

Kommittédirektiv



En utvecklad översiktsplanering

Dir.
2017:6

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Utredaren ska även utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden och utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Utredaren ska föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas.

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan.

Utredaren ska vidare utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Kommunen ska ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

Bakgrund

Regeringen genomför just nu den största bostadspolitiska satsningen på 20 år. Som ett led i detta har ett bostadspolitiskt paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder presenterats. I paketet föreslås flera reformer som förutsätter ytterligare utredningsinsatser som ett led i genomförandet. Bland annat aviseras förslag om en utvecklad översiktsplanering, en begränsning av detaljplanekravet och en översyn av kommunens möjligheter att reglera upplåtelseformer. Dessa förslag behandlas i dessa direktiv. Direktiven omfattar även frågan om möjligheten till privat initiativrätt till planläggning.

Översiktsplanens funktion i plansystemet

Plansystemet enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, kännetecknas av en långtgående decentralisering. Det är i första hand en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen, vilket bl.a. innebär att det är kommunen som upprättar och antar förslag till översiktsplan och detaljplaner. Staten har i första hand en rådgivande funktion, men kan ingripa och upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om beslutet strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna, dvs. de statliga och allmänna intressen som länsstyrelsen ska bevaka under detaljplaneprocessen (11 kap. 10 § PBL).

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, bl.a. genom att planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte bindande för efterföljande beslut. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten enligt 2 kap. PBL att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Den redovisning som ska finnas i översiktsplanen kan sägas utgöra ett förhandsbesked till kommuninvånare och andra om vilka allmänna intressen som kommunen avser att prioritera i

framtida markanvändningsbeslut, t.ex. beslut med anledning av en ansökan om bygglov eller beslut att anta en detaljplan.

Innan kommunen beslutar att anta en ny översiktsplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen. Inom ramen för planprocessen ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över planförslaget, där det ska framgå om förslaget strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna. Syftet med detta är att staten ska föra fram synpunkter så att kommunen redan i samband med översiktsplanen kan få besked om vilka delar av planen som enligt länsstyrelsens uppfattning inte bör fullföljas.

Av översiktsplanen ska det även framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen.

Inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Bestämmelserna om miljöbedömning av planer och program genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (det s.k. SMB-direktivet).

Om detaljplanekravet

I PBL finns krav på att kommunen i vissa fall ska pröva om ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Detaljplanekravet tar sikte på sådana fall där detaljplanen typiskt sett är den lämpligaste regleringsformen. Avgörande för frågan när detaljplan ska användas är bl.a. omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, efterfrågan på mark för bebyggelse i området, förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, allmänhetens intresse av vad som ska hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter,

regleringsbehov för bebyggelsen, som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser, samt anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen (prop. 1985/86:1 s. 150). Liksom inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förutom kraven i SMB-direktivet träffas vissa typer av detaljplaner även av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (det s.k. MKB-direktivet).

I propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) föreslogs att detaljplanekravet skulle begränsas så att det inte skulle vara obligatoriskt med detaljplan i lika många fall som enligt nu gällande bestämmelser. Däremot skulle kommunens möjligheter att ställa krav på att det ska finnas en detaljplan inte begränsas. Förslaget vann inte riksdagens stöd och ledde således inte till någon lagändring (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366). Efter regeringens förslag i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60) har en mindre del av förslaget till ändrat detaljplanekrav genomförts, men med en något ändrad inriktning jämfört med den som föreslogs i prop. 2013/14:126.

Prop. 2013/14:126 innehöll inga förslag till nödvändiga följdändringar i anslutande lagstiftning. Denna fråga behandlades i departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31). Remissbehandlingen föranledde kritik från remissinstanserna i några avseenden, bl.a. eftersom förslagen ansågs kunna leda till minskad förutsebarhet för enskilda. Förslagen till följdändringar i anslutande lagstiftning har ännu inte lett till någon proposition.

Om möjligheten att reglera upplåtelseformer i en detaljplan

För många är hyresrätten det första steget in på bostadsmarknaden. Att det finns tillräckligt med hyresrätter har därmed stor betydelse för den enskildes möjligheter till studier eller att kunna

ta ett jobb på en annan ort. Av olika skäl byggs det emellertid färre hyresrätter än vad det finns behov av i dag.

Plan- och bygglagstiftningen ger i dag inte någon möjlighet för kommunen att reglera upplåtelseformen till bostäder i en detaljplan. I de fall då kommunen anser att det finns ett behov av att säkerställa att t.ex. ett flerbostadshus upplåts med hyresrätt är det vanligt att frågan regleras i t.ex. ett exploateringsavtal.

Möjligheten för enskilda att ta initiativ till planläggning

Det är kommunen som bestämmer var och när en detaljplan ska upprättas och även när förutsättningarna är av sådant slag att det finns anledning att inleda arbetet med en ny detaljplan. Genom nya PBL infördes en möjlighet för enskilda att begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt att inleda en planläggning, efter förslag från Byggprocessutredningen (SOU 2008:68). Planbeskeden gör det möjligt för den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta en detaljplan att få ett formellt besked om huruvida kommunen avser att inleda en planläggning.

Enligt riksdagen finns det skäl att överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljpaneläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen (bet. 2014/15:CU10, rskr. 2014/15:180). Utgångspunkten för övervägandena bör, enligt riksdagen, vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Med dessa utgångspunkter har riksdagen tillkännagett som sin mening att regeringen bör låta utreda hur regler som medger en privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

Regeringen har i skrivelsen Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2015/16:75 s. 155) redovisat sin avsikt att utreda frågan om privat initiativrätt till detaljplan.

Utredningsbehovet

Översiktsplaneringen behöver utvecklas för ökad förutsebarhet

Att staten och kommunen är överens i vissa avseenden om hur mark och vatten bör användas och hur den byggda miljön bör användas, utvecklas och bevaras, har stor betydelse för effektiviteten i hela PBL-systemet. Byggherrar behöver tydliga besked om hur mark och vatten kan användas, t.ex. för att kunna bedöma hur bebyggelsen kan utvecklas eller för att få kännedom om sådana intressen som medför att marken kan anses vara olämplig för bebyggelse av något skäl. För att underlätta efterföljande planering är det önskvärt att dialogen mellan staten och kommunen kan ske så tidigt som möjligt, dvs. inom ramen för översiktsplaneringen. De utredningsinsatser som har gjorts tidigare för att utveckla översiktsplaneringen behöver emellertid utvecklas. Även möjligheten att med bindande verkan variera kraven på bygglov i viss mån bör utredas, liksom frågan om hur översiktsplanerna kan hållas aktuella i större utsträckning. Detta leder till att det finns ett behov av att se över PBL så att översiktsplanen tydligare redovisar vad som utgör en önskvärd utveckling. Behovet av att se över översiktsplaneringen utvecklas i det följande.

Genom tidig planering kan kommunen skapa bättre beredskap för förändringar, bl.a. när det gäller kommunala investeringar i infrastruktur som krävs för att möjliggöra en exploatering och därmed medverka till ett snabbare genomförande när en exploatör vill genomföra ett byggprojekt. Därmed bör det också gå snabbare från idé till färdig byggnad när ett byggprojekt väl initieras. Om kommunen tydligt redovisar sina avsikter med ett visst område, bör dessutom fler företag kunna bli intresserade av att delta i exploateringen, vilket i sig bör kunna bidra till ökad konkurrens inom byggsektorn. En annan effekt av en tydlig översiktsplan är att behovet av detaljplaner bör kunna minska.

Som översiktsplaneringen fungerar i dag är det vanligt förekommande att staten och kommunen inte i tillräcklig grad löser ut konflikter inom ramen för översiktsplaneringen. Även när

kommunen och staten är överens om översiktsplanen har de statliga myndigheterna ofta detaljerade synpunkter i senare planeringsskeden på hur bebyggelsen bör lokaliseras, placeras och utformas när enskilda byggprojekt ska genomföras. Det hänger bl.a. ihop med att översiktsplanen inte ger tillräcklig vägledning om användningen av mark- och vattenområden och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Väsentliga ställningstaganden om vad som utgör en lämplig markanvändning skjuts därmed på framtiden. Det leder i sin tur till att översiktsplanen inte ger den förutsebarhet som behövs, bl.a. för att efterföljande planering ska kunna ske enkelt och effektivt. Därmed kan det ibland ta lång tid från idé till dess att byggprojektet är färdigställt och kan tas i anspråk. Brist på ställningstaganden i översiktsplanen kan även leda till att byggprojekt påbörjas i områden som är olämpliga för exploatering av olika skäl.

Många byggprojekt initieras av enskilda exploatörer. Ibland saknar kommunen och berörda myndigheter en klar uppfattning om hur ett visst område bör användas, t.ex. hur bebyggelse bör lokaliseras, placeras och utformas för att den ska kunna tillåtas på den plats som exploateringen avser. Därmed är det inte ovanligt att den dialog som är tänkt att ske inom ramen för översiktsplaneringen i stället sker inom ramen för enskilda byggprojekt. Så kan t.ex. vara fallet om kommunen har en inaktuell översiktsplan som inte redovisar hur nya anspråk på ändrad markanvändning bör hanteras. I stället för att kommunen på förhand planerar för en önskvärd utveckling riskerar planeringen att bli reaktiv och fragmenterad.

Plangenomförandeutredningen har redovisat att den kommunomfattande översiktsplanen ofta upplevs som alltför övergripande för att det ska vara möjligt att studera hur t.ex. en stadsdel eller en tätort ska användas och utvecklas (SOU 2013:34). Enligt utredningen stannar ställningstagandena i översiktsplanen därmed ofta på visionsstadiet. Det medför enligt utredningen bl.a. att det kan vara svårt för staten och kommunen att inom ramen för översiktsplaneringen nå en samsyn om hur bebyggelsen bör utformas för att tillgodose de statliga och allmänna intressena.

Översiktsplanen kan ändras för en viss del av kommunen. En sådan ändring av planen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt. Inte heller sådana s.k. fördjupningar av översiktsplanen är emellertid normalt tillräckliga för att staten och kommunen ska kunna nå en samsyn i alla avseenden om vad som utgör en lämplig användning av mark och vatten. Kommunerna behöver ett verktyg som underlättar den efterföljande planeringen i högre grad, inte minst på tätorts- och stadsdelsnivå, där kommunen lättare kan komma överens med berörda statliga myndigheter m.fl. om den önskade markanvändningen – utan att fastna i alla de detaljfrågor som en detaljplan normalt ger upphov till. Plangenomförandeutredningen redovisade ett sådant förslag som innebar att översiktsplanen skulle kunna preciseras för vissa områden (SOU 2013:34). Utredningens förslag var dock i vissa avseenden ofullständigt och ledde till kritik från remissinstanserna, bl.a. eftersom den tänkta planformen inte var juridiskt bindande. Förslaget behöver därför utvecklas.

Kommunens möjligheter att ändra kraven på vilka åtgärder som kräver bygglov förutsätter i dag att frågan regleras med en bestämmelse i en detaljplan eller områdesbestämmelser. I dag är det relativt ovanligt att kommunen ändrar kraven på bygglov. Det kan leda till att kraven på bygglov inte motsvarar behoven, t.ex. på landsbygden, vilket i sin tur medför oönskad administration. Kommunens möjligheter att ändra de ordinarie kraven på bygglov behöver därmed förenklas. Det finns således anledning att överväga om det är möjligt att låta kommunen införa bindande föreskrifter i översiktsplanen som gör det möjligt att i vissa fall minska de ordinarie kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus. På motsvarande sätt kan det i vissa fall vara lämpligt att öka kraven på bygglov, t.ex. när bebyggelsen är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Boverket har inom ramen för uppföljningen av PBL-tillämpningen under 2015 redovisat att 49 kommuner, motsvarande 17 procent av kommunerna, har en översiktsplan som antogs under perioden 1990–1999. Antalet aktualitetsprövningar som sker av

översiktsplanerna är förhållandevis lågt, men bilden av översiktsplanernas aktualitet är enligt Boverket oklar. Boverket menar att aktualitetsprövningen är problematisk som den fungerar i dag. Om översiktsplanen inte hålls aktuell, får planen en oklar status vilket kan leda till att den inte längre blir vägledande för efterföljande planering och tillståndsprövningar. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen av översiktsplanerna inte fungerar tillfredsställande medför att det finns anledning att se över om det behövs åtgärder för att säkerställa att översiktsplanerna hålls aktuella.

Detaljplanekravet bör begränsas

Den tid som går åt till detaljplaneläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De ibland omfattande processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk hos exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande kostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter detaljplaneläggning, vilket hämmar bostadsbyggandet (jfr Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande, SOU 2015:105 s. 151). Genom att korta tiden från idé till byggstart kan förutsättningarna förbättras så att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till komplexa byggprojekt. Fler aktörer leder till ökad konkurrens och ökad kapacitet inom byggsektorn vilket i sin tur skapar förutsättningar för att bl.a. fler bostäder ska kunna byggas än vad som sker i dag.

I det bostadspolitiska paketet anges att kravet på detaljplan bör begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), men att propositionen behöver justeras med hänsyn till att delar av förslaget redan har genomförts genom propositionen Genomförandet av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60).

Mot denna bakgrund behöver ett nytt förslag utarbetas som kan ligga till grund för ändrad lagstiftning, både när det gäller bestämmelserna i PBL och de följdändringar i angränsande lagstiftning som behövs om kravet på detaljplan ändras.

Kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Planprocessutredningen har gjort bedömningen att möjligheten till reglering av upplåtelseformen i en detaljplan bör utredas närmare, bl.a. eftersom nuvarande förfaranden anses leda till administrativt merarbete och därmed onödiga kostnader (SOU 2015:109).

I det bostadspolitiska paketet anges att förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan, ska utredas. Även alternativa möjligheter till att reglera upplåtelseformer bör ingå i en sådan utredning.

Möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Möjligheten att förutse kommunala beslut om användningen av mark och vatten har stor betydelse för om det ska vara meningsfullt för enskilda att kunna ta initiativ till detaljplaneläggning och vidta vissa åtgärder av formell natur i planprocessen. Det finns således ett nära samband mellan förutsättningarna för en privat initiativrätt och översiktsplaneringen.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande om privat initiativrätt finns det anledning att utreda förutsättningarna för att införa en sådan rätt till detaljplaneläggning, bl.a. för att utreda behovet och nyttan med en sådan reform. Även frågan om hur kommunens ansvar bör se ut, i de fall vissa förberedande åtgärder vidtas av en enskild inom ramen för planprocessen, behöver utredas liksom hur en privat initiativrätt kan komma att påverka den kommunala fysiska planeringen i stort på lång sikt.

Uppdraget om en utvecklad översiktsplanering

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att öka förutsebarheten i beslut som avser hur mark och vatten ska användas, att dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska klaras av inom ramen för översiktsplaneringen och att genom-

förändring av konkreta byggprojekt ska underlättas och kunna ske snabbare.

Inriktningen bör vara att den kommunala översiktsplanen åtminstone delvis kan göras bindande för att skapa ökad förutsägbarhet, bl.a. för att förbättra förutsättningarna för efterföljande planering och en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten. I dag finns det bindande översiktsplaner i t.ex. Norge. Att planen i ökad grad görs bindande bör bl.a. innebära att för sådana områden där staten och kommunen är överens om markanvändningen bör staten normalt inte ingripa mot sådana detaljplaner som är förenliga med översiktsplanen. Systemet bör därför utformas så att staten ges möjlighet att i högre grad säkerställa de statliga intressena redan på översiktsplanenivån. Dagens system, där staten kan ingripa mot detaljplaner som kan medföra att en bebyggelse blir olämplig, kan även uppfattas som att det finns ett underförstått ansvar för staten att säkerställa att markanvändningen är lämplig. Inriktningen bör vara att staten har en stark och aktiv roll i översiktsplaneringen, men att staten normalt inte ska behöva lägga sig i detaljerna i bebyggelseutvecklingen när den övergripande markanvändningen väl har lagts fast. Detta förutsätter bl.a. att redovisningen i översiktsplanen utvecklas. Staten bör dock även i fortsättningen kunna motsätta sig detaljplaner i sådana fall där staten agerar som sakägare m.m. Det är inte heller lämpligt att kravet på redovisning blir så omfattande att det blir omständligt för kommunen att göra en ny översiktsplan. Det gör att det även i fortsättningen kan finnas skäl att pröva vissa frågor genom en detaljplan, t.ex. i de fall kommunen önskar upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Om beslutet kan antas innebära att strandskydd upphävs i strid med bestämmelserna i miljöbalken, ska staten även i fortsättningen överpröva en sådan detaljplan.

Att översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande bör inte utesluta en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Det är sannolikt inte möjligt att inom ramen för översiktsplaneringen förutse alla de önskemål och behov av förändringar i markanvändningen som kan uppstå. Eftersom processen för att ändra en översiktsplan kan vara komplex kan det vara lämpligt att systemet utformas så att det är möjligt att

med begränsade administrativa insatser även medge en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Genom detaljplaneläggning bör det således vara möjligt att medge sådan markanvändning som strider mot översiktsplanen. Om så sker ska staten ges möjlighet att komma till tals och kunna bevaka sina intressen.

Att översiktsplanen utvecklas bör inte heller medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Inriktningen ska vara att utredarens förslag förbättrar möjligheten att i den kommunala planeringen tillgodose allmänna och statliga intressen respektive nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling, särskilt i de fall dessa intressen inte kommer att prövas igen på en mera detaljerad nivå i ett senare planeringsskede. Det innebär bl.a. att utredaren ska utforma sina förslag så att översiktsplanen tar hänsyn till områden av riksintresse m.m. enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, till förekommande klimat-, miljö-, hälso- och säkerhetsaspekter samt till förekommande regionala och mellankommunala förhållanden av betydelse. Liksom i dag bör översiktsplaneprocessen utformas så att såväl myndigheter som allmänheten och berörda organisationer och enskilda i övrigt ges möjlighet att påverka planens utformning i syfte att säkerställa medinflytande och att beslutsunderlaget blir tillräckligt inför kommunens beslut att anta planen.

Om översiktsplanen delvis görs bindande, kan det finnas behov av att planen kan överklagas av enskilda vars intressen påverkas av planen, bl.a. till följd av bestämmelserna i Europakonventionen. Överinstansernas prövning i sak bör i sådana fall begränsas på samma sätt som gäller för detaljplaner (13 kap. 17 § PBL). I Nya Zeeland finns ett system där översiktsplanen delvis kan träda i kraft i de delar som inte har överklagats. Om utredaren så finner lämpligt, bör en sådan ordning även kunna fungera som förebild för Sverige om översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande.

Att översiktsplanen hålls aktuell är av stor betydelse för översiktsplanens funktion. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen

inte fungerar tillfredsställande medför att det finns behov av att dels få klarhet i vilken utsträckning som översiktsplanerna kan anses vara aktuella, dels redovisa förslag på åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella. En åtgärd som bör övervägas är om det finns skäl att införa en viss längsta giltighetstid för översiktsplanen.

Mot denna bakgrund ska en särskild utredare se över hur översiktsplanen kan utvecklas för att skapa ökad förutsebarhet för efterföljande planering.

Utredaren ska särskilt

- utreda hur dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen,
- utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling och underlätta efterföljande planering,
- utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses och hur länsstyrelsens uppgifter i detta avseende bör se ut,
- redovisa exempel på hur översiktsplanen kan utformas för att skapa goda förutsättningar för efterföljande planering m.m.,
- utreda möjligheten att genom översiktsplanen ändra omfattningen av kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus utanför områden med detaljplan respektive för bebyggelse som är särskilt värdefull från kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,
- utreda hur de olika momenten i miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken kan integreras i planprocessen på ett ändamålsenligt sätt som stämmer överens med kraven i SMB-direktivet,
- analysera hur utredningens förslag förhåller sig till kraven i den s.k. Århuskonventionen,
- utreda vilka rättigheter och begränsningar som översiktsplanen bör och kan innebära för enskilda,
- utreda hur möjligheterna till överklagande bör se ut,

- utreda i vilken utsträckning som kommunernas översiktsplaner kan anses vara aktuella och föreslå åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella,
- utreda hur kommunens arbete med översiktsplaneringen bör finansieras,
- analysera hur förslagen påverkar förutsättningarna för att genomföra förslagen från Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59), och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Om utredningsarbetet visar att det är lämpligt att göra följdändringar i PBL eller andra lagar, ska utredaren redovisa de författningsändringar som behövs och skälen för dessa. Utredningen ska inte lämna förslag som omfattar bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan

Om översiktsplanen delvis görs bindande bör kraven på att förändringar i markanvändningen i vissa fall ska prövas genom detaljplan kunna minskas. Detaljplaner kommer dock att behövas även i framtiden, bl.a. eftersom det kan vara svårt att ta tillräcklig hänsyn till alla förekommande intressen inom översiktsplaneringen. Även behovet av att kommunens arbete med översiktsplaneringen inte ska behöva bli alltför komplext talar för att det är önskvärt att begränsa översiktsplanens detaljeringsgrad. I många utvecklingsprojekt kan det således även i fortsättningen finnas behov av att kunna klarlägga förutsättningarna för byggandet mer i detalj än vad som är ändamålsenligt inom ramen för översiktsplaneringen.

I linje med vad som föreslogs i prop. 2013/14:126 bör inriktningen vara att lagstiftarens krav på detaljplan begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i prop. 2014/15:60 ska gälla även i fortsättningen.

Under remissbehandlingen av promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31) framfördes synpunkter på att det är otydligt hur det föreslagna uttrycket ”samlad bebyggelse” ska förstås och att det därmed blir otydligt inom vilka områden som sådan angränsande lagstiftning, som redovisades i promemorian och som innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, kommer att vara tillämplig. Mot bakgrund av de synpunkter som remissinstanserna framfört finns anledning att bl.a. utreda möjligheterna att öka förutsebarheten om var angränsande lagstiftning kommer att vara tillämplig om kravet på detaljplan begränsas, exempelvis genom att förtydliga innebörden av uttrycket ”samlad bebyggelse”.

Utredaren ska därför

- föreslå hur kravet på detaljplan kan begränsas,
- utreda förutsättningarna för att utforma angränsade lagstiftning, som för närvarande innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, på ett sätt som i högre grad tillgodoser remissinstansernas synpunkter och ökar förutsebarheten för berörda aktörer om var sådan lagstiftning ska vara tillämplig,
- föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas,
- analysera hur förslagen förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen, och
- lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämmelse i en detaljplan. Utredaren ska i sitt arbete beakta motstående intressen, bl.a. respekten för äganderätten samt enskildas rättsförhållanden och deras behov av att kunna utforma dessa på ett lämpligt sätt. Om utredaren bedömer att det finns lämpliga alternativ som ger kommunen möjlighet

att styra upplåtelseformen på annat sätt än genom en bestämmelse i en detaljplan, bör även sådana alternativ redovisas.

Om utredningen visar att så är lämpligt, ska utredaren lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för en privat initiativrätt och hur en sådan kan utformas. Om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Kommunen ska dock ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas. En sådan ordning finns bl.a. i Norge. Inriktningen bör vara att det är kommunen som säkerställer att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav. Vidare bör inriktningen vara att den tänkta detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen och att den som tar initiativ till planläggning ska ha rådighet över det område som avses ingå i detaljplanen.

Utredaren ska även bedöma risken för s.k. förgävesprojektering för bl.a. den som tar initiativ till planläggning.

Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt i svensk rätt,
- föreslå hur en privat initiativrätt kan utformas, och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag för en hållbar samhällsutveckling från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet respektive risken

för ras, skred, översvämning och erosion. Konsekvenserna för tillgång till grönområden samt natur- och kulturmiljövärden och gestaltungsfrågor ska beskrivas. Konsekvenserna för annan samhällsplanering och långsiktigt hållbar transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, ska beskrivas. Om vissa frågor enbart kommer att prövas inom ramen för översiktsplaneringen och inte utredas ytterligare på en mer detaljerad nivå i ett senare skede, ska konsekvenserna av detta beskrivas. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Utredaren ska även redovisa hur förslagen påverkar allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning.

I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande av att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget studera och analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Med anledning av rapporten Sweden's Business Climate – opportunities for entrepreneurs through improved regulations (Världsbanken, 2014, s. 39 f.) ska utredaren även studera motsvarande system i Singapore och Nya Zeeland.

Utredaren ska samråda med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens energimyndighet, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer.

Utredaren ska ta hänsyn till andra initiativ och förslag till lagändringar som regeringen beslutar om och som kan vara relevanta för uppdraget.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

(Näringsdepartementet)