

Kommittédirektiv



Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan

Dir.
2011:104

Beslut vid regeringssammanträde den 24 november 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över reglerna om genomförande av detaljplan. Syftet är att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare samtidigt som den skapar förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet i Sverige. Bestämmelserna – däribland bestämmelserna om gatukostnader och de s.k. exploatörsbestämmelserna – bör analyseras och redovisas utifrån ett helhetsperspektiv. Utredaren ska också belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal.

Utredaren ska föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs. De förslag som lämnas ska vara rättssäkra och säkerställa medborgarinflytande. Förslagen ska också leda till ett system som är kostnadseffektivt samtidigt som det stimulerar till en effektiv konkurrens inom bygg- och anläggningssektorn. En skälig och rättvis ekonomisk fördelning av kostnaderna för genomförandet ska uppnås mellan kommunen, fastighetsägare och andra intressenter. Det står utredaren fritt att utöver vad som anges i dessa direktiv lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller som leder till ytterligare förenklingar av genomförandeprocessen.

Utredaren ska också analysera och redovisa hur EU-rättens regler om statsstöd och regler för offentlig upphandling beaktats vid utformningen av utarbetade förslag.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2012.

Bakgrund och gällande rätt

Vad innebär det att en detaljplan genomförs?

Med plangenomförande menas vanligen alla åtgärder som vidtas för att förverkliga de mål som ställs upp i planer och andra beslut om markanvändningen. Utöver sådana åtgärder som avses ske på kvartermark omfattar plangenomförandet t.ex. marklösenfrågor, frågor om anläggande av gator, iordningställande av parker, anordnande av vatten- och avloppsanläggningar, finansieringsfrågor samt fastighetsrättsliga åtgärder såsom fastighetsbildning och inrättande av gemensamhetsanläggningar. Plangenomförandets omfattning och innehåll varierar beroende på vilket syfte planen har. De åtgärder som exempelvis krävs för att förverkliga en detaljplan som syftar till ett bevarande av befintlig bebyggelse eller markanvändning är andra än de som behöver vidtas för att genomföra en plan vars syfte är att möjliggöra en nyexploatering för bebyggelseändamål.

Plangenomförandet omfattar således såväl tekniska och ekonomiska som rättsliga och andra administrativa åtgärder. För att dessa åtgärder ska komma till stånd på ett samordnat och ändamålsenligt sätt krävs en effektivt utformad organisation och tydliga administrativa ramar. Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser som reglerar vissa, begränsade delar av plangenomförandet.

Nuvarande bestämmelser om plangenomförande

Plan- och bygglagstiftningen har reviderats vid ett flertal tillfällen. Sedan den 2 maj 2011 gäller en ny plan- och bygglag (2010:900). Den nya lagstiftningen är ett resultat av ett mångårigt utredningsarbete som bl.a. har syftat till att förenkla, förtydliga och effektivisera plan- och byggprocesserna.

Regleringen om genomförandet av detaljplaner finns huvudsakligen i 6 och 14 kap. plan- och bygglagen. Genomförande-
frågorna berörs även i viss utsträckning av reglerna om detalj-
planer i 4 och 5 kap. samt reglerna om bygglov, rivningslov och
marklov m.m. samt genomförande av bygg-, rivnings- och
markåtgärder i 9 och 10 kap. Jämfört med den tidigare plan-
och bygglagen (1987:10) har bestämmelserna om plangenom-
förande omstrukturerats och genomgått en språklig moderni-
sering i och med tillkomsten av den nya plan- och bygglagen. I
sak motsvarar bestämmelserna dock i huvudsak de som fanns
redan före ikraftträdandet av 1987 års plan- och bygglag. Be-
stämmelserna i 6 kap. innehåller bl.a. följande.

- En hänvisning till lagen (1987:11) om exploateringssam-
verkan (2 §). Ett förslag till upphävande av den lagen har
varit ute på remiss och förslaget bereds för närvarande
vidare inom Regeringskansliet (Socialdepartementet).
- De s.k. exploatörsbestämmelserna (3–12 §§) som bl.a. inne-
bär att länsstyrelsen i vissa fall kan besluta dels att mark
som ska användas som allmän plats ska upplåtas eller avstås
utan ersättning till huvudmannen för den allmänna platsen,
dels att den som upplåtit eller avstått sådan mark ska
bekosta anläggandet av bl.a. gator och vägar.
- Bestämmelser om kommunens rätt att lösa fastigheter, mark
och utrymmen (13–17 §§).
- Bestämmelser om ordnande och underhåll av allmänna
platser (18–23 §§).
- Bestämmelser om fastighetsägares skyldighet att betala för
gatukostnader m.m. vilka bl.a. innebär att kommunen i
vissa fall kan besluta att ägare till fastigheter inom ett
detaljplaneområde ska betala för anläggande och förbättring
av gator och andra allmänna platser (24–38 §§).

I 14 kap. plan- och bygglagen finns vissa bestämmelser om
inlösen som är nära knutna till plangenomförandet.

Utöver bestämmelserna i plan- och bygglagen berörs plan-
genomförandet också av bestämmelser i jordabalken, fastighets-
bildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och
ledningsrättslagen (1973:1144) samt av bestämmelser om er-
sättning för inlösen av mark och intrång m.m. i expropriations-

lagen (1972:719). Till genomförandelagstiftningen räknas också i vissa sammanhang lagen (2006:412) om allmänna va-tjänster.

Behovet av en reformering

Behovet av en reformering av de bestämmelser som gäller för plangenomförandet uppmärksammades redan i början av 1990-talet. Den då tillsatta Plan- och byggutredningen (M 1992:03) hade initialt till uppgift att bl.a. belysa hur gatukostnadsreglerna tillämpades och om kostnaderna fördelades skäligt och rättvist från såväl allmän som enskild synpunkt. Härvid ingick även att väga in erfarenheterna från tillämpningen av s.k. exploateringsavtal. Utredningen fick sedermera genom tilläggsdirektiv (dir. 1994:65) i uppgift att göra en vidare översyn av lagstiftningen om plangenomförande och att utarbeta förslag till den författningsreglering som behövdes.

Plan- och byggutredningen konstaterade att det fanns ett behov av en reformering av genomförandebestämmelserna och presenterade sina förslag i dessa delar i betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168). Dessa förslag har emellertid, bl.a. mot bakgrund av vissa remissinstansers framförda betänkligheter mot delar av förslagen, inte genomförts.

Det behov av en översyn av plangenomförandefrågorna som tidigare har uppmärksammats kvarstår och har successivt förstärkts. Detta förhållande har bl.a. beskrivits i PBL-kommitténs betänkande Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77). Det har också redovisats i rapporter från dåvarande Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Kungl. Tekniska högskolan samt i inlagor till Regeringskansliet från Sveriges Kommuner och Landsting, se vidare nedan.

De huvudsakliga problemområden som har lyfts fram består i att plan- och bygglagens reglering av plangenomförandefrågorna inte är ändamålsenligt utformade. Exploatörs- och gatukostnadsbestämmelserna ger inte den flexibilitet i plangenomförandet som bedöms vara nödvändig. Bestämmelserna är inte heller utformade på ett sådant sätt att de har vunnit en bred acceptans hos berörda kommuner, fastighetsägare eller exploatörer. De bidrar därigenom inte till att befrämja en

rationell och effektiv planering och plangenomförandeprocess. De bidrar inte heller till att skapa goda förutsättningar för bostadsbyggandet. Bestämmelserna är dessutom utformade på ett sådant sätt att de uppfattas som administrativt betungande att tillämpa. Detta innebär i sin tur att de numera kommer till användning i en ytterst begränsad omfattning.

Dessa förhållanden medför att kommunerna i många lägen i stället för att tillämpa de lagreglerade bestämmelserna väljer att förhandla om och teckna så kallade exploateringsavtal med privata markägare i syfte att reglera frågor om marköverlåtelse och finansiering av vissa allmänna anläggningar m.m. Förhandlingar om tecknande av sådana avtal kan i vissa fall bli långdragna och medföra olägenheter i form av försenade byggprojekt och ökade kostnader. Det kan också medföra att plangenomförandet kommer till stånd utan direkt insyn från allmänheten och till följd av icke-transparenta överenskommelser.

En annan fråga som har uppmärksamrats är att det finns ett behov av en tydligare samordning av plan- och bygglagens bestämmelser om plangenomförande och lagens bestämmelser om inlösen. Det kan också finnas ett behov av att i plan- och bygglagen förtydliga eller förstärka sambanden mellan den lagens bestämmelser om plangenomförandet och de fastighetsrättsliga plangenomförandefrågor som regleras i fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen. Hur plangenomförandet ska ske när kommunen inte är huvudman för allmänna platser framgår exempelvis inte av plan- och bygglagen.

Uppdraget

Helhetssyn på plangenomförandet

Genomförandet av detaljplaner regleras i dag huvudsakligen med stöd av bestämmelserna i 6 kap. plan- och bygglagen. Vissa bestämmelser som har ett direkt samband med plangenomförandet finns i 14 kap. plan- och bygglagen medan det fastighetsrättsliga genomförandet sker med stöd av fastighetsbildningslagstiftningen.

Som nämnts är plan- och bygglagens genomförandebestämmelser i stor utsträckning utformade med utgångspunkt i förhållanden som gällde före ikraftträdandet av 1987 års plan- och bygglag. Det innebär att regleringen i många fall inte är ändamålsenlig med hänsyn till de förhållanden som gäller i dag. Detta medför i sin tur bl.a. att bestämmelserna dels inte kommer till användning i den omfattning som ursprungligen var avsikten, dels inte tillämpas på det sätt som var avsikten.

Sambanden mellan plan- och bygglagens reglering av plangenomförandet i ett antal planeringssituationer och det fastighetsrättsliga plangenomförandet är inte närmare reglerade i plan- och bygglagen. Det gäller bl.a. i vissa situationer där kommunen inte är huvudman för allmänna platser. Exempelvis framgår det i plan- och bygglagen inte när, hur och vem som ska initiera ett genomförande av sådana detaljplaner.

En annan fråga gäller tillgängligheten till sådana allmänna platser som kommunen inte är huvudman för och där det exempelvis med stöd av anläggningslagen har bildats en gemensamhetsanläggning för anläggande, drift och underhåll av vägar och parker. Ska i sådana fall samma tillgänglighet gälla som om kommunen hade varit huvudman för de allmänna platserna? Det är också oklart vad det finns för skillnad i allmänhetens möjlighet till nyttjande av en gemensamhetsanläggnings vägar när dessa är belägna på allmän plats respektive på kvartermark.

Det kan finnas anledning att nu överväga att i förenklande och förtydligande syfte samla de bestämmelser i 6 och 14 kap. plan- och bygglagen som har ett mera direkt samband med plangenomförandet. Det kan också finnas skäl att utifrån ett vidare perspektiv reglera sådana situationer som i dag inte är författningsreglerade samt att i plan- och bygglagen förstärka och förtydliga sambanden mellan lagens plangenomförandebestämmelser och annan plangenomförandelagstiftning.

Utredaren ska därför utifrån ett helhetsperspektiv analysera de bestämmelser som reglerar plangenomförandet och föreslå de förändringar som är nödvändiga för att skapa en tydlig, effektiv och transparent genomförandeprocess där sambandet mellan olika bestämmelser om plangenomförandet tydligt

framgår. I detta ligger utöver vad som anges under rubrikerna nedan i första hand att

- redovisa förslag som på ett tydligt sätt i plan- och bygglagen klarlägger hur plangenomförandet bör ske i sådana situationer som i dag är oreglerade,
- klarlägga frågan om tillgänglighet till allmänna platser för vilka kommunen inte är huvudman och därvid överväga behovet av förändringar av reglerna om val av huvudmannaskap för allmänna platser, och
- i plan- och bygglagen klarlägga och förtydliga sambanden mellan den lagens bestämmelser om plangenomförande i 6 kap. och dels lagens bestämmelser om inlösen i 14 kap., dels det fastighetsrättsliga plangenomförandet enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen.

Gatukostnads- och exploatörsbestämmelserna

En viktig fråga i genomförandet av detaljplaner är finansieringen av gator och andra allmänna platser. Plan- och bygglagens regler om gatukostnader anses inte vara ändamålsenliga.

Gatukostnadsbestämmelserna anger bl.a. att fastighetsägare har en skyldighet att betala för kommunens kostnader för att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats om kommunen beslutar att så ska ske. Bestämmelserna preciserar alternativa metoder för beräkning av kostnadsunderlaget och för hur kostnaderna ska fördelas mellan fastighetsägarna. Bestämmelserna redovisar också förfarandet med samråd och utställning före beslut om kostnadsuttag samt när debitering av kostnaderna kan ske. Betalningsskyldigheten inträder när den anläggning som betalningen avser kan användas för fastigheten på avsett sätt. Regelsystemet innehåller även bestämmelser om att jämkning av betalningsskyldigheten och av betalningsvillkoren kan ske om vissa särskilt angivna förhållanden föreligger.

Det administrativa förfarandet för uttag av gatukostnader upplevs som administrativt betungande och regelsystemet har i övrigt inte vunnit någon bred acceptans bland berörda fastighetsägare och exploatörer. Kommunens beslut om uttag av

gatukostnader leder dessutom ofta till överklaganden. Dessa förhållanden har medfört att enbart ett begränsat antal kommuner utnyttjar sig av möjligheten att tillämpa bestämmelserna. I stället förekommer det att kommuner i vissa fall ställer krav på att fastighetsägare innan en detaljplan antas för ett markområde ska ingå ett avtal som bl.a. reglerar frågan om hur gator och andra anläggningar ska finansieras. Detta kan leda till långvariga förhandlingar som kan försena planläggningsprocessen och därmed begränsa bostadsbyggandet – se vidare nedan under Exploateringsavtal. Den omständigheten att gatukostnadsbestämmelserna inte kommer till användning kan i andra fall medföra att skattekollektivet får finansiera sådana anläggningar som i huvudsak avser att betjäna enskilda fastigheters behov av tillgång till tillfartsvägar m.m.

Det finns även andra problem som är förknippade med dagens bestämmelser om gatukostnader. Det händer att enskilda fastighetsägare blir eller känner sig drabbade i samband med att en kommun beslutar om uttag av gatukostnader. Vid kommuners tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna uppfattar inte alltid enskilda fastighetsägare att de får någon direkt nytta av kommunens utbyggnad av gatu- och gatunätet. Att de då ska tvingas betala eller belastas med i vissa fall betydande kostnader för kommunala anläggningar kan ifrågasättas. De regler som gäller i dag om jämkning av betalningsskyldigheten för uttag av gatukostnader och att betalningsskyldigheten kan fullgöras genom avbetalning har inte alltid ansetts vara tillräckliga.

Det finns av ovan nämnda skäl anledning att se över systemet för uttag av kostnader för gatuutbyggnad m.m. och därvid särskilt studera frågan om dels hur ett kostnadsuttag kan utformas så att uttaget inte överstiger den ekonomiska nytta som en fastighet kan tillgodogöra sig till följd av kommunens planläggning, dels hur en reglering bör utformas så att kostnaderna kan tas ut vid den tidpunkt då en direkt nytta av den kommunala anläggningen uppkommer. En sådan tidpunkt skulle t.ex. kunna vara vid en planerad ny- eller större ombyggnation på fastigheten eller när fastigheten berörs av en fastighetsbildningsåtgärd.

Plan- och byggtredningen lämnade i sitt betänkande Översyn av PBL- och va-lagen (SOU 1996:168) en redovisning av den historiska bakgrunden till, tillämpningen av och problemen med gatukostnadsbestämmelserna. Utredningen lämnade också ett förslag till reformering av bestämmelserna med huvudinriktningen att kommunerna skulle ges möjlighet att genom en taxa helt eller delvis avgiftsfinansiera kostnaderna för såväl anläggning och förbättring som drift och underhåll av gator och andra allmänna platser. Vid beredningen av utredningens förslag har det visat sig att det finns sådana betänkligheter mot vissa delar av förslagen att de inte bör genomföras i sin helhet. Detta gäller framför allt utredningens förslag att möjliggöra för kommuner att genom avgifter från fastighetsägarna finansiera kostnaderna för drift och underhåll av gator och andra allmänna platser.

Sveriges Kommuner och Landsting har i skrivelser till Regeringskansliet redovisat att det finns ett behov av att se över plan- och bygglagens bestämmelser om gatukostnader samt därvid lämnat förslag till inriktning av arbetet vid en sådan översyn. Även Villaägarnas riksförbund har påtalat att det finns behov av att se över reglerna om gatukostnader. Förbundet har bl.a. framfört att det är särskilt viktigt med en lagändring som innebär att gatukostnader inte kan tas ut i befintlig bebyggelse.

Plan- och bygglagens s.k. exploatörsbestämmelser innebär att länsstyrelsen i vissa fall kan besluta dels att mark som ska användas som allmän plats ska upplåtas eller avstås utan ersättning till huvudmannen för den allmänna platsen, dels att den som har upplåtit eller avstått sådan mark ska bekosta anläggandet av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp. Länsstyrelsens beslut ska i sådana fall fattas innan kommunens beslut om antagande av en detaljplan.

På motsvarande sätt som angivits ovan beträffande tillämpningen av gatukostnadsbestämmelserna väljer i många fall kommunerna att i stället för att tillämpa exploatörsbestämmelserna förhandla och teckna avtal med fastighetsägare om hur genomförandet av en detaljplan ska ske. Sådana avtal anses grunda sig på plan- och bygglagens exploatörsbestämmelser – se nedan under Exploateringsavtal.

De lagstadgade exploatörsbestämmelserna är, liksom vad som angivits ovan beträffande gatukostnadsbestämmelserna, föråldrade och tillämpas enbart i ett fåtal plangenomförande-situationer per år. Skälet till detta är bl.a. att bestämmelserna saknar den flexibilitet som plangenomförandet kan kräva. Bestämmelserna är enbart avsedda att tillämpas på sådana anläggningar som är belägna på en enskild fastighetsägares mark som planlagts som allmän plats. Det administrativa förfarandet för att få till stånd ett beslut om att exploatörsbestämmelserna ska tillämpas avviker vidare från hur planförandet i övrigt ska ske, vilket också det kan ha bidragit till att bestämmelserna inte har kommit till någon frekvent användning.

Utredaren ska därför utarbeta förslag till gatukostnads- och exploatörsbestämmelser som

- är enkla att förstå och tillämpa,
- innebär att kostnaderna kan fördelas på ett skäligt sätt,
- kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare,
- förbättrar förutsättningarna för ett effektivt plangenomförande,
- medverkar till att skapa goda förutsättningar för byggandet,
- preciserar vilka investeringar i infrastruktur – geografisk avgränsning, tematiskt innehåll och tidsmässigt utförande – som exploatörsbestämmelserna ska kunna vara tillämpliga på, och
- om möjligt kan tillämpas direkt i form av särskilda detaljplanebestämmelser.

Utredaren ska särskilt ta hänsyn till frågor som avser dels den ekonomiska nytta som en fastighet kan tillgodogöra sig till följd av kommunal planläggning och kommunala investeringar, dels att ett uttag av kostnader ska kunna ske först vid en tidpunkt då en direkt nytta för fastigheten av den kommunala anläggningen uppkommer.

Exploateringsavtal

Utformningen av gatukostnads- och exploatörsbestämmelserna har som angivits ovan bidragit till att kommuner i stället för att tillämpa de lagreglerade bestämmelserna sedan lång tid tillbaka

utvecklat ett system där de förhandlar med privata fastighetsägare/exploatörer om bl.a. förutsättningarna och villkoren för en planläggning, om planläggningens genomförande, om vissa markfrågor och andra fastighetsrättsliga frågor samt om fördelning av olika kostnader för exploateringen. De genomförandavtal som härigenom kommer till stånd benämns ofta exploateringsavtal. Motsvarande förhandlingar och avtal kan komma till stånd när kommunen är ägare till den mark som ska eller har planlagts och en överlåtelse ska ske till en byggherre/exploatör. De genomförandavtal som kommer till stånd i dessa situationer benämns ofta markanvisnings- eller markupplåtelseavtal. Motsvarande reglering kan även komma till stånd i ett köpeavtal.

Utformningen av exploateringsavtalen skiftar stort mellan olika kommuner och varken avtalsbenämningar eller innehåll är enhetliga. Vissa av de genomförandefrågor som regleras i avtal mellan en kommun och en exploatör är sådana som kan få sin lösning genom en direkt tillämpning av plan- och bygglagen och/eller annan plangenomförandelagstiftning. Exploateringsavtalen ålägger emellertid ofta fastighetsägare/exploatörer ekonomiska eller andra skyldigheter och åtaganden som inte är lagmässigt reglerade. Det kan exempelvis gälla att finansiera följdinvesteringar i form av vissa trafikanläggningar, sport- och rekreationsanläggningar samt anläggningar för skola, barnomsorg eller annan social service som det kan uppstå behov av i samband med genomförande av detaljplaner för bostadsändamål. Avtalen kan också reglera frågor om ersättning för sådana redan genomförda kommunala investeringar som utgjort en förutsättning för att möjliggöra en planerad ny exploatering.

En effekt av att vissa plangenomförandefrågor endast regleras i exploateringsavtal och inte i detaljplanehandlingarna är att frågorna inte får någon allsidig belysning och inte blir föremål för någon direkt insyn för andra än för de avtalsträffande parterna.

Ett annat problem med exploateringsavtalen är de förse- ningar i byggprocessen som avtalsförhandlingarna kan leda till. Detta har varit särskilt märkbart i de områden där det finns ett

stort exploateringsstryck och därmed en stark vilja hos exploaterare att påbörja byggandet.

Förfarandet vid tecknande av och innehållet i exploateringsavtalen har även ifrågasatts bl.a. med utgångspunkt i regelsystemet kring offentlig upphandling och statsstöd. Avtalen har mot denna bakgrund i vissa fall ansetts innehålla bestämmelser som står i strid med EU-rätten.

Exploateringsavtalen har också kritiserats utifrån andra aspekter. Hanteringen präglas i många fall av bristande förutsägbarhet, offentlighet och insyn. Detta skapar osäkerhet för såväl kommuner som byggherrar. Därigenom uppstår en risk för att endast finansiellt starka byggherrar vågar agera på marknaden. Små företag kan få svårt att etablera sig i rollen som fastighetsägare, exploatör och byggherre eftersom de har sämre möjligheter än stora företag att bära den ekonomiska risk som en lång och osäker planprocess medför. Detta kan leda till att konkurrensen inom bygg- och anläggningssektorn onödigtvis begränsas. Processen samt kommunernas olikartade krav och tillämpning kan också leda till svårigheter bl.a. för nya företag som vill etablera sig och kan därigenom komma att hämma utvecklingen och en effektiv konkurrens. Dagens sätt att planera för och finansiera anläggningar för fastigheters gemensamma behov kan även medföra mindre rationella planlösningar och medföra problem för fastighetsägare och boende.

I Nuteks rapport Näringslivets administrativa kostnader för bygg- och fastighetsrätt (R 2007:02) anger verket att förhandlingar om exploateringsavtal utgör en kostsam och tidskrävande process i samband med detaljplaneläggning och plangenomförande. Av rapportens slutsatser framgår att det finns ett önskemål om en striktare reglering av avtalens innehåll för att skapa transparens i avtalsförhandlingarna.

Kungl. Tekniska högskolan har, delvis med stöd från Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond, i två rapporter belyst de problem som dagens system att med stöd av exploateringsavtal genomföra och finansiera kommunala detaljplaner medför. I dessa rapporter, Exploateringsavtal – Lagstöd, tillämpning och förslag till principer (TRITA-FAT Rapport 4:104) och Finansiering av infrastruktur – Svenska exploate-

ringsavtal i jämförelse med Danmark, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA (TRITA-FAT Rapport 4:110), lämnas också ett antal förslag till hur den svenska lagstiftningen skulle kunna utvecklas i syfte att utgöra ett bättre stöd för ett rationellt plangenomförande. Redovisade förslag har utarbetats av en informell grupp med personer från kommuner, byggherrar och Kungl. Tekniska högskolan.

Frågan om en lagreglering av de avtal som reglerar plan- genomförandet har behandlats i den dåvarande PBL-utredningens betänkande Ny plan- och bygglag (SOU 1979:65 och 66) samt i regeringens proposition Ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1). I dessa sammanhang drogs slutsatsen att det inte var lämpligt med en närmare reglering av dessa avtal. Med hänsyn till de erfarenheter som nu kan dras bör emellertid frågan om förutsättningarna för och lämpligheten av att utforma lagregler kring de avtal som avser att ligga till grund för genomförandet av detaljplaner bli föremål för en förnyad prövning.

Utredaren ska därför

- analysera vilka frågor som kan eller bör respektive inte bör kunna ingå i exploateringsavtal samt redovisa lämpliga kriterier för dels när sådana avtal ska tecknas, dels avtalens innehåll,
- belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal, och
- redovisa om och på vilket sätt exploatörsbestämmelser kan utgöra ett stöd för eller ersätta tecknande av exploateringsavtal.

Övriga frågor

Det står utredaren fritt att utöver vad som anges ovan lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller som leder till ytterligare förenklingar av genomförandeprocessen.

Utredaren ska inom ramen för uppdraget analysera och redovisa hur EU-rättens regler om statsstöd och regler för offentlig upphandling beaktats vid utformningen av utarbetade förslag. I samband härmed ska utredaren beakta relevanta

domar från EU-domstolen, däribland C-306/08, C-220/05 och C-399/98.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Konsekvenserna ska redovisas enligt kraven i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver ska utredaren redovisa vilka konsekvenser förslagen kommer att få för den fysiska planeringen, plan- och byggprocesserna, byggandet, konkurrensen och möjligheterna för små och medelstora företag att verka inom bygg- och anläggningssektorn, bostadsmarknaden, bostendet i olika upplåtelseformer, olika fastighetsägarkategorier samt fördelningspolitiskt.

Sedan den 1 januari 2011 finns det i 14 kap. 2 § regeringsformen ett förtydligande av principen om att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. I 3 § anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Bestämmelsen innebär att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Om något av utredarens förslag påverkar det kommunala självstyret, ska förslagets konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett dem särskilt redovisas.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Hänsyn ska tas till de rapporter och andra dokument som nämns i dessa direktiv samt i övrigt relevant material som berör det aktuella utredningsområdet. Hänsyn ska också tas till erfarenheter från andra länder i Sveriges närområde. Utredaren ska beakta andra pågående arbeten inom Regeringskansliet med anledning av dels promemorian Upphävande av lagen om exploateringsamverkan (Ds 2011:13), dels Lantmäteriets redo-

visning av uppdrag i verkets regleringsbrev för 2011 rörande förordnanden enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen.

Utredaren ska rådgöra med Boverket, Lantmäteriet, Statskontoret, Trafikverket och andra berörda myndigheter. Utredaren ska också rådgöra med 2011 års vägtullsutredning (Fi 2011:08) samt med den särskilda utredare som enligt regeringens beslut den 3 november 2011 har att göra en översyn av vissa byggfrågor. Utredaren ska även rådgöra med Sveriges Kommuner och Landsting samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och andra samhällsaktörer.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2012.

(Socialdepartementet)