Regionledningskontoret
Helena Näsström

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-09-13

TRN 2021-0138

Tillväxt- och
regionplanenämnden

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

Regionledningskontorets förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden beslutar följande.

1. Regiondirektörens tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande till Finansdepartementet över delar av betänkandet Stärkt planering för en hållbar utveckling (SOU 2021:23).

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning

Region Stockholm har genom remiss beretts möjlighet att yttra sig över delar av betänkandet Stärkt planering för en hållbar utveckling (SOU 2021:23). Region Stockholm ser positivt på att regeringen vill stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer. Region Stockholm lämnar inte synpunkter på förslagen till förändringar och tillägg i enskilda paragrafer i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, men ser generellt positivt på förslagen till tillägg och formuleringar i syfte att öka transporteffektivitet och hållbara transporter.

Region Stockholm ställer sig tveksam till att utredningens förslag och åtgärder leder till önskvärd utveckling då de endast omfattar delar av planeringsprocessen – detaljplan och bygglov. Region Stockholm anser att transporteffektivitet och hållbar mobilitet behöver hanteras på en övergripande kommunal och regional skala om en långsiktig hållbarhet ska uppnås. Region Stockholm vill lyfta fram att olika kommuner, kommundelar och bebyggelsemiljöer har olika förutsättningar för att nå transporteffektivitet och hållbart resande. Mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster behöver därför kunna se olika ut i den täta stadsmiljön jämfört med i en glesare bebyggelse.

Bakgrund
Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över delar av betänkandet Stärkt planering för en hållbar utveckling (SOU 2021:23). Tillväxt- och regionplanenämnden svarar på Region Stockholms vägnar. Ärendet har beretts i samråd med trafikförvaltningen inom Region Stockholm. Yttrandet utgår från Region Stockholms roll som regionplaneorgan, regionalt utvecklingsansvarig samt som ansvarig för kollektivtrafiken i länet.

Utredningens uppdrag syftar till att stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet med hållbara transporter. Ändringarna som föreslås ska främja att långsiktigt hållbara stadsmiljöer utvecklas. I utredningens uppdrag ingår att föreslå åtgärder som medför att tillkommande och förändrade fysiska strukturer bidrar till ökad transporteffektivitet och därmed minskad miljö- och klimatpåverkan. Uppdraget innebär att utreda bättre förutsättningar för genomförande av åtgärder i detaljplan och bygglovsprövning, åtgärderna ska främja tillgänglighet genom hållbara transporter. Utredningen ska undersöka hur byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare kan samverka med det allmänna genom utvecklade avtalsformer i samband med planering enligt PBL.

De förslag som utredningen lämnar i betänkandet är i korthet:

- Ändringar i PBL som ska stärka förutsättningarna för transporteffektivitet. Förslagen innebär att tillkommande och förändrade fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet. Det ska leda till minskad miljö- och klimatpåverkan och ge bättre förutsättningar för mobilitet, bland annat genom gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara varutransporter. Förslagen innebär att bebyggelse ska vara samlad så att behovet av person- och varutransporter hålls på en så låg nivå som möjligt och att befintlig infrastruktur utnyttjas. Bostäder och verksamheter ska vara tillgängliga med gång, cykel och olika energieffektiva och miljövänliga transportslag.

- Ändringar i PBL som ska ge bättre förutsättningar för genomförande av åtgärder i detaljplan och bygglovsprövning, som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter. Förslagen

innebär att det ställs krav på mobilitetsåtgärder på tomter och att kommunen får ställa krav på mobilitetsåtgärder i detaljplan.

- Ändringar i PBL som ska ge kommuner ökade möjligheter att säkerställa att planerade och överenskomna mobilitetsåtgärder genomförs, samt möjligheter att i exploateringsavtal komma överens om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster.

- En ny lag om kartläggning av mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som ska möjliggöra uppföljning av åtgärder under förvaltningsskedet och därigenom främja tillgång till mobilitetåtgärder och mobilitetstjänster samt hushållning med mark och stadsmiljö.

Utredningen föreslår också att regeringen tar fram en nationell strategi för en hållbar samhälls- och bebyggelsestruktur. Syftet är att bryta en seglivad praxis genom att höja kunskapsnivån kring transporteffektivitet och rumslig struktur.

Region Stockholm har under utredningens gång haft dialog med utredarna och lämnat underlag om hur regional fysisk planering bedrivs.

Region Stockholms yttrande

Strategisk planering
Region Stockholm ser positivt på att regeringen vill stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer. I Stockholms län finns en regionplan enligt Plan- och bygglag 2010:900 (PBL) 7 kap. Ett av regionplanens syfte är att samordna bebyggelseutvecklingen med utvecklingen av transportsystemet i länets kommuner.

Region Stockholm lämnar inte synpunkter på förslagen till förändringar och tillägg i enskilda paragrafer i PBL, men ser generellt positivt på förslag till tillägg och formuleringar i syfte att öka transporteffektivitet och hållbara transporter. Region Stockholm anser att transporteffektivitet och hållbar mobilitet behöver hanteras på en övergripande kommunal och regional nivå om långsiktig hållbarhet ska uppnås. Grunden för hållbar mobilitet, transporteffektivitet och möjliggörandet av hållbara transporter, läggs i tidiga skeden av planering. Region Stockholm ställer sig därmed tveksam till att utredningens förslag och åtgärder leder till önskvärd utveckling då de

endast omfattar delar av planeringsprocessen – detaljplan och bygglov. Det är i den strategiska planeringen, i den regionala planeringen och den kommunala översiktsplaneringen, som effekter på befintliga system, inklusive kollektivtrafiksystemet, mest lämpligt omhändertas.

Region Stockholm anser vidare att befintliga transporteffektiva och hållbara transportsystem, som kollektivtrafiksystemet, behöver säkerställas och att behoven av framtida utveckling av dessa system behöver tas i beaktande i den övergripande kommunala och regionala planeringen. Till exempel behöver bussarnas framkomlighet säkerställas då områden detaljplaneras. Region Stockholm anser att utredningens förslag behöver kompletteras med detta perspektiv.

Region Stockholm instämmer i utredningens bedömning att sambanden mellan rumslighet och mobilitet behöver tydliggöras och att konsekvenserna av detaljplanens påverkan på tillgänglighet och transport-effektivitet behöver beskrivas och bedömas. Det är dock centralt att transporteffektivitet då också definieras i PBL och att kollektivtrafiken lyfts och betonas särskilt.

Region Stockholm anser att utredningen behöver kompletteras med ett resonemang om att förutsättningarna för att nå transporteffektivitet ser olika ut i olika bebyggelsemiljöer, där den täta stadsmiljön skiljer sig väsentligt från landsbygd och glesare miljöer. Pendlarparkeringar för bil och cykel kan, i rätt lägen som till exempel vid pendeltågsstationer, vara effektiva för att möjliggöra kombinationsresor och skapa effektivt nyttjande av kollektivtrafiken. Detta skulle öka möjligheterna att alla typer av bebyggelsemiljöer, även glesare miljöer, kan utvecklas på ett mer hållbart sätt.

Region Stockholm noterar att det under senare tid har genomförts flera förändringar av regelverket avseende plan- och byggprocessen. Region Stockholm ser att löpande förändringar i PBL och närliggande lagstiftning kopplat till planprocessen innebär en utmaning vid tillämpningen, det finns en risk för utdragna processer, vilket kan få negativa konsekvenser för bland annat bostadsbyggandet. Därtill är det svårt att få en samlad bild av de sammantagna konsekvenserna av föreslagna lagändringar. Region Stockholm anser att staten bör ta ett samlat grepp i lagstiftningen avseende planprocessen istället för att löpande genomföra förändringar.

Nationell strategi
Utredningen presenterar ett förslag om en nationell strategi för fysisk planering som konkretiserar innebörden av en hållbar bebyggelseutveckling både i tätorter och i övriga landet. Region Stockholm instämmer i att det, för att uppnå långsiktigt hållbara stadsmiljöer, finns ett stort behov av att hantera transporter, transportsystem och bebyggelsestruktur på en översiktlig och strukturell nivå. Region Stockholm anser därmed att förslaget om en nationell strategi ska utredas vidare. Det är viktigt att en nationell strategi utgår ifrån de regionplaner och regionala utvecklingsstrategier som finns på regional nivå.

Kommunernas roll som markägare
Region Stockholm noterar att utredningen understryker att kommuner måste föra en aktiv markpolitik, det vill säga att kommuner som äger mycket mark har goda möjligheter att nå målet om transporteffektivitet. Detta genom att bland annat i markanvisningsavtal medverka till mobilitetsåtgärder. Region Stockholm vill påtala att flera kommuner inte äger mark och att en aktiv markpolitik därmed är svår att föra. Region Stockholm anser att utredningen behöver kompletteras med vilka möjligheter som finns för kommuner att styra mot transporteffektivitet då kommunen inte är markägare. Det skulle öka möjligheterna för kommunerna att bidra till att nå målen i den regionala utvecklingsplanen.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Anton Västberg
Utvecklingsdirektör

Beslutsunderlag
1. Sammanfattning av SOU 2021:23 Stärkt planering för hållbar utveckling

Beslutsexpediering

1. Finansdepartementet

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2021-09-13

Sammanfattning

Klimatfrågan är central för en hållbar utveckling och Sverige har gjort åtaganden om att minska utsläppen av växthusgaser. Då transportsektorn står för en betydande miljö- och klimatpåverkan anser regeringen att det är angeläget att samhällsplaneringen i ökad utsträckning främjar en transporteffektiv samhällsstruktur som bidrar till hållbara livsmiljöer med minskad miljö- och klimatpåverkan. En sådan struktur kan därtill bidra till att uppnå många av de nationella miljökvalitetsmålen och även bidra till minskade markanspråk och barriäreffekter.

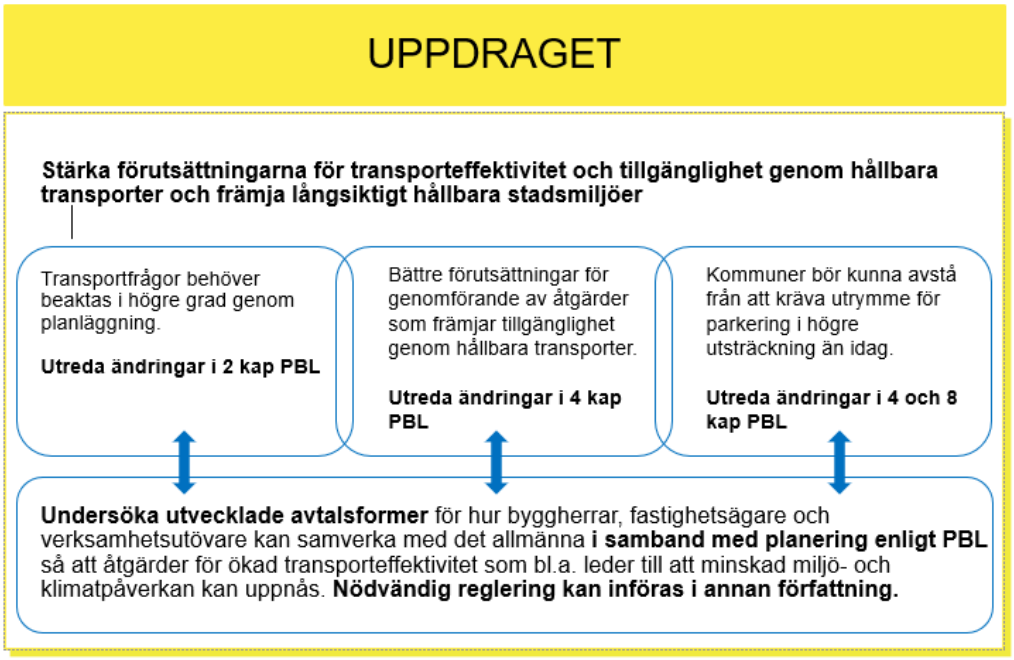
Uppdraget

Enligt tilläggsdirektiv till Samordning för bostadsbyggande ska utredningen se över delar av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, för att genom ändringar i regelverket stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer. I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningen ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som medför att planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt PBL kan tydliggöras så att tillkommande och förändrade fysiska strukturer bidrar till ökad transporteffektivitet som leder till minskad miljö- och klimatpåverkan och ger bättre förutsättningar för att utveckla gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara godstransporter. Uppdraget innebär också att utreda bättre förutsättningar för genomförande av åtgärder i detaljplan och bygglovsprövning som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter. Vidare ingår att utreda om kommunen i högre utsträckning än i dag bör kunna avstå från att kräva att en obebyggd

tomt som ska bebyggas ska ordnas så att det på tomten eller i närheten av den finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon. Utredningen ska undersöka hur byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare kan samverka med det allmänna genom utvecklade avtalsformer i samband med planering enligt PBL, så att åtgärder för ökad transporteffektivitet som bland annat leder till att minskad miljö- och klimatpåverkan kan uppnås och som sträcker sig längre än genomförandet av en detaljplan.

Figur 1 **Utredningens uppdrag och kopplingen mellan deluppdragen**



Utredningens förslag

De förslag som utredningen lämnar i detta betänkande är:

- Ändringar i andra och fjärde kapitlen PBL som stärker förutsättningarna för transporteffektivitet. Förslagen innebär att tillkommande och förändrade fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet. Det ska leda till minskad miljö- och klimatpåverkan och ge bättre förutsättningar för mobilitet, bland annat genom gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara varutransporter. Förslagen innebär att bebyggelse ska vara samlad så att behovet av person- och varutransporter hålls på en så låg nivå som möjligt och att befintlig infrastruktur utnyttjas. Bostäder och

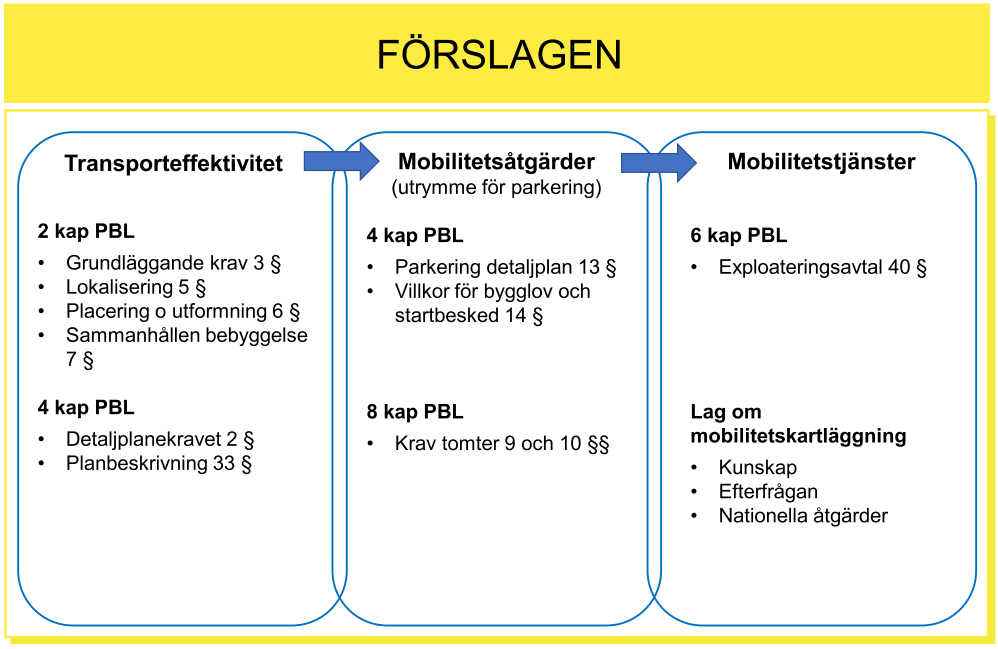
verksamheter ska vara tillgängliga med gång, cykel och olika energieffektiva och miljövänliga transportslag. Två förslag i fjärde kapitlet innebär att kommunen ska ta hänsyn till transporteffektivitet vid bedömningen av om det krävs detaljplan för sammanhållen bebyggelse och att planbeskrivningen ska innehålla en redogörelse för hur planer uppfyller kraven på transporteffektivitet.

- Ändringar i fjärde och åttonde kapitlen PBL som ger bättre förutsättningar för genomförande av åtgärder i detaljplan och bygglovsprövning, som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter. Förslagen innebär att det ställs krav på mobilitetsåtgärder på tomter och att kommunen får bestämma krav på mobilitetsåtgärder i detaljplan. Mobilitetsåtgärder innefattar utrymme och anläggningar för parkering, stannande, lastning, lossning samt leverans och tillfällig förvaring av varor. Mobilitetsåtgärder kan vidtas för alla trafik- och fordonsslag, såväl bil för enskilt bruk som delade fordon och andra energieffektiva och miljövänliga alternativ till bil för enskilt bruk. Förslagen bidrar till transporteffektivitet och innebär i högre utsträckning än i dag att kommunen kan avstå från att kräva att tomter ska ordnas så att det finns utrymme för parkering av bil för enskilt bruk.
- Ändringar i fjärde och sjätte kapitlet PBL som ger kommuner ökade möjligheter att säkerställa att planerade och överenskomna mobilitetsåtgärder genomförs, samt möjligheter att i exploateringsavtal komma överens om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. Med mobilitetstjänst avses tjänst för persontransporter eller för leverans och tillfällig förvaring av varor. Förslagen innebär att kommuner kan samverka med byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare i fråga om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. Det bidrar till transporteffektivitet och att minskad miljö- och klimatpåverkan kan främjas.
- En ny lag om kartläggning av mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som möjliggör uppföljning av åtgärder under förvaltningsskedet och därigenom främjar tillgång till mobilitetåtgärder och mobilitetstjänster samt hushållning med mark och stadsmiljö. Kartläggningarna ska bidra till kunskap om de transportlösningar som finns inom en fastighet hos boende, fastighetsägare, byggherrar, kommuner och Boverket. Detta kan bidra till

ökat engagemang och efterfrågan på olika transportlösningar nära bostaden, som underlag i kommuners samhällsplanering och till åtgärder på nationell nivå för att främja tillgången till olika transportlösningar.

Vi föreslår också att regeringen tar fram en nationell strategi för en hållbar samhälls- och bebyggelsestruktur. Syftet är att bryta en seglivad praxis genom att höja kunskapsnivån kring transporteffektivitet och rumslig struktur. Utredningen har därtill identifierat behovet av att se över bestämmelserna om estetik i andra kapitlet PBL, även om detta inte ingår i utredningens uppdrag. Riksdagen fattade 2018 beslut om ett nytt mål för arkitektur, form och design, som är vägledande för den nya politiken för gestaltad livsmiljö. Den nya politiken har därefter inte implementerats i PBL.

Figur 2 Utredningens olika förslag och hur de hänger samman



Dagens reglering ger kommunerna möjlighet att påverka i vilken omfattning det ska finnas bilparkering i samband med att en obebyggd tomt ska bebyggas. Många kommuner arbetar med parkeringspolicyer samt trafik- och transportplaner, vilka har som målsättning att förändra fördelningen av andelen personer som reser med olika färdmedel. Tillämpningen varierar dock över landet. Flera

kommuner har uttryckt behov av tydligare styrmedel och regelverk för parkeringsplaneringen. Utredningens förslag innebär ett tydligt beslutsstöd för alla landets kommuner och som samtidigt bekräftar tillämpningen i de kommuner som redan arbetar i en sådan riktning.

Utredningens förslag bedöms sammantaget bidra till en samhällsplanering som främjar hållbara livsmiljöer med minskad miljö- och klimatpåverkan. En normförskjutning möjliggörs vid planering av markanvändning, som kan vidga synen på tillgänglighet och rörlighet för personer och varor.

Förslagen innebär att bilens särställning i lagstiftningen ersätts med likvärdig tillgänglighet till olika mobilitets- och transportlösningar. Fokus kan flyttas från hur många parkeringsplatser som behövs i samband med nybyggnation till hur individens och samhällets behov av lösningar för mobilitet och varutransporter kan tillgodoses.