

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2021-08-17

§ 258

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

KSN-2021-01599

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** avge yttrande till finansdepartementet enligt ärendets **bilaga 1**.

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 13 december 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar i syfte att få till stånd ett ökat och hållbart bostadsbyggande. Den 13 februari 2020 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv att se över delar av plan- och bygglagen för att genom ändringar i regelverket stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter. Det redovisades den 30 mars 2021 och regeringen har skickat delar av betänkandet på remiss.

Betänkandet kan läsas i sin helhet på denna [länk](#).

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 13 juli 2021
- Bilaga 1, Förslag till yttrande över betänkande stärkt planering för hållbar utveckling

Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Stadsbyggnadsförvaltningen
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2021-07-13

Diarienummer:
KSN-2021-01599

Handläggare:
Ola Kahlström

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

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till finansdepartementet enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Regeringen beslutade den 13 december 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar i syfte att få till stånd ett ökat och hållbart bostadsbyggande. Den 13 februari 2020 beslutade regeringen om ett tilläggsdirektiv att se över delar av plan- och bygglagen för att genom ändringar i regelverket stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter. Det redovisades den 30 mars 2021 och regeringen har skickat delar av betänkandet på remiss.

Betänkandet kan läsas i sin helhet på denna [länk](#).

Beredning

Ärendet har beretts inom stadsbyggnadsförvaltningen som framhåller vikten av att beakta perspektiven för näringsliv, barn och jämställdhet i all samhällsplanering som handlar om transporteffektivitet och hållbar mobilitet.

Föredragning

Utredningen föreslår ändringar i plan- och bygglagen som syftar till att stärka beaktandet av transporteffektivitet i den fysiska planeringen och åstadkomma en normförskjutning som utökar möjligheter och krav för att mobilitet ska omfatta fler typer av färdmedel än bil.

Uppsala kommun avgränsar sitt yttrande till följande områden; förslag till förändringar i plan- och bygglagen kopplat till transporteffektivitet, förslag om markreservat för leveranser, förslag om att möjliggöra mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtalen, samt förslag om en nationell strategi som kan främja efterföljande planering utifrån ett kommunalt och regionalt utvecklingsperspektiv.

I betänkandet föreslås att bedömningen av lokaliseringen av tillkommande bebyggelse stärks gällande transporteffektivitet i plan- och bygglagens andra kapitel. I fjärde och åttonde kapitlen föreslås att möjligheten att ordna utrymme för parkering ändras till möjlighet till att ordna utrymme för mobilitetsåtgärder. Vidare föreslås ändring i sjätte kapitlet om möjlighet att inom ramen för exploateringsavtal avtala med byggherren om mobilitetstjänster.

I yttrandet menar Uppsala kommun att ändringen i andra kapitlet plan- och bygglagen kan stärka betydelsen av transporteffektivitet i lokaliseringen av tillkommande bebyggelse. Samtidigt betonar kommunen översiktsplanens överordnade betydelse för denna typ av strategiska avvägningar. Det är också viktigt att konsekvenser av förslaget för utveckling och byggande på landsbygden tydliggörs.

I yttrandet framhåller Uppsala kommun att förslaget om att ge lagstöd för markreservat för anläggningar för leveranser behöver bli tydligare. Uppsala kommun eftersträvar flexibla detaljplaner som har en lång livslängd och ser svårigheter med att reservera mark för framtida specifika behov som inte kan konkretiseras.

I yttrandet kommenteras möjligheten att inbegripa mobilitetstjänster- och åtgärder i exploateringsavtal. Bedömningen är att mobilitetstjänster och -åtgärder behöver säkerställas på systemnivå och i ett större geografiskt område än vad som berörs av ett exploateringsavtal. I exploateringsavtal kan tjänster och åtgärder regleras i relation till vad som finns på stadsdelsnivå, det kan till exempel handla om en bilpool.

Kommunernas arbetssätt vid genomförandet av detaljplaner skiljer sig åt. När exploateringsavtal tecknas i Uppsala kommun har byggaktören ännu inte detaljprojekterat. Det innebär att antalet lägenheter och lägenhetstyper ofta inte är klargjort och därmed inte heller behovet av parkeringsplatser. Det medför att det är svårt att reglera tjänster och åtgärder i exploateringsavtal på ett sätt som både ger tillräcklig flexibilitet för att kunna uppfylla kraven utifrån projektets slutliga storlek och samtidigt ge förutsättningar för att följa upp att avtalen efterlevs. Det kan vara bättre att villkora med hjälp av bygglov och/eller tillsyn.

Utredningen föreslår också att en nationell strategi för fysisk planering tas fram. I yttrandet ställer sig Uppsala kommun positiv till detta om det till exempel kan innebära att det kan stärka kommunala och regionala utvecklingsbehov i bedömningen mellan dessa och olika typer av riksintressen. Den kan också bidra till en mer sammanhållen nationell infrastrukturplanering som ger vägledning för inriktnings- och åtgärdsplaneringen för statlig transportinfrastruktur och efterföljande fysisk planering. En nationell strategi kan även bidra till att ställa krav på att mobilitetsplaneringen i högre grad utformas för att vara del av en god gestaltad livsmiljö som främjar social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet.

Förslagen i betänkandet ger möjligheter att ställa större krav på byggaktörer och lösa människors resebehov med olika typer av mobilitetstjänster för ökad hållbarhet. Det kräver ett ändrat arbetssätt som förutsätter en mer närgående dialog med berört näringsliv för att bedöma konsekvenser.

Ekonomiska konsekvenser

Att avge yttrandet har inga ekonomiska konsekvenser.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 13 juli 2021
- Bilaga 1, Förslag till yttrande över betänkande stärkt planering för hållbar utveckling

Stadsbyggnadsförvaltningen

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Christian Blomberg
Stadsbyggnadsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2021-07-13

Diarienummer:
KSN-2021-01599

Handläggare:
Ola Kahlström

Finansdepartementet
Fi.remissvar@regeringskansliet.se
Ert diarienummer: Fi2021/01486

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

Uppsala kommun har beretts möjlighet att yttra sig över SOU 2021:23 Stärkt planering för hållbar utveckling.

Sammanfattningsvis ser Uppsala kommun positivt på ambitionen att tillkommande och förändrade fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet som leder till minskad miljö- och klimatpåverkan och ger bättre förutsättningar för mobilitet, bland annat genom gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara varutransporter. Uppsala kommun har högt uppsatta mål inom klimat och hållbarhet.

För att förslagen i betänkandet ska leda till en hållbar mobilitet behöver kommunerna förändra sitt arbete från detaljplanering till bygglov och genomförande på ett sätt som kommer att påverka krav och förväntningar på byggaktörer och fastighetsägare. Det är därför viktigt att konsekvenserna av förslagen med avseende på risk och kostnader för bostadsexploatering blir bättre belysta och även inbegriper ett landsbygdsperspektiv.

Uppsala kommun har avgränsat sitt yttrande till följande områden; förslag till förändringar i plan- och bygglagen kopplat till transporteffektivitet, förslag om markreservat för leveranser, förslag om att möjliggöra mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtalen samt förslag om en nationell strategi som kan främja efterföljande planering utifrån ett kommunalt och regionalt utvecklingsperspektiv.

Kapitel 8.2 Om överväganden och förslag angående 2 kapitlet plan- och bygglagen

Förslag till ändringar syftar till att i ärenden som rör såväl planläggning som förhandsbesked och bygglov säkerställa att en bedömning utifrån transporteffektivitet görs. Med transporteffektivitet menas ett mindre behov av transporter, en effektivare användning av infrastruktur, en likvärdig tillgänglighet till olika trafikslag samt en mer energieffektiv och miljövänlig fordonsstrafik. Förslaget innebär att en planläggning ska främja en ändamålsenlig och transporteffektiv samhälls- och bebyggelsestruktur.

Uppsala kommun delar synen att bedömningen av transporteffektivitet bör stärkas i planärenden. Det är också avgörande att transporteffektivitet studeras och säkerställs på systemnivå inom översiktsplaneringen. Behovet av transporter ökar i takt med en högre grad av specialisering av varutransporter och tjänsteproduktion i samhället och av människors behov av arbets- och fritidsresor i vardagen.

I 5 § gällande byggnaders lokalisering och tillgänglighet föreslås en ändring som syftar till att ny bebyggelse ska vara tillgänglig för flera olika trafikslag. Ändringen ska omfatta såväl planläggning, som bygglov och förhandsbesked.

Uppsala kommun har en stor landsbygd och fler än 25 000 personer bor utanför tätorterna. Uppsala kommun har för avsikt att vara en attraktiv landsbygdskommun och samarbetar med Region Uppsala och Trafikverket för att utveckla möjligheterna för en hållbar mobilitet också på landsbygden. Förslagen i utredningen är utformade ur ett stadsutvecklingsperspektiv och tar inte tillräcklig hänsyn till de förutsättningar som råder utanför städerna. Utredningen ger ingen vägledning för hur till exempel ett förhandsbesked för småhus på landsbygden ska hanteras. Det kan svårtligen bedömas som en transporteffektiv lokalisering utifrån de intentioner som beskrivs, vilket skulle kunna leda till negativa konsekvenser för landsbygdsutveckling. Konsekvenserna av ändringsförslagen behöver tydliggöras ur ett landsbygdsperspektiv.

Kapitel 8.4.2 Om förslag om markreservat för anläggningar för leveranser

I utredningen föreslås en ändring i 2 kapitlet 6 § plan- och bygglagen som ger kommunen lagstöd att ange markreservat också för anläggningar för leveranser. Syftet är att säkerställa utrymme för mer effektiva transporter, såsom samordnade leveranser och noder för tillgång till olika typer av delade färdmedel, till exempel bilpooler.

Uppsala kommun noterar att det sällan planeras för en extra buffert för framtida funktioner inom till exempel gatumark. Det beror till stor del på att det är oklart hur behoven av denna typ av markreservat för leveranser ska förutses och beräknas. Den teknologiska utvecklingen går mycket snabbt och nya affärsmodeller för resor och transporter behöver kunna hanteras i såväl ny som befintlig miljö. I arbetet för mer effektiva transporter krävs att kommunerna kan planera mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster på en mer omfattande områdesnivå. Det är dessutom viktigt med en hög grad av flexibilitet i detaljplaneringen för att kunna hantera förändrade rese- och transportmönster, också utan att särskilda markreservat skapas.

Uppsala kommun ser två möjliga tolkningar av förslaget. Om det innebär möjlighet att i detaljplaneringen reglera markreservat på en privat fastighet för omlastning, mobilitetshubbar eller en gemensamhetsanläggning för det allmänna begränsas markägarens möjligheter att använda fastigheten och en inskränkning av den privata äganderätten uppstår. Ett alternativ som kan diskuteras under planläggningen är att kommunen istället kan köpa marken och sedan planlägga för önskad markanvändning.

Om förslaget innebär att allmän platsmark kan upplåtas för avsedda funktioner genom markreservat är bedömningen att kommunerna i dagsläget redan har möjligheter i sin planering att säkra mark för ett effektivt transportsystem. Det är därmed oklart hur markreservat ska användas i praktiken och om behovet av ändrad lagstiftning finns.

Kapitel 8.6 Om möjlighet att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal

Mobilitetstjänster och mobilitetsåtgärder behöver säkerställas på systemnivå och i ett större geografiskt område än vad som berörs av ett exploateringsavtal. I exploateringsavtal kan tjänster och åtgärder regleras i relation till vad som finns på till exempel stadsdelsnivå, det kan till exempel handla om en bilpool.

Kommunernas arbetssätt vid genomförandet av detaljplaner skiljer sig åt. När exploateringsavtal tecknas i Uppsala kommun har byggaktören ännu inte detaljprojekterat. Det innebär att antalet lägenheter och lägenhetstyper ofta inte är klargjort och därmed inte heller behovet av parkeringsplatser. Det medför att det är svårt att reglera tjänster och åtgärder i exploateringsavtal på ett sätt som både ger tillräcklig flexibilitet för att kunna uppfylla kraven utifrån projektets slutliga storlek och ger förutsättningar för att följa upp att avtalen efterlevs. Det kan vara bättre att villkora med hjälp av bygglov och/eller tillsyn.

Kapitel 8.3 Om behov av en nationell strategi

Utredningen föreslår en nationell strategi för fysisk planering. Den ska bland annat ge vägledning för avvägning av olika riksintressen gentemot kommunala och regionala intressen kring transporteffektivitet och bebyggelsestruktur. I dagsläget är det vanligt att kommunala och regionala sammanvägningar för allsidig hållbarhet får stå tillbaka i förhållande till påverkan på enskilda riksintressen. En nationell strategi kan leda till att en mer samlad avvägning och bedömning kan göras kring olika riksintressen. Uppsala kommun anser att en nationell strategi kan underlätta för hållbar samhällsplanering och fylla en viktig funktion i dialogen med regionala och statliga aktörer och olika planeringsnivåer. Den kan också bidra till en kvalitativt mer sammanhållen nationell infrastrukturplanering som ger vägledning för inriktnings- och åtgärdsplaneringen för statlig transportinfrastruktur och efterföljande fysisk planering. En nationell strategi kan även bidra till att ställa krav på att mobilitetsplaneringen i högre grad utformas för att vara del av en god gestaltad livsmiljö som främjar social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare