avvägning mot enskilda intressen
- Vad är den rumsliga dimensionen av ”god tillväxt” och ”effektiv konkurrens” dvs. i vilken grad är detta frågor som kan och bör beaktas i planering enligt plan- och bygglagen och i vilken grad hör de mera hemma i en bredare strategisk planering och politiska viljeyttringa, där den översiktliga planeringen bara är en del. Även den översiktliga planeringen har betydelse för beslut rörande hushållning med mark- och vatten och dess ”geografiska” och ”rumsliga” dimension kan inte helt negligeras.

*Uppfattningen om en obalans i behandlingen av hållbarhetens dimensioner får inte stöd i undersökningen.* Intervjuer och analys av materialet ger inget stöd för uppfattningen att den ekonomiska dimensionen skulle vara eftersatt. Det finns dock anledning att påminna dels om undersökningens begränsade omfattning och urvalet av ambitiös planering dels att representanter för stora livsmedelskedjor vid Boverkets förfrågan avböjt att delta i undersökningen.

Den viktigaste substantiella invändningen mot föreställningen om en obalans är som påpekats ovan att ekonomisk utveckling faktiskt ses som planeringens utgångspunkt. Av intervjuer och analys av materialet framgår att planeringen, inte minst den översiktliga planeringen, tar utgångspunkt i ”tillväxt” vilket i kommunal planering främst framstår som tillväxt av befolkning samt sysselsättning i kommunen förutom utveckling av goda bostäder, utbud av service osv. Det innebär dels att ”god ekonomisk tillväxt” hör till planeringens ”förgivettagna” faktorer dels att delar av den ekonomiska tillväxtens kommer att ses som social hållbarhet i form av god service, utbud inom handel, vård osv. Intervjuerna ger dessutom stöd för uppfattningen att ”effektiv konkurrens” ses som en fråga i enskilda ärenden dvs detaljplanering och lovgivning snarare än en fråga för den översiktliga planeringen.

Uppmärksamheten för de sociala och ekologiska/miljömässiga aspekterna kan också förklaras med att ”god livsmiljö” och ”hållbar stad” uppfattas som överordnade mål för planeringen. Detta har uppenbart stöd i regelverk och offentliga mål men en minst lika viktig faktor förefaller vara att de ses som viktiga konkurrensmedel i den interkommunala konkurrensen. Konkurrens mellan regioner och orter är idag en grundläggande tankefigur i fysisk planering från EU-nivån (”territorial agenda”) och nedåt.

Det blir i detta sammanhang viktigt att bedöma om avsikten med lagändringen varit att åtgärda vissa faktiska obalanser mellan ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet, eller om avsikten har varit att förtydliga ett annorlunda förhållningssätt i kommunens prövningar, en

starkare betoning av avvägningen som sådan mellan tre dimensioner, istället för en skepsis från statens sida mot ett visst resultat. Detta kan dock inte läsas ut i varken propositionen eller i regleringsbrevet till länsstyrelserna.

Det finns anledning att ytterligare belysa frågan om föreställningar om en obalans från vårt material, en obalans som inte nödvändigtvis kommer ur kommunala viljeyttringar eller tillämpningsfel. I flera intervjuer redovisas en taktiskt hänsyn till ett förmodat statligt agerande och en statlig prioritering av vissa frågor i planprocessen. Bilden ges av ett kommunalt agerande som i stora stycken är reaktivt, baserat på reella eller förmodade hinder för processen, än ett kommunalt syfte som direkt drivkraft för ställningstagandena.

- *Krav i regelverk och offentliga mål driver behandling och omfattning av text.* Medan ekonomisk tillväxt är en utgångspunkt så kommer regelverk t.ex. kravet på miljöbedömning, miljö kvalitetsnormer etc att innebära att den ekologiska/miljömässiga dimensionen kommer att uppta relativt stor textmassa i översiktsplaner, i form av integrerad eller separat MKB.
- *Länsstyrelsernas faktiska kompetens och resurser* innebär en fokusering på den miljömässiga dimensionen i rådgivning och tillsyn.

*Förväntningar rörande länsstyrelsernas granskning* framhålls i intervjuerna också påverka inriktning och omfattning av arbete och inte minst dokumentation. Avvägningar inom hållbarhet. Det finns anledning att uppmärksamma att hållbarhetsbegreppet till sin natur är långt ifrån entydigt. Plan- och bygglagen framställs ofta – t.ex. i den aktuella propositionen som förde fram ändringarna – som ett verktyg för att göra avvägningar mellan tre likvärdiga dimensioner av hållbar utveckling. Miljömålen utgår å andra sidan från en syn på hållbarhet där ”vad naturen tål” är ett fundamentalt, möjligen överordnat, villkor för att uppnå ”det hållbara samhället”. Detta utvecklas något mer i rapportens text – se xx.

Intrycket av intervjuerna och materialet ger emellertid en bild av att hållbarhetens tre dimensioner utgör tre olika grupper av mål som kommunen samtidigt strävar mot. Avvägningar eller anvisningar för senare avvägning på lägre planeringsnivåer eller lovgivning förekommer sparsamt i de analyserade dokumenten men exempel på konsekvensanalyser av olika faktorer inklusive samhällsekonomiska faktorer, konkurrens mellan extern och centrumhandel, hållbara strukturer, strategiska program för bostadsbyggande för att åstadkomma ökad konkurrens på bostadsmarknaden osv förekommer och nämns i rapporten.

Det förtjänar också att upprepas att omfattningen av text om olika företeelser är en dålig indikator på den vikt de tilläggs i den praktiska planeringen och de avvägningar som görs. Både svenska och internationella studier visar t.ex. att en omfattande miljöretorik i texterna kan ha begränsad påverkan på planeringens faktiska innehåll och på plangenomförande.

- *Miljömålen* används i betydande utsträckning för att ge struktur åt framställningen av miljöfrågorna medan det är svårare att se hur de påverkar faktiska avvägningar. Miljömålen liksom andra mål som ställs upp för olika politikområden innehåller knappast underlag för hur målkonflikter inom strukturerna eller mellan dem ska hanteras. Detta kan

vara en orsak till och ses som ett stöd för uppfattningen att mål för olika områden är separata strukturer av allmänna mål snarare än ”skarpa” mål.

- **Kravet på miljöbedömning och MKB** ger en formell tyngd åt den miljömässiga/ekologiska dimensionen. Det bör observeras att detta inte är en tillfällighet. Utgångspunkten för EUs direktiv om MKB och miljöbedömning är att planeringen till sin natur innebär fokus på ekonomiska och sociala frågor och att konsekvensbedömningens roll är att skapa paritet mellan hållbarhetens dimensioner. (Hänvisning till avsnitt där ”on par with economic and social dimensions” citeras). Man kan konstatera att problem med MKB/miljöbedömning innebär detta inte nödvändigtvis sker i praktiken eller att omfattningen av text är en god indikator på frågornas tyngd. Undersökningar visar betydande brister när det gäller hur miljöbedömningar görs i svensk fysisk planering och att detta har motsvarigheter i många andra EU-länder. Regeringen har nyligen i ett förslag till ny lydelse av 6 kap MB uppmärksammat viktiga brister i systemet, speciellt i hur behovsbedömning genomförs, i Sverige.

**Vidgat översiktsplanarbete.** En intressant sak som framgår av intervjuer och material i undersökningen är den vidgning av ÖP-arbetet till att vara betydligt mer än vad som krävs i ÄPBL som sker i vart fall i de undersökta kommunerna:

- bredare strategisk diskussion än vad som krävs av en ÖP
- försök med olika former av konsekvensanalyser som komplement till MKB t.ex ekonomiska analyser, analyser av ”hållbar fysisk struktur”, etc
- ÖP-arbetet används för politisk förankring av strategiskt tänkande och arbete mera generellt med strategiska utvecklingsfrågor.
- en viss osäkerhet rörande de strategiska frågornas ställning rent rättsligt i senare planering och lovgivning förefaller kunna uppstå

ÖP-arbetets betydelse sägs då också vara att sätta fokus på och medföra resurser för strategiskt arbete utöver markanvändningsplanering. Detta innebär att ÖP-arbetet också får ytterligare politiska dimensioner utöver kommunens intentioner för markanvändningen men kanske också kan väcka förhoppningar om att vad som sägs ska ha en större juridisk kraft än vad ÖP innebär.

## Rekommendationer?

Mot bakgrund både av de problem och de invändningar som framförs i intervjuerna och av vår analys och diskussion framstår det som svårt att framföra några konkreta rekommendationer. Det har i intervjuerna framförts mycket bestämda uppfattningar att de vaga begreppen knappast utgör den precisering av ”ekonomisk hållbarhet” som åsyftas och att anvisningar för hur kommunerna ska tolka och tillämpa begreppen skulle behövas om ändringen ska få någon inverkan på den praktiska planeringen. Om tanken med ”effektiv konkurrens” är att underlätta nyetablering, särskilt av livsmedelshandel, kan man, som vi påpekat, känna sig tveksam till om ändringen får avsedd verkan eller om den till och med kan



vara kontraproduktiv. Om ändringen å andra sidan är att se mera som en politisk markering krävs kanske inga ytterligare åtgärder.

Den slutsats som kommer närmast en rekommendation är således att ändringen troligen får ringa påverkan på planeringen om innebörden av ”god ekonomisk tillväxt” och ”effektiv konkurrens” inte preciseras och eventuella metoder för att föra in detta i den översiktliga planeringen som mål eller ”allmänna intressen” och göra det till ett fungerande underlag i detaljplanering och lovgivning särskilt om hänsyn tas till rättssäker tillämpning i avvägningar mot andra intressen. Vi är dock tveksamma till värdet av att i offentliga planer direkt försöka styra en ekonomisk tillväxt eller än mindre olika konkurrensförutsättningar.

Den ringa påverkan av lagändringen väcker däremot ett antal följdfrågor för hur plan- och bygglagstiftningen fungerar, som kan vara av vikt att behandla i framtiden. Grundläggande är hur staten är tänkt att styra eller påverka en verksamhet som till sin grund är decentraliserad och huvudsakligen ska skötas av andra aktörer. Det talar för att statens intressen och önskemål, som de numera är uttryckta i 2 kap. PBL, behöver aktualiseras och delvis preciseras, både vad gäller innehåll och funktion. Hur är de tänkta att realiseras – genom direkta åtgärder från myndigheternas sida, genom villkor på processerna, eller som goda råd om hur man från regeringens sida önskar sig en byggd miljö?

Begreppet ”allmänt intresse” har också betydelse för hur den konkreta prövningen enligt plan- och bygglagen ska se ut. De allmänna intressena är dels redovisade som en ”statlig kravlista” i 2 kap. PBL men även i den enskilda prövningen ska allmänna och enskilda intressen tas hänsyn till. Det medför att det mot det enskilda önskemålet ställs ett allmänt, delvis konstruerat från det enskilda fallet. Behovet av bostäder är t.ex. ett sådant allmänt intresse som inte uttrycks i lagen utan skapas utifrån prövningen av ett enskilt exempel. Det kan leda till paradoxen att *ett* hus på en strand är ett enskilt intresse som vägs mot det allmänna intresset av passage, medan *femtio* hus på samma strand utgör ett allmänt intresse som kan upphäva intresset av passage. I en situation när den allmänna kopplingen till enskilda projekt inte längre är så självklart finns det därför ett rättsligt behov att tydligare definiera vad som verkligen är allmänna intressen och när något kan bli det.

Slutligen måste man ställa frågan om syftet med propositionen var en förskjutning av prövningen i plan- och bygglagen, från den dualistiska prövningen av allmänt kontra enskilt, till en treenig, baserad på den långsiktiga hållbarhetens tre dimensioner. Skulle denna avsikt vara fallet, kan tanken också vara ett tungt skäl till att de kommunala aktörerna har haft svårt att se den kopplad till den faktiska planprocessen. Denna avsikt skulle innebära en mycket stor förändring, med stora konsekvenser för den fortsatta handläggningen, vars frågeställningar traditionellt handlat om en fysisk reglering av enskild och allmän egendom och mark.

## Referenser

- Cars, G. Malmsten, B. & Tornberg, P. (2009) *Bana väg för infrastruktur*. Stockholm : Institutionen för samhällsplanering och miljö, 2009. Serie: Trita-SOM, 1653-6126 ; 2009:02
- Emmelin, L. & Lerman, P. (2008) Environmental quality standards as a tool in environmental governance – the case of Sweden in Schmidt, M. Glasson, J. Emmelin, L. & Helbron, H. [eds.] *Standards and Thresholds for Impact Assessment*. Springer Verlag.
- Emmelin, L. & Lerman, P. (2006) *Styrning av markanvändning och miljö*. SOU Ansvarskommitténs skriftserie. (Tillgänglig som pdf-fil på [www.bth.se/fou](http://www.bth.se/fou))
- Emmelin, L. (2005): ”Att synas utan att verka – miljömålen som symbolpolitik?” i Lars J. Lundgren & Johan Edman (red.) *Konflikter, samarbete, resultat. Perspektiv på svensk miljöpolitik. Festskrift till Valfrid Paulsson*. Brotby: Kassandra.
- Emmelin, L. & Lerman, P. (2004): *Miljöregler – hinder för utveckling och god miljö?* BTH Research Reports 2004:09. (pdf-fil på [www.bth.se/fou](http://www.bth.se/fou))
- Kågström, M. (2009) ’Hur ska man hantera det här med hälsa? – en kunskapsöversikt om hälsans roll i konsekvensbeskrivning och transportplanering’ *Rapporter Institutionen för stad och land 7/2009* Uppsala: SLU
- Larsson, S. (2009) Problematisering av vindkraftens regelverk - en pilotstudie BTH Research Report 2009:4
- Larsson, S. (2008) *Between daring and deliberating – 3G as a sustainability issue in Swedish spatial planning*. Lic Techn thesis. BTH
- SOU (2009) *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar* SOU 2009:45
- SOU (2005) *Får jag lov. PBL kommitténs slutbetänkande*.
- Tarschys, D. & Lemne, M. (red) (2013) *Vad vill staten? Mål och ambitioner i svensk politik*. Gidlunds förlag .





# Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,  
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona  
Besök Karlskrona: Drottninggatan 18  
Besök Stockholm: Norrlandsgatan 11  
Telefon: 0455-35 30 00  
Webbplats: [www.boverket.se](http://www.boverket.se)