



Datum
2018-10-16
Vår referens
Maria Bredin
Strateg
Maria.Bredin@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Näringsdepartementet - En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering och Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformer (SOU 2018:46) STK-2018-818

Sammanfattning

Näringsdepartementet har gett Malmö stad möjlighet att lämna synpunkter på remissen ”En utvecklad översiktsplanering i två delar. Del 1: Att underlätta efterföljande planering och Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformer”. Ärendets del 1 har remitterats till stadsbyggnadsnämnden samt del 2 till tekniska nämnden och stadsbyggnadsnämnden. Stadskontoret har tagit fram enskilda förslag till yttranden i remissens två delar baserat på nämndernas synpunkter.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslås besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner stadskontorets två förslag till yttranden över remissen En utvecklad översiktsplanering, Del 1: att underlätta efterföljande planering och Del 2: kommunal reglering av upplåtelseformer (SOU:2018:46) och översänder dem till Näringsdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Näringsdepartementet - En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)
- Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)
- Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformer (SOU 2018:46)
- Remiss från Näringsdepartementet - En utvecklad översiktsplanering. Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformer (SOU 2018:46)
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 180920 § 317
- Reservation (V) från stadsbyggnadsnämnden
- stadsbyggnadsnämnden beslut 180920 § 318
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden - del 2
- G-Tjänsteskrivelse KSAU 181022 Remiss utvecklad översiktsplanering
- Förslag till yttrande Del 1: Att underlätta efterföljande planering
- Förslag till yttrande Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformer
- Remissvar från tekniska nämnden

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2018-10-22

Kommunstyrelsen 2018-10-29

Beslutet skickas till

Näringsdepartementet

Stadsbyggnadsnämnden

Tekniska nämnden

Ärendet

Näringsdepartementet har gett Malmö stad möjlighet att lämna synpunkter på remissen *En utvecklad översiktsplanering i två delar. Del 1: Att underlätta efterföljande planering och Del 2: Kommunal reglering av upplåtelseformer (SOU 2018:46)*. Ärendets del 1 har remitterats till stadsbyggnadsnämnden och del 2 till tekniska nämnden och stadsbyggnadsnämnden. I tekniska nämnden har (V) lämnat reservation.

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 om ett uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering med mera (dir. 2017:6). I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan. Betänkandet innehåller därmed två delar (del 1 och 2) som är självständiga och kan läsas fristående i förhållande till varandra. Översiktsplaneutredningen har tillsatts mot bakgrund av regeringens bostadspolitiska paket med 22 åtgärdsförslag för fler bostäder som presenterades 2016.

Utredningens del 1 Att underlätta efterföljande planering

Uppdraget handlar om hur översiktsplaneringen enligt Plan och bygglagen (PBL) kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Det har även ingått att utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden samt utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsägbarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Utredningen konstaterar att det idag finns brister i översiktsplaneringen så som bristande kontinuitet, problem med många äldre fördjupningar, att länsstyrelsens yttranden varierar samt brister i dialogen mellan staten och kommunen.

Utredningens förslag i korthet

- Översiktsplanen bör inte vara bindande, utan föreslås fortsättningsvis vara vägledande för efterföljande planering och prövning.
- Ett krav på att kommunen varje mandatperiod ska anta en planeringsstrategi för ökad kontinuitet i planeringen. Planeringsstrategin ska antas av kommunfullmäktige senast 15 månader efter ett ordinarie val. Strategin är en utveckling av dagens krav på att kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod ska pröva om översiktsplanen är aktuell. Det ska inte krävas något särskilt samrådsförfarande och strategin ska inte heller omfattas av kravet på miljöbedömning.
- Regler för när översiktsplanen ska anses vara aktuell. Bland annat förutsätts att

kommunfullmäktige i planeringsstrategin har bedömt att planen helt eller delvis är aktuell. Har fullmäktige inte antagit en planeringsstrategi i tid, upphör Översiktsplanen att vara aktuell.

- Krav på innehåll och syfte i översiktsplanen förtydligas. Exempelvis med en markanvändningskarta med sex övergripande kategorier för indelning av mark- och vattenanvändningen. Kommunen ska även redovisa sin syn på hur särskilda förhållanden som kan ha väsentlig betydelse för efterföljande planering och prövning bör beaktas. Redovisningen bör omfatta natur- och kulturvärden, areella näringar, råvarutillgångar och samhällsviktiga funktioner, samt miljö, hälsa och säkerhet. Dessutom föreslås kommunen särskilt redovisa områden eller verksamheter som angår flera kommuner eller är av regional betydelse. Boverket föreslås ta fram vägledning för hur mellankommunala och regionala frågor bör hanteras i PBL.
- Översiktsplanen konsekvensbeskrivningar ska begränsas till de mest väsentliga konsekvenserna och de ska bedömas utifrån miljöbalkens krav på strategiska miljöbedömningar, den nationella strategin för fysisk planering som regeringen beslutar om samt relevanta regionala mål, planer och program.
- Några mindre justeringar i processen att ta fram översiktsplanen. Exempelvis bör begreppet utställning ändras till granskning och de ibland långa handläggningstiderna för överklaganden av kommunens beslut i förvaltningsdomstolarna behöver kortas.
- Förslag gällande statliga intressen som omfattas av länsstyrelsens tillsyn över kommunala beslut, dvs. ingripandegrunderna. Exempelvis att länsstyrelsen även ska överpröva en kommuns beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om beslutet kan antas innebära att ett enstaka byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.
- Förslag gällande statens medverkan i processen. Boverket bör till exempel få i uppdrag att ta fram vägledning för hur statliga myndigheter bör samverka med länsstyrelsen i planprocessen. Ett annat förslag är att Länsstyrelsens granskningsyttrande ska utformas som ett "kvitto" från staten på kommunens översiktsplan och av PBL bör därför framgå att granskningsyttrande enbart ska ange hur planförslaget förhåller sig till ingripandegrunderna. Ett tredje förslag innebär att länsstyrelsen det tredje året varje mandatperiod ska redovisa ett underlag om statliga och mellankommunala intressen. Länsstyrelsens funktion föreslås också stärkas med kompetens och ekonomiska resurser.
- Standard för digitala översiktsplaner som tas fram av Boverket. Lantmäteriet ska utveckla en plattform där översiktsplaner tillhandahålls nationellt.

Författningsförslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. Utredningen menar att förslagen inte innebär förändringar av det svenska plansystemet i stort.

Stadsbyggnadsnämndens yttrande (del 1 Att underlätta efterföljande planering)

Stadsbyggnadsnämnden konstaterar sammantaget att de förändringar som föreslås i lagstiftningen är av begränsad karaktär och bedömer att de skulle ge marginella effekter för bostadsbyggandet. Stadsbyggnadsnämnden beklagar att utredningen inte i högre grad fokuserat på hur översiktsplaneringen skulle kunna förenklas och underlätta för planering och bostadsbyggande i kommuner med omfattande bostadsbyggande och hög utbyggnadstakt. Vidare ser nämnden små möjligheter att förslagen ska kunna underlätta efterföljande planering.

Vidare anser stadsbyggnadsnämnden att utredningen inte tar hänsyn till de behov som uppstår med en kontinuerlig översiktsplanering där förändringar av översiktsplanen sker successivt och beslut om revideringar kan behövas varje mandatperiod.

Stadsbyggnadsnämnden stödjer utredningens förslag att bibehålla översiktsplanen som ett vägledande dokument.

De arbetssätt som utredningen föreslår angående införande av en planeringsstrategi och indelning av markanvändning i standardiserade kategorier ligger delvis i linje med hur Malmö stad redan idag arbetar. Trots det ifrågasätter stadsbyggnadsnämnden i dessa delar förslagen till ändringar av Plan- och bygglagen.

Nämnden välkomnar en större tydlighet kring länsstyrelsens roll och stödjer utredningens förslag i dessa delar.

Avslutningsvis menar stadsbyggnadsnämnden att det är beklagligt att en så angelägen fråga som riksintressena och deras negativa effekter på planering och bostadsbyggande inte har lyckats lösas och att den aktuella utredningen inte har getts möjlighet att ge förslag i denna riktning.

Utredningens del 2 Kommunal reglering av upplåtelseformer

Utredningen har haft uppdraget att utreda om behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämmelse i en detaljplan. Utredningen menar att det finns ett allmänt behov av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformer för att alla ska kunna leva i goda bostäder på det sätt som avses i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Bland annat behöver kommunen kunna påverka tillgången till bostäder med olika upplåtelseformer, i synnerhet hyresrätter. Kommunerna saknar ändamålsenliga verktyg och metoder för att reglera upplåtelseformen.

Utredningen anser att det inte är lämpligt att ge kommunen möjlighet att reglera upplåtelseform genom en bestämmelse i en detaljplan.

Enligt utredningen bör kommunen inte ha möjlighet att reglera upplåtelseformen när någon annan äger marken. Skälen för det är bland annat att man då kan komma i konflikt med likställighetsprincipen.

Utredningens förslag i korthet:

- Kommunen ska få bestämma att vissa bostäder bara får upplåtas med hyresrätt. Det bör gälla för mark eller annat utrymme som ägs av kommunen eller ett kommunalt aktiebolag. Marken eller utrymmet måste också ligga inom den egna kommungränsen. Förslaget innebär ett kommunalt veto vid ombildningar av hyresrätter som omfattas av ett beslut om upplåtelseform. Kommunen skulle med förslaget lättare kunna förhindra ombildningar i jämförelse med att använda prisdifferentiering eller tomträtt som metod.
- Ett beslut om upplåtelseform bör vara ogiltigt om marken eller utrymmet samtidigt upplåts med tomträtt.
- Upphävande av ett beslut om upplåtelseform ska vara möjligt av kommunfullmäktige. Ett beslut om upplåtelseform bör endast få upphävas på ansökan från fastighetsägaren. Kommunen kommer däremot att vara oförhindrad att när som helst återkalla ett beslut

om upplåtelseform innan marken eller utrymmet har överlåtits till någon annan.

- Ett beslut om upplåtelseform eller ett beslut över en ansökan om att upphäva ett sådant beslut bör kunna överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (2017:725).

Förslaget föreslås regleras i en ny lag – lagen om kommunal reglering av bostäder med hyresrätt som ska träda i kraft 1 juli 2020.

Tekniska nämndens yttrande (del 2 Kommunal reglering av upplåtelseformer)

Tekniska nämnden framhåller att nämnden sedan ett tiotal år tillbaka stimulerar byggandet av hyresrätter genom att erbjuda byggherrar som är villiga att förbinda sig att bygga hyresrätter, att få marken upplåten med tomträtt och då till en reducerad avgäld under den första tioåriga avgäldsperioden. Modellen med tomträtter fungerar bra i Malmö, inte minst eftersom värdeökningen på fastigheterna stannar hos kommunen som förblir ägare av fastigheten. Metoden med reducerad tomträttsavgäld har också fördelen att den skulle kunna användas på den omvända situationen, d v s att man i vissa fall vill stimulera byggandet av bostadsrätter i ett visst område för att få till blandade upplåtelseformen i ett område med övervägande hyresrätter.

Tekniska nämnden menar att den föreslagna möjligheten att besluta att en viss fastighet endast får bebyggas med hyresrätter, sannolikt kommer att påverka fastighetens pris på marknaden. För närvarande utgör begränsningen att bara få bygga hyresrätter i regel en ekonomisk nackdel för förvärvaren, i vart fall en begränsad valfrihet. Detta gör att kommunerna måste tillämpa prisdifferentiering, innebärande att fastigheter med begränsningen till upplåtelseformen hyresrätt får ett lägre pris än fastigheter där bostäderna kan upplåtas på valfritt sätt.

Om utredningens förslag vinner gehör kan detta enligt nämnden innebära att det på grund av prisdifferentiering skapas två separata fastighetsmarknader – en för hyresfastigheter och en för andra typer av fastigheter. Detta är olyckligt och kan skapa förvirring. En prisdifferentiering kan också skapa problem den dag den berörda fastighetsägaren hos kommunen begär att beslutet om upplåtelseformen hyresrätt ska upphävas.

Sammanfattningsvis menar tekniska nämnden att den föreslagna möjligheten för kommunerna att bestämma att vissa bostäder endast får upplåtas med hyresrätt, kan utgöra ett bra komplement till de verktyg som redan idag står till buds för att vid behov öka andelen hyresrätter i kommunen. Detta verktyg kan dock sannolikt inte användas som ett självständigt alternativ, utan kommer att behöva användas tillsammans med verktyget prisdifferentiering.

Stadsbyggnadsnämndens yttrande (del 2 Kommunal reglering av upplåtelseformer)

Stadsbyggnadsnämnden stödjer utredningens slutsatser och förslag. Nämnden instämmer i utredningens konstaterande att det finns behov av att kommunen ska kunna reglera upplåtelseformer och att det saknas ändamålsenliga verktyg och metoder för detta.

Vidare stödjer stadsbyggnadsnämnden samtidigt utredningens slutsatser att det inte är lämpligt att ge kommuner möjlighet att reglera upplåtelseformen genom bestämmelse i detaljplan och att det heller inte är lämpligt att kommuner ska kunna reglera upplåtelseformen för bostäder på mark som kommunen inte äger.

Nämnden stödjer förslaget att beslut om upplåtelseform ska fattas av kommunfullmäktige och att kommunen till inskrivningsmyndigheten ska anmäla beslut om upplåtelseform för anteckning i fastighetsregistrets inskrivningsdel. Att beslutets rättsverkan därigenom knyts till anteckningen vilken finns kvar i registret även om marken överläts till någon annan anser nämnden är väsentligt.

Vidare anses förslaget positivt då det inte enbart gäller för kommunal mark utan också byggnader och andra utrymmen vilka ägs av kommunen eller ett aktiebolag som kommunen har det bestämmande inflytandet över.

Stadskontorets synpunkter

Stadskontoret föreslår kommunstyrelsen att instämma i stadsbyggnadsnämnden och tekniska nämndens synpunkter och godkänna stadskontorets två förslag till yttranden avseende utredningens del 1 och del 2 som baseras på nämndernas yttranden.

Vad gäller remissens *Del 1: Att underlätta efterföljande planering* pågår arbete med ett gemensamt yttrande från de elva sydvästskånska kommunerna i MalmöLundregionen. Malmö deltar aktivt i arbetet och styrelsen i MalmöLundregionen väntas fatta beslut om ett gemensamt yttrande den 23 oktober.

Ansvariga

Jan Haak Planeringsdirektör

Eva Marie Tancred Utvecklingssekreterare

Andreas Norbrant Stadsdirektör