

2021-09-08

Diarienummer
400-4548-21

fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.sba.spn@regeringskansliet.se.

Yttrande över SOU 2021:23 (Stärkt planering för en hållbar utveckling).

Uppdraget enligt direktiven är att se över delar av PBL för att genom ändringar i regelverket stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer. Syftet med uppdraget är att skapa förutsättningar för en samhällsplanering som främjar hållbara livsmiljöer med minskad miljö- och klimatpåverkan. Utredningen har enligt direktiven inte till uppgift att behandla regelverket kring översiktsplanen. Länsstyrelsen lämnar härmed synpunkter på utredningens förslag.

Sammanfattning

Länsstyrelsen avstyrker eller är tveksam till föreslagna förändringar av de allmänna intressena i kap 2 i plan- och bygglagen (PBL). Länsstyrelsen tillstyrker i princip förslaget till ändringar i 2 kap 7 § PBL

Länsstyrelsen tillstyrker vissa förändringar i kap 4 PBL förutom föreslagen förändring i 4 kap 2 och 13 § PBL som Länsstyrelsen är tveksam till samt 4 kap 33§ PBL som länsstyrelsen avstyrker.

Länsstyrelsen tillstyrker föreslagna förändringar i 6 kap 40§ PBL samt 8 kap 9§ PBL.

Länsstyrelsen är tveksam till ny lag och förordning om mobilitetskarläggning.

Allmänna synpunkter

Trots en stor angelägenhet att minska utsläppen av växthusgaser snabbt är Länsstyrelsen tveksam till flera av de föreslagna förändringarna i plan- och bygglagen. Länsstyrelsen anser att utredningen har inriktning på storstads-och tätortsutveckling vilket är angeläget när Sverige växer i befolkningen och vi har behov av att styra utvecklingen av trafiken mot mer kollektivtrafik och cykel mm. För många kommuner kan det dock vara angeläget med landsortsutveckling då det finns ett ömsesidigt beroende mellan stad och land. Om utredningens förslag genomförs anser Länsstyrelsen det väldigt angeläget att formuleringarna inte hindrar exempelvis etablering av service på landsbygden. Om landsbygden fortsatt ska kunna leverera efterfrågade omställningstjänster är det viktigt att transporteffektivitet inte blir ett hinder. Det är positivt med en utredning om transporteffektivitet men Länsstyrelsen är inte säker på att PBL i alla delar är rätt verktyg att lösa frågeställningarna och problemen. Inte minst är befolkningens attityder viktiga när det gäller att få till ett ökat kollektivtrafikåkande mm. En del av det utredaren synes vilja åstadkomma finns redan i dagens PBL men utredaren har önskat en normförskjutning.

2021-09-08

400-4548-21

Länsstyrelsen anser att det är angeläget att ändringar i plan- och bygglagen inte läggs fast för tidigt för att inte påverka en ogynnsam framtida utveckling. Vi står kanske inför ett skifte? Hur vill människor leva och bo i framtiden? Hur har pandemin påverkat oss alla? Hur påverkar digitaliseringen oss? Kommer vi att vilja bo mer på landsbygden om det finns större möjlighet att arbeta hemifrån? Eller kommer frågan om transporteffektivitet att bli ett hinder för en trend att flytta ut och leva och bo på landet?

Länsstyrelsen anser att förslaget troligen är svårt att genomföra förrän kriterier för transporteffektivitet är på plats. Begreppet ”främja transporteffektivitet” som återfinns som förslag i 2 kap 5 § PBL behöver även det preciseras för att kunna fungera vid byggnadsnämndernas lokaliseringssprövning.

Länsstyrelsen anser att utredningens konsekvenser för rättstillämpningen inte är överblickbara. Kommer krav på transporteffektivitet och mobilitet bli ytterligare incitament för exempelvis överklagan? Kommer viktig bostadsbyggnad hindras eller försenas?

Länsstyrelsen delar utredningens uppfattning på sid 72 att ändringar av bestämmelserna behöver kompletteras med kunskaps- och kompetenshöjande insatser om författningsförslag ska få fullt genomslag i praktiken. Det bör ankomma på Boverket att utforma lämpliga verktyg för en sådan insats. Länsstyrelsen vill understryka behovet av förtydliganden och kompetenshöjande insatser om förslaget ska genomföras.

Externa köpcentrum genererar mycket trafik. Länsstyrelsen hade önskat en utredning som problematiserar och föreslår åtgärder kring detta.

Synpunkter på författningsförslagen

8.2.1 Främja en ändamålsenlig och transporteffektiv struktur

Utredningen föreslår att 2 kap. 3 § första stycket punkten 1 PBL ändras så att planläggning ska främja ”en ändamålsenlig och transporteffektiv samhälls- och bebyggelsestruktur”.

Syftet är att tillkommande bebyggelses lokalisering och utformning ska stärka möjligheterna att skapa hållbara livsmiljöer. En sådan planläggning bidrar till hushållning med resurser genom energieffektiva transporter av människor och gods. Med samhällsstruktur avses fördelningen av samhällsservice, kommersiell service och områden för rekreation och fritid. Övriga hänsynsregler i 3 § påverkas inte av ändringen.

Länsstyrelsens synpunkter:

Länsstyrelsen avstyrker förslaget även om det är goda ambitioner bakom förslaget. Dels framgår det redan av första stycket att man vid planläggningen ska ta hänsyn till bl.a. miljö- och klimataspekter dels ger ändamålsenlig samhälls- och bebyggelsestruktur till exempel förutsättningar för att bebyggelse och anläggningar lokaliseras så att transportbehov minimeras.

Hållbarhet kan innebära mycket och alla kommuner är olika. I Halland finns de större tätorterna i kustzonen. Det är också i kustzonen som utvecklingen i form av ny bebyggelse och infrastruktur sker. Utvecklingen idag sker ganska ofta på bekostnad av den goda

2021-09-08

400-4548-21

jordbruksmarken som finns i kustområdet/slättbygden. Av jordbruksmarksskäl hade det varit bättre om utvecklingen av Halland hade skett även på landsbygden, dvs österut.

Kollektivtrafiken i länet tenderar att gå i nord-sydlig riktningen. Länsstyrelsen i Halland förespråkar förtätning av städer och tätorter men det kommer inte att räcka i framtiden när den Halländska befolkningen växer. Mycket tyder på att Halland kommer att öka sin befolkning i framtiden. Även av klimatanpassningsskäl vore det en fördel om bebyggelseutvecklingen kan ske mer österut i framtiden i Halland. Länsstyrelsen anser att förslaget kan riskera att motverka en nyanserad framtida planering.

Översiktsplaneringen i länet idag sker redan huvudsakligen utifrån en form av stråkplanering. Dvs. ny bebyggelse förslås lokaliseras i anslutning till större kommunikationsleder. Nya detaljplaner följer huvudsakligen översiktsplaneringen.

Av utredningen framgår att utredaren inte har haft uppdrag att se över översiktsplaneringen.

8.2.2 Byggnaders lokalisering och tillgänglighet

Utredningen föreslår ett tillägg i 2 kap. 5 § första stycket punkten 3 PBL, där skrivningen ”att ordna trafik” kompletteras med ”att främja transporteffektivitet”, vilket betonar att lokaliseringsöverväganden ska göras vad som beskrivs angående transporteffektivitet i 2 kap. 3 §. Syftet är att ny bebyggelse ska vara tillgänglig för flera olika trafikslag och hänsyn ska tas till möjligheterna att främja transporteffektivitet vid lokalisering av bostäder och verksamhetslokaler.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen avstyrker förslaget.

Länsstyrelsen anser att det är förvirrande med själva begreppet i förslaget. D.v.s hur begreppet är insatt i lagtexten. Som det uttrycks i förslaget ska en bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att främja transporteffektivitet. Länsstyrelsen tycker det är svårt att förestå vad som avses egentligen. Transporteffektivitet borde vara mer en förutsättning för att åstadkomma en god hållbar planering. Behövs begreppet egentligen i denna paragrafen eller räcker det i såfall i 2 kap 6§ PBL

Begreppet transporteffektivitet beskrivs närmre i utredningens kap 5.3. Länsstyrelsen anser dock att formuleringarna är alldeles för otydliga. Det är svårt att göra en lokaliseringssprövning utifrån formuleringarna i kapitel 5.3. Om förslaget genomförs behövs en vägledning och närmre precisering kring vad som är acceptabel nivå eller vilka kriterier som ska användas i olika situationer. Exempelvis vad är lämpligt avstånd mellan en ny bostad och en busshållplats. Annars kommer det bli olika tolkningar i landet. Om angivet exempel är något som kommer i en framtida vägledning bör man beakta att ”hållplats” som ett mått på tillgång till kollektiva färdmedel är avhängig hur ofta hållplatsen trafikeras. Är det 1 gång varje vardag eller varje kvart? Det är dessutom ett förhållande som snabbt kan förändras och inget som PBL eller PBL-processen styr över.

2021-09-08

400-4548-21

Ordet ”främja” är dessutom ett väldigt vagt begrepp. Ordet ”främja” används i portalparagrafen och i 2 kap 3 § PBL, d.v.s. på ett mer övergripande plan men inte i övrigt i PBL.

Idag gäller kraven i 2 kap 5 § PBL inom fastigheten eller området. För att bedöma transporteffektivitet behöver analysen troligtvis sträcka sig utanför fastigheten eller området. Krav på att uppnå transporteffektivitet kan i det enskilda detaljplanefallet eller bygglovet ställa krav på åtgärder i omgivningen, som exploatören/sökanden eller kommunen inte har rådighet över.

Länsstyrelsen ser samtidigt en fara i att transporteffektiviteten blir en grund för lokaliseringsprövningen då den kan innebära svårigheter att få fram tillräcklig mycket bostäder vid bostadsbrist.

Man bör även betänka att kravet i 2 kap 5 § PBL även kan träffa de åtgärder som framgår av 6 kap 1 § Plan- och byggförordningen (PBF). D.v.s. kravet om transporteffektivitet kommer då att gälla exempelvis campingplatser. Detta kan te sig ganska ologiskt då mycket camping bedrivs med hjälp av bil. Se även under övrigt.

8.2.3 Byggnaders placering och närhet

Utredningen förslår att hänsynsregeln i 2 kap. 6 § första stycket punkten 6 får tillägget ”behovet av en transporteffektiv” trafikförsörjning. Hållbarhetsperspektivet bör finnas med även när frågor om byggnaders placering och utformning i förhållande till trafik behandlas. Det innebär att utformningen ska uppfylla de krav som ställs på inte bara vilka trafikslag som avses utan också på att tillgängligheten till dem görs med prioritet för gång-, cykel- och kollektivtrafik.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget. Länsstyrelsen anser att det utredaren vill uppnå torde redan ingå i paragrafen. I förarbetena till 2 kap 6 § PBL (ÄPBL) framgår bl. a att ”Enligt punkt 6 ska emellertid inte bara kollektivtrafikens behov beaktas. Hela trafiknätet ska ges en ändamålsenlig utformning. Även biltrafikens samt gång- och cykeltrafikens behov ska tillgodoses.”

8.2.4 Krav på planläggning vid sammanhållen bebyggelse

Utredningen föreslår att 2 kap. 7 § punkten 1 får ett tillägg genom ”och mobilitetsåtgärder”. Vid sammanhållen bebyggelse är krav på markhushållning stort. Bestämmelsen fokuserar på att allmänna platser får tillräckligt utrymme. Det gäller bestämmelser kring gator, vägar, torg, parker och andra utrymmen för lek och utevistelse samt utrymmen att lokalisera service i 7 §

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget men är undrande för det som framförs i 1 kap 4§ PBL med avseende på mobilitetsåtgärd ”tillfällig förvaring av varor”. Om en byggnad behövs för tillfällig förvaring är det förmodligen bäst att denna byggs på kvartersmark och inte allmän platsmark. Det är förmodligen inte heller önskvärt att gator blir uppställningsplatser för mängder av lastfordon.

2021-09-08

400-4548-21

8.3 Behov av en nationell strategi

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att det kan finnas behov av att regeringen formulerar en nationell strategi kring hur transporteffektivitet ska förstås.

8.4.1 Detaljplanekravet

Utredningen föreslår ett tillägg i PBL 4 kap. 2 § första stycket punkten 1, så att stycket lyder ”till behovet av samordning, transporteffektivitet eller till förhållandena i övrigt”. Med tillägget betonas detaljplanens grundläggande uppgift att pröva ny bebyggelse i sitt sammanhang, stärka samordningen och beakta förhållandena i övrigt. Kravet att uppnå transporteffektivitet i 2 kap. ökar behovet av samordning med transportsystemets planering och med trafikförsörjningen i angränsande bebyggelseområden.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget.

Syftet med 4 kap 2§ PBL är att komma fram till när det behövs en detaljplan för att göra lokaliseringsprövningen. Utredaren anser att detaljplanläggning är ett instrument att lösa problem. Länsstyrelsen har inga synpunkter på det men anser att ordet transporteffektivitet inte torde behöva i paragrafen för att åstadkomma det utredaren är ute efter. Det bör fångas upp av ordet samordning som redan finns i lagtexten. Transporteffektivitet är mer en förutsättning för att åstadkomma en god och hållbar planering.

8.4.2 Markreservat för mobilitetanläggningar

Utredningen föreslår en ändring i 4 kap. 6 § PBL som ger bättre möjlighet än i dag för kommuner att reservera mark för verksamhet med energieffektiva gods- och persontransporter i form av ”anläggningar för leveranser”. På sikt kommer det med all sannolikhet finnas ett allmänt behov av mark för lokala transportnoder och platser för varuleveranser med högre grad av service. För att kommuner ska ha möjlighet att kunna anlägga sådana noder som nav för bland annat hållbara färdmedel i framtiden bör mark kunna reserveras i samband med planläggningen.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen delar utredarens uppfattning att det på sikt kan finnas ett ökat behov av mark för lokala transportnoder och platser för varuleveranser etc. Möjligtvis ingår begreppet redan i lagtextens formulering om trafik- och väganläggningar.

8.4.3 Planbestämmelser för utrymmen, anläggningar och tjänster för mobilitet

Utredningen föreslår att ett tillägg införs i 4 kap. 13 § PBL som ger stöd att utforma planbestämmelser om att vissa relevanta mobilitetsåtgärder ska finnas på eller i närheten av en tomt. Tillägget innebär att det blir tydligare vad som kan regleras med stöd av 2 kap. PBL och att åtgärderna kan följas upp i bygglovet. Genom ändringen breddas mobilitetsnormen och möjligheterna att etablera tjänster blir tydligare.

2021-09-08

400-4548-21

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget. Dagens formulering är enklare och man förstår lättare vad som avses.

8.4.4 Möjligheter att säkerställa viss åtgärd genom villkor för bygglov i detaljplanen

Utredningen föreslår att en ny punkt 2 införs i 4 kap. 14 § PBL, som anger att kommunen i en detaljplan får bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att "en mobilitetsåtgärd som kommunen inte ska vara huvudman för har säkerställts". Bestämmelsen har likheter med övriga regler i paragrafen angående exempelvis energi- eller vattenförsörjning eller avlopp som kommunen inte ska vara huvudman för har kommit till stånd med den skillnaden att vissa åtgärder inte behöver vara på plats, men väl säkerställts, genom exempelvis avtal

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

8.4.5 Redogörelse i planbeskrivningen

Utredningen föreslår en ny punkt 4 i 4 kap. 33 § första stycket som anger att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av "hur planen uppfyller kraven på transporteffektivitet som avses i 2 kap. 3 §". Planbeskrivningen ska redovisa syftet med planen, planeringsförutsättningar, genomförande och vilka konsekvenser detaljplanen kan antas medföra. Utredningen ser ett behov av att planbeskrivningen även ska innehålla en redovisning av hur planområdet uppfyller kraven på transporteffektivitet och att det är lämpligt att redogöra för dessa förutsättningar i planbeskrivningen bland annat för att vara transparent med dessa frågor för kommande nyttjare av området och motivera åtgärder i exempelvis exploateringsavtal

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen avstyrker förslaget eftersom en planbeskrivning till detaljplan redan nu ska innehålla avvägningar som hänförs till 2 kap PBL. Se Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning.

8.5 Krav på utrymmen och anläggningar för mobilitet i bygglovet

Utredningen föreslår att bestämmelserna i 8 kap. 9 § punkten 4 och 10 § PBL som ger kommunen rätt att ställa krav på lämpligt antal parkeringar vidgas och förtydligas så att den tar sikte på fler trafikslag och hållbar mobilitet. Det ska även finnas utrymmen och infrastruktur som ger minst lika bra förutsättningar för fotgängare, cyklister och kollektivtrafikresenärer som bilister att ta sig till och från fastigheten. Bra villkor för lastning och lossning behöver säkerställas precis som i dagens regler.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget. Det är vettigt att se över parkeringskravet i PBL 8:9 p 4. Dagens högt ställda parkeringskrav utgör inte sällan ett problem att uppfylla vid bygglov för flerbostadshus eller verksamheter i stadsmiljö.

2021-09-08

400-4548-21

8.6 Möjlighet att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal

Utredningen föreslår att 6 kap. 40 § PBL ändras genom ett tillägg i ett nytt andra stycke som anger att ett exploateringsavtal får omfatta mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget.

8.7 En ny lag om mobilitetskartläggning

Utredningen föreslår en ny lag om mobilitetskartläggning. Enligt lagen ska ägare till fastigheter med bostäder och verksamheter som medför ett transportbehov av betydande omfattning, med visst intervall kartlägga vilka mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som finns inom fastigheten. Berörd kommun och Boverket ska vara mottagare av kartläggningarna. Boverket ska vara tillsynsmyndighet. Fastighetsägare som omfattas av kravet på kartläggning ska också se till att den mobilitetskartläggning som senast har upprättats • visas på en för allmänheten väl synlig och framträdande plats i byggnaden, • visas för en presumtiv nyttjanderättshavare, • överlämnas till en ny nyttjanderättshavare, och • anges vid annonsering.

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen är tveksam till förslaget. Länsstyrelsen ser vissa fördelar med obligatorisk mobilitetskartläggning. Ett dylikt krav kan medföra ökad medvetenhet om mobilitetsåtgärder, vilket i bästa fall även kan bidra till ett ökat engagemang hos boende och fastighetsägare. Det är dock tveksamt om det räcker med obligatorisk kartläggning för att komma till rätta med problematiken kring att avtalade mobilitetslösningar inte alltid följs upp och genomförs. Länsstyrelsen tycker även att förslaget om att kartläggningen ska ske varje år är för överambitiöst och innebär en hel del dyr administration. Det framgår inte heller vad kommunen (dit kartläggningen ska skickas) ska göra med kartläggningen.

Övrigt

Sid 82 Angående förhandsbesked i kap 5.6: Vanligtvis prövas inte förhandsbesked mot detaljplan. De prövas främst mot ÖP och grundläggande krav i PBL, vid enstaka nylokalisering utanför detaljplanelagt område. Utvecklingen är relativt oreglerad i transportinfrastrukturhänseende.

Sid 85 kap 5.7: Enbart bygglov för byggnader och parkeringsplatser nämns i texten. Det hänvisas till bestämmelserna i PBL 9:2-8 som gäller bygglovsprövning för byggnader. Man får inte glömma av de bygglovspliktiga ”andra anläggningar än byggnader” som räknas upp i PBF 6:1. Här ingår bl.a nöjesparker, djurparker, idrottsplatser, skidbackar, campingplatser, friluftsbad, motorbanor, golfbanor, begravningsplatser m.m. Har dessa typer av trafikalkonstruktionsanläggningar missats i utredningen?

Utredaren har föreslagit att mobilitetstjänster och mobilitetsåtgärder definieras i 1 kap 4 PBL. Länsstyrelsen tycker att ordet mobilitet är svårt att förstå. De begrepp som används i dagens PBL är enklare och kan förstås av gemene man (parkering, lastning, lossning mm)

2021-09-08

400-4548-21

Sid 147-148 kap 8.1.4: Hur säkerställs det att mobilitetsåtgärder kvarstår även efter slutbesked och byggnaden eller byggnadsverket tagits i bruk? Är det tänkt att ske genom kommunal tillsyn? Annars bör det kanske ställas krav på bygglov eller anmälan att ändra eller ta bort en mobilitetsåtgärd.

kap 10.5: En negativ konsekvens för byggherrar och fastighetsägare blir att tydligheten i bygglovsprocessen minskar när prövning av transporteffektivitet blir ytterligare en prövningsgrund. Prövningen riskerar dessutom att bli godtycklig när det saknas tydliga kriterier.

Detta ärende har beslutats av landshövding Brittis Benzler efter föredragning av länsarkitekt Cecilia Engström. Deltagare i ärendet har även varit länsråd Jörgen Peters samt planarkitekt Peter Svelenius.

Brittis Benzler

Cecilia Engström

Detta yttrande har godkänts digitalt och saknar därför nammunderskrifter.

Så här hanterar Länsstyrelsen personuppgifter

Information om hur vi hanterar dessa finns på www.lansstyrelsen.se/dataskydd.