Till statsrådet Märta Stenevi

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 (dir 2017:126). Syftet med uppdraget är att underlätta planeringsprocesser för att få till stånd ett ökat och hållbart bostadsbyggande.

Johan Edstav förordnades samma dag till särskild utredare och Christina Leideman förordnades som huvudsekreterare i utredningen från och med den 1 januari 2018.

Utredningen har antagit namnet *Samordning för bostadsbyggande.*

Detta betänkande behandlar den del av uppdraget som avser tilläggsdirektiv (dir. 2020:15) beslutade den 13 februari 2020, som ska redovisas senast den 31 mars 2021 (dir. 2020:121).

Lena Dübeck förordnades från och med den 3 mars 2020 för att biträda utredaren i den del av uppdraget som betänkandet avser.

Förordnade sekreterare som medverkat i delar av arbetet och under olika tidsperioder med detta betänkande är Michael Erman, Susanna Grege, Maria Isaksson, Åsa Johansson och Jan Wijkmark. Vidare har professor emeritus Carl-Johan Engström bistått utredningen och medverkat i arbetet med betänkandet.

Sakkunniga i utredningen under den period som arbetet med betänkandet bedrivits är departementssekreteraren Mattias Schriever-Abeln, Finansdepartementet, departementssekreteraren Anna Johansson, Infrastrukturdepartementet, kanslirådet Philip Fridborn Kempe, Finansdepartementet, och kanslirådet Mathias Fredriksson, Försvarsdepartementet (förordnade i utredningen från och med den 3 april 2018), samt (från och med förordnande den 28 augusti 2020) departementssekreteraren Emma Bonnevier, Miljödepartementet, och kanslirådet Claes Eriksson, Kulturdepartementet. Sakkunniga har getts möjlighet att lämna synpunkter under arbetets gång.

Utredningens uppdrag att *analysera för- och nackdelar med en lagstadgad rätt för kommuner att införa krav på transportplaner i detaljplanering för nyetablering av bostäder enligt plan- och bygglagen* redovisades den 29 mars 2019 i betänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling* (SOU 2019:17). Utredningens uppdrag i övrigt enligt direktiv beslutade i december 2017 slutredovisades den 23 december 2020.

Härmed överlämnar vi betänkandet *Stärkt planering för en hållbar utveckling* (SOU 2021:23). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm den 30 mars 2021

Johan Edstav

/Lena Dübeck
Carl-Johan Engström
Michael Erman
Susanna Grege
Maria Isaksson
Åsa V Johansson
Christina Leideman
Jan Wijkmark

Innehåll

Sammanfattning **13**

1 Författningsförslag **19**

1.1 Förslag till lag (202X:XX) om mobilitetskartläggning 19

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 22

1.3 Förslag till förordning (202X:XX) om mobilitetskartläggning 32

2 Utredningens uppdrag och arbete **33**

2.1 Uppdrag om samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande 33

2.1.1 Tilläggsdirektiv om stärkt planering för en hållbar utveckling 34

2.2 Arbetsformer och genomförande 34

2.3 Begrepp som används i betänkandet 36

2.3.1 Nyckelbegrepp i utredningens direktiv 36

2.3.2 Utredningens användning av begreppet mobilitet 36

3 Andra utredningar inom området och dialog med berörda aktörer **39**

3.1 Andra statliga utredningar inom området 39

3.1.1 Tidigare statliga utredningar 39

3.1.2 Dialog med pågående statliga utredningar med uppdrag av betydelse för uppdraget 43

3.1.3 Dialog med aktörer som har uppdrag av betydelse för uppdraget eller dess genomförande ... 43
3.1.4 Dialog med branschaktörer ... 44

4 Problembild och utvecklingstendenser ... 45

4.1 Behovet av stärkt planering för att nå nationella mål för klimatet ... 45
4.1.1 Klimatmål för transportsektorn ... 45
4.1.2 Den klimatpolitiska handlingsplanen ... 46
4.1.3 Klimatpolitiska rådet bedömer att fler åtgärder som rör planering behövs ... 47
4.1.4 Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet ... 48

4.2 Behovet av stärkt planering för att nå nationella mål för städer och livsmiljöer ... 48
4.2.1 Strategi för levande städer ... 49
4.2.2 Politik för gestaltad livsmiljö ... 49

4.3 Bilanvändning och parkering ... 51
4.3.1 Nya synsätt på parkering ... 51
4.3.2 Antalet bilar och parkeringar i Sverige ... 51
4.3.3 Markåtgång för parkering ... 53
4.3.4 Parkeringsfrågornas problematik ... 54

4.4 Nya synsätt på gatan ... 57

4.5 Nya analysverktyg för transporteffektiv stadsplanering ... 59

4.6 Utvecklingstrender när det gäller mobilitet och stadsbyggnad ... 60
4.6.1 Smart mobilitet ... 60
4.6.2 Integrerade system av mobilitetstjänster ... 61
4.6.3 Nya synsätt på staden ... 61

4.7 Behovet av kunskap ... 63

5 Bebyggelse- och transportplanering som bidrar till hållbara livsmiljöer ... 65

5.1 Allmänt ... 65

5.2 Samhällets rumsliga organisering påverkar förutsättningarna för transporteffektivitet ... 66
5.2.1 God tillgänglighet är målet ... 67

5.3 Utredningens användning av begreppet transporteffektivitet ... 67

5.4 Avvägningsregler i PBL som stödjer en transporteffektiv samhällsstruktur ... 69

5.5 Strategisk planering ... 72
5.5.1 Regionplanering ... 73
5.5.2 Översiktsplanering ... 75
5.5.3 Transportsystemets planering ... 79

5.6 Detaljplan ... 82

5.7 Bygglovsprövning ... 83

6 Parkering, lastning och lossning av fordon ... 87

6.1 Dagens parkeringsreglering ... 87

6.2 Tillämpning av bestämmelser om parkering ... 87

6.3 Parkeringsregleringens framväxt ... 90

6.4 Analys och slutsatser av dagens parkeringsreglering ... 91
6.4.1 Problemanalys när det gäller parkeringsreglering enligt plan- och bygglagen ... 102
6.4.2 Vår syn på reformbehovet ... 104

7 Samverkan mellan aktörer i samband med planering ... 107

7.1 Allmänt ... 107

7.2 Rättsliga förutsättningar för markanvisningsavtal och exploateringsavtal ... 109
7.2.1 Avtalslagen och några rättsliga principer ... 109
7.2.2 Framväxten av reglerna för markanvisningsavtal och exploateringsavtal ... 110
7.2.3 Markanvisningsavtal ... 112
7.2.4 Exploateringsavtal ... 114

7.3 Samverkan genom markanvisningsavtal och exploateringsavtal ... 119
7.3.1 Mobilitetsåtgärder, tjänster, flexibla parkeringstal och parkeringsköp ... 120
7.3.2 Avtal om servitut och bildande av gemensamhetsanläggning ... 124
7.3.3 Villkor för tiden efter planens genomförande ... 125

7.4 Samverkan på annat sätt i ett tidigare skede eller helt utan samband med genomförandeavtalen ... 126
7.4.1 Investeringar i transportinfrastruktur ... 126
7.4.2 Godsnätverk och andra nätverk ... 127
7.4.3 Samverkan i flera frågor eller andra frågor än åtgärder för transporteffektivitet ... 128

7.5 Berörda aktörers syn på samverkan ... 129
7.5.1 Kommuners synpunkter ... 129
7.5.2 Byggherrars och fastighetsägares synpunkter ... 130
7.5.3 Mobilitetsaktörers synpunkter ... 131

7.6 Samverkan om mobilitet i andra europeiska länder ... 133

7.7 Analys och slutsatser av dagens samverkan ... 134
7.7.1 Vår syn på reformbehovet ... 136

8 Utredningens överväganden och förslag ... 143

8.1 Behov av normförskjutning – utredningens samlade syn på reformerna ... 143
8.1.1 Utgångspunkter ... 143
8.1.2 Strategisk planering ... 145
8.1.3 Detaljplanering ... 146
8.1.4 Genomförande ... 147
8.1.5 Förvaltning ... 148

8.2 Överväganden och förslag angående 2 kap. PBL ... 150
8.2.1 Främja en ändamålsenlig och transporteffektiv struktur ... 150
8.2.2 Byggnaders lokalisering och tillgänglighet ... 157
8.2.3 Byggnaders placering och nåbarhet ... 159
8.2.4 Krav på planläggning vid sammanhållen bebyggelse ... 162

8.3 Behov av en nationell strategi ... 163

8.4 Överväganden och förslag angående 4 kap. PBL ... 167
8.4.1 Detaljplanekravet ... 168
8.4.2 Markreservat för mobilitetanläggningar ... 170
8.4.3 Planbestämmelser för utrymmen, anläggningar och tjänster för mobilitet ... 172
8.4.4 Möjligheter att säkerställa viss åtgärd genom villkor för bygglov i detaljplanen ... 176
8.4.5 Redogörelse i planbeskrivningen ... 179

8.5 Krav på utrymmen och anläggningar för mobilitet i bygglovet ... 183

8.6 Möjlighet att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal ... 186

8.7 En ny lag om mobilitetskartläggning ... 194

9 Ikraftträdande och genomförande ... 199

9.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 199

10 Konsekvensbeskrivningar ... 201

10.1 Övergripande bedömning av konsekvenserna av förslagen ... 201

10.2 Vilka berörs av förslagen? ... 203

10.3 Konsekvenser för staten, regioner och kommuner ... 203
10.3.1 Boverket ... 203
10.3.2 Trafikverket ... 204
10.3.3 Länsstyrelsen ... 205
10.3.4 Regionerna ... 206
10.3.5 Kommunerna ... 207

10.4 Konsekvenser för företag och verksamhetsutövare ... 208

10.5 Konsekvenser för byggherrar och fastighetsägare ... 210

10.6 Konsekvenser för hushåll och enskilda ... 211

10.7 Konsekvenser av tillämpning av lägre parkeringstal ... 213

10.8 Övriga konsekvenser ... 214
10.8.1 Konsekvenser för klimat och miljö ... 214
10.8.2 Konsekvenser för levande städer ... 215
10.8.3 Konsekvenser i förhållande till nationella mål ... 216
10.8.4 Konsekvenser för regional utveckling ... 219
10.8.5 Förslagens påverkan på den kommunala självstyrelsen ... 220
10.8.6 Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen ... 220
10.8.7 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män ... 221
10.8.8 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen ... 221
10.8.9 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 222

11 Författningskommentar ... 223

11.1 Förslaget till lag (202X:XX) om mobilitetskartläggning ... 223

11.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2020:900) ... 226

Referenser ... 239

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:15 ... 251

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2020:121 ... 261

Bilaga 3 Begreppsförklaringar ... 263

Bilaga 4 Utgångspunkter för utredningens användning av begreppet mobilitet ... 269

Bilaga 5 Rättsliga förutsättningar för parkering, lastning och lossning av fordon ... 275

Bilaga 6 Samverkan om mobilitetsåtgärder – Svenska kommuners erfarenheter i samband med exploatering och byggande ... 289

Bilaga 7 Samverkan om mobilitetsåtgärder – Byggherrars och fastighetsägares erfarenheter i samband med exploatering och byggande 309

Bilaga 8 Samverkan om mobilitetsåtgärder – Mobilitetsaktörers erfarenheter i samband med exploatering och byggande 331

Bilaga 9 Samverkan om mobilitetsåtgärder i stadsplaneringen – En internationell jämförelse 351

Bilaga 10 Kunskapsunderlag om samband mellan bebyggelseplanering och trafikalstring 379

Bilaga 11 Formulär för ”Miljöanpassade transporter” från Uppföljningsportalen 407

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.

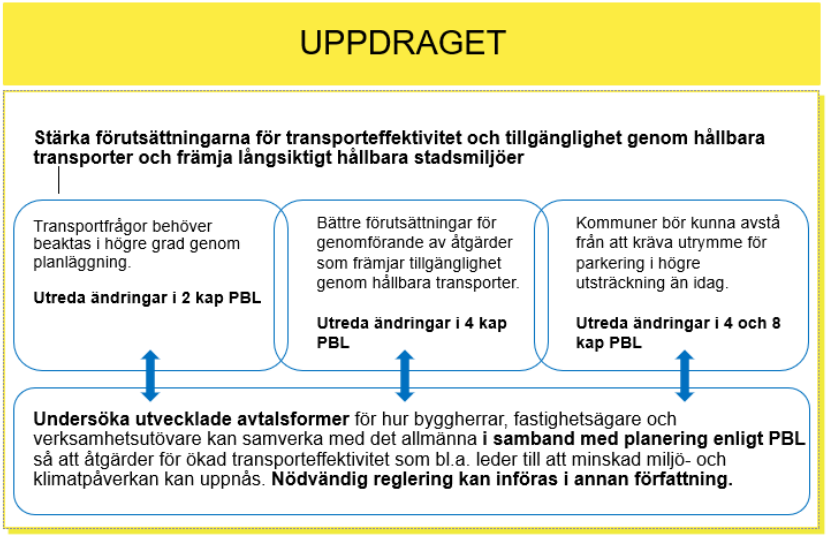
Uppdraget

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

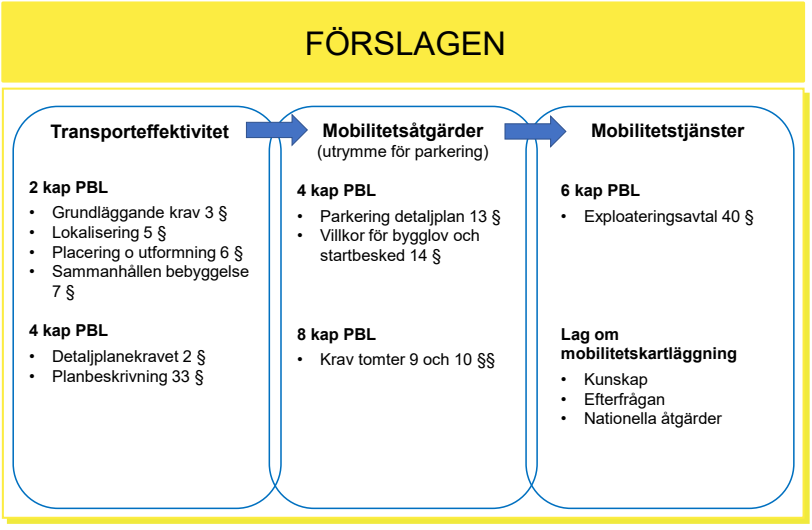
verksamheter ska vara tillgängliga med gång, cykel och olika energieffektiva och miljövänliga transportslag. Två förslag i fjärde kapitlet innebär att kommunen ska ta hänsyn till transporteffektivitet vid bedömningen av om det krävs detaljplan för sammanhållen bebyggelse och att planbeskrivningen ska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

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (202X:XX) om mobilitetskartläggning

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Lagens syfte är att främja tillgång till mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster och hushållning med mark och stadsmiljö.

2 § Lagen ska tillämpas för fastigheter med bostäder och verksamheter som medför ett transportbehov av betydande omfattning.

Definitioner

3 § Med mobilitetskartläggning avses en kartläggning över mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster inom fastigheter som anges i 2 §.

4 § Termerna mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster har samma betydelse som i plan- och bygglagen (2010:900).

Skyldighet att göra mobilitetskartläggningar

5 § Ägare till fastigheter som anges i 2 § ska årligen göra en mobilitetskartläggning.

Mobilitetskartläggningens innehåll och redovisning

6 § Mobilitetskartläggningen ska innehålla en beskrivning av vilka mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som finns tillgängliga inom fastigheten.

Fastighetsägaren ska ge in mobilitetskartläggningen till berörd kommun och den myndighet som regeringen bestämmer.

Tillgång till mobilitetskartläggning

7 § Fastighetsägare som omfattas av kravet på kartläggning enligt denna lag ska se till att den mobilitetskartläggning som senast har upprättats för byggnaden

1. visas på en för allmänheten väl synlig och framträdande plats i byggnader på fastigheten,
2. visas för en presumtiv nyttjanderättshavare,
3. överlämnas till en ny nyttjanderättshavare.

Om det finns en mobilitetskartläggning när en byggnad, en del av en byggnad eller en andel i en byggnad bjuds ut till uthyrning eller försäljning, ska den som äger byggnaden eller säljaren se till att den senast gjorda mobilitetskartläggningen anges vid annonsering.

Tillsyn och skyldighet att lämna uppgifter

8 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

9 § Fastighetsägare som omfattas av skyldigheten att göra en mobilitetskartläggning ska på tillsynsmyndighetens begäran lämna de upplysningar och de handlingar som myndigheten behöver för tillsynen.

10 § Tillsynsmyndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen. Ett föreläggande får förenas med vite.

Bemyndigande

11 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilka fastigheter som medför ett transportbehov av betydande omfattning enligt 2 §, och
2. de skyldigheter som anges i 6 och 7 §§.

Överklagande

12 § Beslut om föreläggande enligt 10 § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen

dels att 1 kap. 4 §, 2 kap. 3, 5, 6 och 7 §§, 4 kap. 2, 6, 13, och 14 §§, 6 kap. 40 §, 8 kap. 9 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 4 kap. 13 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 kap.

4 §[1]

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

exploateringsavtal: avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25§§,

[1] Senaste lydelse 2019:949.

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

markanvisning: ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande,

medfinansieringsersättning: ersättning som en byggherre eller en fastighetsägare i samband med genomförande av en detaljplan åtar sig att betala för en del av en kommuns kostnad för bidrag till byggande av en viss väg eller järnväg som staten eller en region ansvarar för,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

Mobilitetstjänst: tjänst för

1. persontransporter, eller

2. leverans eller tillfällig förvaring av varor.

Mobilitetsåtgärd: utrymme och anläggning för

1. parkering eller stannande för persontransporter, eller

2. lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor.

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt

anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

2 kap.

3 §

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig *struktur och* en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,	1. en ändamålsenlig och *transporteffektiv samhälls- och bebyggelsestruktur samt* en estetisk tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,

2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,

3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,

4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och

5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–5.

5 §[2]

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till

1. människors hälsa och säkerhet,

2. jord-, berg- och vattenförhållandena,

3. möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kom-	3. möjligheterna att ordna trafik *och främja transporteffektivitet, ordna* vattenförsörj-

[2] Senaste lydelse 2018:636.

munikation samt samhällsservice i övrigt,	ning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,

4. möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och

5. risken för olyckor, översvämning och erosion.

Bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi ska lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen.

6 §

Vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

1. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,

2. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,

3. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,

4. behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden,

5. möjligheterna att hantera avfall,

6. trafikförsörjning och *behovet av* en god trafikmiljö	6. *behovet av en transporteffektiv* trafikförsörjning och en god trafikmiljö

7. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, och

8. behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

Första stycket gäller också i fråga om skyltar och ljusanordningar.

Vid planläggning och i andra ärenden samt vid åtgärder avseende byggnader som inte ingår i ett ärende enligt denna lag ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

7 §

Vid planläggning enligt denna lag ska hänsyn tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns

1. gator *och* vägar,	1. gator, vägar *och mobilitetsåtgärder*,

2. torg,
3. parker och andra grönområden,
4. lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse, och
5. möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service.

4 kap.

2 §

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt,	1. en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning, *transporteffektivitet* eller till förhållandena i övrigt,

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang med hänsyn till den fysiska miljö som åtgärden ska genomföras i, till åtgärdens karaktär eller omfattning eller till förhållandena i övrigt,
3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket kräver bygglov eller är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a §, och

a) byggnadsverket eller dess användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, eller

b) byggnadsverket placeras i närheten av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

4. en åtgärd som kräver bygglov vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och varken byggnadsverket eller dess användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

6 §

I en detaljplan får kommunen bestämma markreservat för sådana trafik- och väganläggningar, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för allmänna ändamål.	I en detaljplan får kommunen bestämma markreservat för sådana trafik- och väganläggningar *och anläggningar för leveranser*, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för allmänna ändamål.
Parkering	***Utrymmen och anläggningar för mobilitet***

13 §

I en detaljplan får kommunen bestämma

1. de krav i fråga om att ordna *utrymme för parkering, lastning och lossning* som behövs med hänsyn till 8 kap. 9 § första stycket 4,	1. de krav i fråga om att ordna *mobilitetsåtgärder* som behövs med hänsyn till 8 kap. 9 § första stycket 4,
2. placeringen och utformningen av *parkeringsplatser*, och	2. placeringen och utformningen av *mobilitetsåtgärder*,
3. att viss mark eller vissa byggnader inte får användas för *parkering*.	3. att viss mark, eller vissa byggnader inte får användas för *åtgärder enligt första punkten*.

14 §[3]

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att

[3] Senaste lydelse 2014:902.

1. en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,	
	2. en mobilitetsåtgärd som kommunen inte ska vara huvudman för har säkerställts,
2. ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,	*3.* ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,
3. utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats,	*4.* utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats,
4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförorening har avhjälpts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten,	*5.* markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförorening har avhjälpts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten,
5. åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.	*6.* åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.

33 §[4]

Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,

	4. hur planen uppfyller kraven på transporteffektivitet som avses i 2 kap. 3 §,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och	*5.* de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och

[4] Senaste lydelse 2015:668.

5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.	*6.* om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

6 kap.

40 §[5]

Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och av andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp och andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Ett exploateringsavtal får omfatta mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster.

Ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning, under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

Byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

[5] Senaste lydelse 2017:181.

8 kap.

9 §

En obebyggd tomt som ska bebyggas ska ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Tomten ska ordnas så att

1. naturförutsättningarna så långt möjligt tas till vara,

2. betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkommer,

3. det finns en lämpligt belägen utfart eller annan utgång från tomten samt anordningar som medger nödvändiga transporter och tillgodoser kravet på framkomlighet för utryckningsfordon,

4. det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för *parkering, lastning och lossning av fordon*,	4. det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för *mobilitetsåtgärder*,

5. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till byggnadsverk och på annat sätt använda tomten, om det med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt inte är orimligt, och

6. risken för olycksfall begränsas.

Om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta.

10 §

Det som gäller i fråga om utrymme för *parkering, lastning och lossning* och om friyta i 9 § första stycket 4 och andra stycket ska i skälig utsträckning också tillämpas om tomten är bebyggd.	Det som gäller i fråga om utrymme för *mobilitetsåtgärder* och om friyta i 9 § första stycket 4 och andra stycket ska i skälig utsträckning också tillämpas om tomten är bebyggd.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2022 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

1.3 Förslag till förordning (202X:XX) om mobilitetskartläggning

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning är meddelad med stöd av 11 §§ lagen (202X:XX) om mobilitetskartläggning.

2 § Termer och uttryck som används i denna förordning har samma betydelse som i lagen (202X:XX) om mobilitetskartläggning.

Tillämpningsområde

3 § Fastigheter enligt 2 § lag (202X:XX) om mobilitetskartläggning är fastigheter med fler än 30 bostadslägenheter och fastigheter med verksamheter som har mer än 400 kvadratmeter lokalyta.

Redovisning av mobilitetskartläggning

4 § Mobilitetskartläggning enligt 6 § andra stycket lag (202X:XX) om mobilitetskartläggning ska ges in till Boverket årligen senast den 31 december.

Innehåll och tillgång till mobilitetskartläggning

5 § Boverket får meddela föreskrifter om de skyldigheter som anges i 6 och 7 §§ lagen (202X:XX) om mobilitetskartläggning.

Tillsyn och skyldighet att lämna uppgifter

6 § Boverket ska utöva tillsyn över att lagen (202X:XX) om mobilitetskartläggning och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdrag om samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande

Regeringen beslutade i december 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar och direktiv för *Samordning för ökat och hållbart bostadsbyggande* (dir. 2017:126). Syftet med uppdraget är att underlätta planeringsprocesser för att få till stånd ett ökat och hållbart bostadsbyggande. Utredningen har antagit namnet *Samordning för bostadsbyggande.*

I uppdraget ingick bland annat att analysera för- och nackdelar med en lagstadgad rätt för kommuner att införa krav på transportplaner i detaljplanering för nyetablering av bostäder enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Denna del av uppdraget redovisades den 29 mars 2019 i betänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling* (SOU 2019:17). Utredningens slutsatser var bland annat att det finns starka skäl att föra frågan vidare om nya och bättre verktyg för en integrerad bebyggelse- och transportplanering. (Se vidare kapitel 3).

Utredningens uppdrag i övrigt enligt direktiv beslutade i december 2017 slutredovisades den 23 december 2020.

2.1.1 Tilläggsdirektiv om stärkt planering för en hållbar utveckling

Regeringen beslutade den 13 februari 2020 om tilläggsdirektiv (dir 2020:15, bilaga 1) till utredningen *Samordning för bostadsbyggande* om stärkt planering för hållbar utveckling. Uppdraget ska enligt tilläggsdirektiv om förlängd utredningstid redovisas senast den 31 mars 2021 (dir 2020:121, bilaga 2).

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. I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag.

2.2 Arbetsformer och genomförande

Detta betänkande har tagits fram under perioden mars 2020 till mars 2021. På grund av coronapandemin har utredningsarbetet bedrivits och möten genomförts på distans.

Utredningens arbete med uppdraget har innehållit följande arbetsmoment:

- Kunskapsinhämtning av problem- och målbild
- Kartläggning och analys av regelverk och kommunal praxis
- Inventering och analys av tidigare och aktuella utredningar inom området
- Dialog med representanter för Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, kommuner, regioner, experter, forskning och branschorganisationer
- Framtagande av kompletterande kunskapsunderlag
- Analys och resonemang om alternativa förslag

Utöver de kontakter som tagits i enlighet med direktiven (se kapitel 3) har utredningen inhämtat ytterligare underlag genom samråd med experter inom samhällsplanering, juridik och fastighetsförvaltning.

Utredningen har också tagit del av forskning om parkeringsreglering genom följande två forskningsprojekt:

- Projektet *Utvärdering av parkeringsnormer* vilket bedrivs av SKR, i samarbete med Trafikverket, under perioden våren 2020–våren 2021. Syftet är att undersöka förhållandet mellan användande och behov av parkering och parkeringsnormer i mindre och mellanstora stadskärnor.
- Projektet Kompark – *Kommunala parkeringsstyrmedel* bedrivs av IVL Svenska Miljöinstitutet under perioden 2020–2022 och finansieras av Energimyndigheten. Syftet är att analysera och utveckla parkeringsstyrmedel för att avsevärt öka kommuners rådighet och möjlighet att påverka och styra bilinnehav och bilanvändning för energieffektiva städer.

Vidare har utredningen uppdragit åt Trivector att ta fram en fördjupad analys av samverkan om mobilitetsåtgärder i Göteborg, Sundbyberg och Jönköping. Företaget har också uppdragits att genomföra enkätundersökningar riktade till ett urval svenska kommuner, byggherrar och mobilitetstjänsteleverantörer om samverkan när det gäller mobilitetsåtgärder, samt att göra en internationell jämförelse mellan några olika länder när det gäller samverkan om mobilitetsåtgärder. Resultatet av enkätundersökningarna och den internationella jämförelsen återfinns i bilaga 6–9 i detta betänkande. En kort redovisning av resultaten finns även i kapitel 7.

Ytterligare kunskapsunderlag om parkering och parkeringstal i detaljplan och bygglov har tillförts utredningen genom uppdrag till Trafikutredningsbyrån.

Därtill har Spacescape uppdragits att redogöra för kunskapsläge, verktyg och exempel när det gäller samband mellan bebyggelseplanering och trafikalstring. Företaget har också försett utredningen med kunskapsunderlag om gators omvandling inom EU till så kallade multimodala gator som en åtgärd för ökad transporteffektivitet.

Utredningen har också tagit del av en presentation av rapporten *Framtiden för parkering och nya bostäder* från oktober 2020 som

tagits fram av organisationerna Fastighetsägarna Stockholm, Hyresgästföreningen och Naturskyddsföreningen. Syftet med rapporten är att belysa hur parkering påverkar markanvändningen, bostadsbyggandet, fastighetsförvaltningen, hyresgäster och miljö i Sverige.

2.3 Begrepp som används i betänkandet

2.3.1 Nyckelbegrepp i utredningens direktiv

Enligt direktiven ska utredningen ”se över delar av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, för att dels stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter, dels utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer”. I arbetet med betänkandet har vi utgått från de nyckelbegrepp som används i direktiven och som framgår av bland andra följande formuleringar:

- ”transporteffektiv samhällsstruktur med sammanhållen bebyggelse”,
- ”förbättrad tillgänglighet för gång-, cykel- och kollektivtrafik, större andel elfordon och andra fordon med låga utsläpp samt effektivare och mer samordnade godstransporter”.

Vi har därtill införlivat begreppet *mobilitet*, med anledning av dess utbredda användning inom transport- och samhällsplanering. Resonemang och förslag som rör begreppet har avvägts mot direktivens centrala formuleringar. I följande avsnitt redovisar vi hur begreppet används i detta betänkande. Begreppet transporteffektivitet behandlas i kapitel 5. I bilaga 3 redovisas samlat användningen av vissa övriga begrepp som används i betänkandet.

2.3.2 Utredningens användning av begreppet mobilitet

Svenska Akademiens ordlista definierar mobilitet som *rörlighet* – oavsett vad eller vem som rör sig i vilken riktning eller dimension. Utredningen har därför valt att använda just begreppet mobilitet som samlingsbegrepp inom transport- och samhällsplanering. Vi

föreslår även att några nya begrepp och uttryck med utgångspunkt från begreppet mobilitet införs i nya bestämmelser i PBL.

Skälen för att använda *mobilitet* som samlingsbegrepp är flera. Dels är det ett övergripande neutralt begrepp som innebär rörlighet på fler plan än de fysiska. Dels spelar digital infrastruktur och digitala system en allt större roll för mobiliteten i samhället. Begreppet omfattar därmed nya och framtida transportlösningar och signalerar ett nytt synsätt på hur människor förflyttar sig i linje med samhällets behov av omställning.

Utredningen anser att begreppet mobilitet bör användas övergripande och balanseras mot andra mer välbekanta begrepp i de fall dessa är lika tydliga och där traditionella begrepp – till exempel resande, transporter eller förflyttning – säger mer i det specifika sammanhanget. Begreppet bör också användas värdeneutralt och i sin grundläggande betydelse, det vill säga rörlighet. Genom att lägga till olika adjektiv kan begreppet förtydligas och anpassas – hållbar mobilitet, smart mobilitet och delad mobilitet. Vi använder också begreppet *likvärdig mobilitet*, med vilket vi avser likvärdiga förutsättningar för olika trafikslag, exempelvis gång-, cykel-, kollektiv- och biltrafik.

Ytterligare utgångspunkter för utredningens val att använda begreppet mobilitet framgår av bilaga 4.

Begreppet mobilitet i sammansatta ord

Utredningen har valt att använda begreppet mobilitet i de sammansatta orden *mobilitetsåtgärder* och *mobilitetstjänster*. Innebörden av dessa ord redovisas utförligt i kap. 11.

3 Andra utredningar inom området och dialog med berörda aktörer

3.1 Andra statliga utredningar inom området

Enligt utredningsdirektiven ska vi beakta vad som framkommit av tidigare utredningar inom området och remissynpunkter på dessa. Utredaren ska också förhålla sig till och ha en dialog med pågående utredningar och myndigheter som har uppdrag av betydelse för uppdraget.

3.1.1 Tidigare statliga utredningar

Ett stort antal statliga utredningar har haft uppdrag av betydelse för det här aktuella uppdraget. Det är omöjligt att fånga in samtliga dessa i vår redovisning. Frågor om samhällsplanering griper in i många olika ämnesområden. Vi har beaktat vad som framkommit av följande utredningar i de delar som har ansetts vara relevanta.

- SOU 2005:51: *Bilen, biffen, bostaden – Hållbara laster – smartare konsumtion.* Betänkande av Utredningen om en handlingsplan för hållbar konsumtion – för hushållen.
- SOU 2006:109: *Ett enhetligt sanktionssystem för felparkering.* Betänkande av Parkeringsutredningen.
- SOU 2012:91: *Ett effektivare plangenomförande.* Betänkande av Plangenomförandeutredningen.
- SOU 2013:34: *En effektivare plan- och bygglovsprocess.* Betänkande av Plangenomförandeutredningen.
- SOU 2013:84: *Fossilfrihet på väg.* Betänkande av Utredningen om fossilfri fordonstrafik.

- SOU 2015:59: *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.* Betänkande av Bostadsplaneringskommittén.
- SOU 2015:88: *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design.* Betänkande av Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design.
- SOU 2016:21: *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.* Delbetänkande av Miljömålsberedningen
- SOU 2017:22: *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi.* Betänkande av Utredningen cirkulär ekonomi.
- SOU 2017:64: *Detaljplanekravet.* Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen.
- SOU 2018:16: *Vägen till självkörande fordon.* Slutbetänkande av Utredningen om självkörande fordon på väg.
- SOU 2018:46. *En utvecklad översiktsplanering. Att underlätta efterföljande planering.* Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen
- SOU 2018:67: *Ett snabbare bostadsbyggande.* Betänkande av Byggrättsutredningen.
- SOU 2018:86: *Verkställbarhet av beslut om lov.* Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen
- SOU 2019:9: *Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning.* Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen.
- SOU 2019:17: *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling.* Betänkande av Samordning för bostadsbyggande
- SOU 2020:22: *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon.* Betänkande av Bilpoolsutredningen.
- SOU 2020:25: *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik*. Betänkande av Utredningen om ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige.

- SOU 2020:75: *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet*. Slutbetänkande av Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggande.

I ovan nämnda utredningar finns resonemang som berör vårt uppdrag i form av klargöranden av problematiken i frågorna och i vissa fall målkonflikter och olika synsätt.

Betydelsen av att samhället planeras för en minskning av fossilbränsledriven fordonstrafik återkommer. Behovet av mer attraktiva och tillgängliga städer där behovet av bilanvändning minskar är också återkommande argument. Några utredningar tar upp vikten av att tillgänglighet till bilpooler ökar och att kommuner kan avsätta mark och tillhandahålla parkeringsplatser för bilpooler i attraktiva lägen. Behovet av samordning mellan olika planeringsnivåer och sektorövergripande planering är en annan aspekt som betonas, liksom betydelsen av samordning på nationell nivå och ett brett samarbete mellan kommuner.

En omständighet som *Boverket* framhåller i myndighetens remissvar på Miljömålsrådets delbetänkande *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige* är att fysiska strukturer kan underlätta och främja klimatsmart beteende och att gestaltningskvalitet bidrar till hållbarhet. En klimatsmart struktur kännetecknas enligt verket av en fysisk miljö med hög attraktionskraft och närhet till ett brett utbud av samhällsfunktioner.

Det framkommer även att det finns ett stort behov av effektiv markanvändning i stadsmiljön och vikten av att den smarta och uppkopplade staden främjar gång-, cykel- och kollektivtrafik. Behovet av effektivitet i planprocessen tas upp av flera utredningar utifrån olika perspektiv, där kostnads- och resurskrävande detaljplanering utgör en återkommande fråga. Den ställs mot vikten av att detaljplaner samordnar komplexa markanspråk till en helhet, bland annat av miljöskäl. Det framförs att nationell vägledning kan behövas för kommunerna i deras dialog med byggherrar och fastighetsägare. Vidare diskuteras om kommunerna ska behålla det övergripande ansvaret för planläggning. Översiktplaneutredningen diskuterar privat initiativrätt med större möjlighet för enskilda att samråda om ett förslag till detaljplan och få det behandlat av kommunen. (Se vidare avsnitt 8.4.5). Regeringen föreslår att en privat initiativrätt ska införas i plan- och bygglagen. Förslaget, med ändringar i plan- och

bygglagen för att förenkla arbetet med att ta fram detaljplaner, överlämnades till Lagrådet i januari 2021[1].

Maktförhållandet mellan byggherrar och kommuner diskuteras i flera betänkanden i samband med bestämmelser som påverkar genomförandetiden för en detaljplan och i samband med vad som är tillåtet att reglera i ett exploateringsavtal. För- och nackdelar med de tidigare så kallade exploatörsbestämmelserna relativt gällande bestämmelser i plan- och bygglagen, PBL, om exploateringsavtal analyseras. Av remissvaren att döma är synpunkterna starkt relaterade till om man utgör en privat eller offentlig aktör inom planering och byggande. Av slutbetänkandet från Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggande framgår bland annat att krav på parkering fördyrar och försvårar. Utredningen framhåller att högt ställda krav på parkeringslösningar kan begränsa förutsättningarna för byggande.

> Att bygga under mark som många kommuner kräver innebär en stor fördyring och försvårar lönsamheten i synnerhet för det lägre segmentet. Kostnader för parkeringar läggs på den totala kostnaden och fördelas på alla hyresgäster oavsett om man använder parkeringsplats eller inte.

Utredningens tidigare betänkande *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling*, som överlämnades i mars 2019, belyser frågan om en lagstadgad rätt för kommuner att införa krav på transportplaner vid nyetableringar. Frågan utgick från förlag i betänkandet *Bilen, biffen, bostaden – Hållbara laster – smartare konsumtion* som pekat på att varken miljöbalken eller PBL ger kommunerna möjlighet att begära transportplaner från byggherrar och verksamhetsutövare, eller att kräva sådana i detaljplanebestämmelser. Syftet med sådana transportplaner skulle vara att öka möjligheterna till en samhällsplanering som styr mot effektiva och miljövänliga transportflöden. *Samordning för bostadsbyggande* analyserade för- och nackdelar med kommuners möjligheter att besluta om transportplaner, dels i form av detaljplaner, dels som föreläggande mot verksamhetsutövare.

Utredningen konstaterade att samordning av planer för bebyggelse och transporter är en förutsättning för att städer ska kunna utvecklas hållbart och att klimatmålen ska kunna uppnås.

Några av slutsatserna i betänkandet är att vissa åtgärder kan studeras i ett fortsatt utredningsarbete, bland annat förtydliganden i

[1] Lagrådsremiss 2021: *Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning.* Regeringens remiss till Lagrådet.

PBL. Analyserna i betänkandet pekade också på att eventuella krav på transportplaner bör riktas gentemot kommunen och att det inte är lämpligt att införa bestämmelser i PBL, om kommuners rätt att ställa krav på icke-fysiska åtgärder. I betänkandet föreslogs att en fortsatt utredning borde studera hur sådan reglering kan utvecklas.

Dialogen med olika kommuner och med SKR i samband med utredningsarbetet pekade delvis i olika riktningar. Kommunerna förde fram att de saknar tillräckliga verktyg för att säkerställa genomförandet av olika åtgärder för att tillgodose behovet av tillgänglighet genom hållbara transporter. Samtidigt har SKR betonat att statens krav gentemot kommunsektorn bör vara utformat så att det ger kommunerna ett stort mått av frihet och bidrar till att stödja och möjliggöra lokala ambitioner utifrån de förutsättningar och förhållanden som råder i just den kommunen[2].

3.1.2 Dialog med pågående statliga utredningar med uppdrag av betydelse för uppdraget

Vi har haft kontakt med följande pågående utredningar, vars uppdrag är av betydelse för detta betänkande, i syfte att diskutera beröringspunkter i våra respektive uppdrag:

- Utredningen om utfasning av fossila drivmedel och förbud mot försäljning av nya bensin- och dieseldrivna bilar (M 2019:04)
- Klimaträttsutredningen (M 2019:05)
- Bygglovsutredningen (Fi 2020:01)

3.1.3 Dialog med aktörer som har uppdrag av betydelse för uppdraget eller dess genomförande

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren ha kontakter med berörda myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner, SKR. För att få ett fördjupat kunskapsunderlag ska utredaren särskilt hämta in synpunkter och erfarenheter från ett representativt urval av kommuner och regioner.

[2] Sveriges Kommuner och Landsting, 2019-09-19, Yttrande över *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling* (SOU 2019:17).

Dialog med myndigheter

Utredningen har redovisat författningsförslag och överväganden samt motivtexter för *Boverket* och diskuterat för- och nackdelar med förslagen. Boverket har kompletterat med underlagsmaterial till utredningen. Utredningen har också haft avstämningar med *Trafikverket*. Verket har betonat vikten av att det trafikstrategiska tänkandet förs in i översiktsplanen. Även Trafikverket har kompletterat med underlagsmaterial till utredningen.

Dialog med Sveriges Kommuner och Regioner

Utredningen har hållit samråd med SKR. Vid dessa dialogen har SKR bland annat betonat frågan om samverkan och avtal mellan aktörerna som mycket angelägen för kommunerna. Det kan exempelvis handla om villkor för att kommunerna ska upprätta detaljplan och vilka avtalsparterna är. Miljöskyddslagstiftning har också framhållits som en viktig fråga.

Dialog med representanter för kommuner och regioner

Samråd har hållits med representanter för elva kommuner och sex regioner och med deltagande från SKR. En återkommande synpunkt som framfördes är att kommuner är i behov av verktyg på rätt nivå och bestämmelser som är konkreta.

3.1.4 Dialog med branschaktörer

Samråd har också hållits med representanter för branschorganisationer och andra aktörer inom området, bland andra *Bil Sweden*, *Fastighetsägarna i Sverige*, *JM*, *Svensk Kollektivtrafik* och *Svenska parkeringsföreningen*, Svepark. En synpunkt som framförts genomgående är att även det befintliga byggnadsbeståndet bör beaktas för att de förslag som läggs fram ska få effekt.

4 Problembild och utvecklingstendenser

4.1 Behovet av stärkt planering för att nå nationella mål för klimatet

Utredningsdirektiven inleds med konstaterandet att klimatfrågan är en av samhällets mest angelägna utmaningar för en hållbar utveckling och att transporter medför betydande miljö- och klimatpåverkan, inte minst när det gäller utsläpp av växthusgaser. Vidare konstateras att utsläppen av växthusgaser kan minska genom en transporteffektiv samhällsstruktur med sammanhållen bebyggelse och förbättrad tillgänglighet för gång-, cykel- och kollektivtrafik, större andel elfordon och andra fordon med låga utsläpp samt effektivare och mer samordnade godstransporter.

Riksdagen har beslutat om flera etappmål inom miljömålssystemet som bidrar till miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan.* Det etappmål som beskriver det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. I regeringsförklaringen år 2019 aviserade regeringen att all relevant lagstiftning ska ses över utifrån *det klimatpolitiska ramverket*.[1]

4.1.1 Klimatmål för transportsektorn

Transportsektorns betydelse för klimatomställningen understryks av att det är den enda sektor för vilken riksdagen har beslutat om ett sektorspecifikt klimatmål. Målet innebär att växthusgasutsläppen

[1] Det klimatpolitiska ramverket består av tre delar: riksdagsbundna klimatmål för klimatpolitiken, en klimatlag som lagfäster att regeringens politik ska utgå från det långsiktiga, tidsatta utsläppsmål som riksdagen har fastställt samt inrättandet av ett klimatpolitiskt råd som årligen ska granska regeringens klimatpolitik.

från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.

Transportsektorn står i dag för omkring en tredjedel av Sveriges totala utsläpp av växthusgaser. Vägtransporter i Sverige är den helt dominerande källan med 93 procent av sektorns utsläpp. Utsläppen från personbilar dominerar och står för 67 procent av vägtransporternas utsläpp.

Etappmål för kollektivtrafik, gång och cykel

Regeringen har beslutat om ett etappmål i miljömålssystemet inriktat på att begränsa utsläpp från vägtrafik i större tätorter enligt följande:

- Andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot att på sikt fördubbla andelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik.

4.1.2 Den klimatpolitiska handlingsplanen

Sveriges utsläpp har minskat över tid, men det går för långsamt. I regeringens proposition *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*[2] framhålls att utvecklingen inom klimatområdet är oroande. Det syns inte något tydligt trendbrott i utsläppsutvecklingen. Kraftfulla åtgärder kommer enligt propositionen att behövas för att Sverige ska lyckas ställa om till fossilfrihet i tid för att leva upp till Parisavtalet[3] och för att uppnå regeringens ambition om att bli världens första fossilfria välfärdsland.

Regeringen konstaterar i den klimatpolitiska handlingsplanen att tillgängligheten är central i ett modernt samhälle både för ekonomins utveckling och för medborgarens välfärd och delaktighet i samhället. För att klimatmålen ska nås behöver tillgänglighet uppnås utan stora utsläpp av växthusgaser. Hög tillgänglighet har historiskt framför allt främjats genom att underlätta för resor och transporter.

[2] Prop. 2019/20:65.
[3] Vid klimatkonventionens tjugoförsta partsmöte (COP21) i Paris i december 2015 enades världens länder om ett nytt globalt klimatavtal under klimatkonventionen (Parisavtalet).

Tillgängligheten kan på många håll förbättras utan att växthusgasutsläppen ökar genom förändrad markanvändning och samhällsplanering där nya bostäder byggs i kollektivtrafiknära lägen och där skolor, fritidsaktiviteter, service och arbetsplatser förläggs i anslutning till där människor bor.

I städer och tätorter kan en funktionsblandad bebyggelsestruktur bidra till att människors behov i högre grad kan tillgodoses i deras närhet och därmed dämpa behovet av persontransporter. Genom integrerad bebyggelseplanering som prioriterar kollektivtrafik, cykeltrafik och gångtrafikanter framför bilen kan det synsätt som prioriterat biltrafiken brytas.

Regeringen konstaterar i den klimatpolitiska handlingsplanen att i glest bebyggda områden kommer bilen sannolikt fortsatt att vara det viktigaste färdmedlet. Även båt och flyg kommer troligen att vara svårersättliga för vissa längre resor, och resor där fast vägförbindelse saknas. Elektrifiering och hållbara biodrivmedel blir avgörande för landsbygdernas omställning. Glest bebyggda områden behöver dock också vara så transporteffektiva som möjligt.

4.1.3 Klimatpolitiska rådet bedömer att fler åtgärder som rör planering behövs

Enligt det klimatpolitiska ramverket (se avsnitt 4.1) ska ett oberoende klimatpolitiskt råd granska klimatpolitiken. Klimatpolitiska rådet konstaterade i sin rapport 2019[4] att den korta tid som kvarstår för att uppnå transportsektorns mål till år 2030 är uppfordrande. Viktiga utmaningar är att ställa om tidskrävande processer för samhällsplanering och infrastruktur, att uppnå acceptans för politiken och förändrade beteenden i vardagen samt att hantera fördelnings- och rättviseaspekter.

Rådet presenterade i sin rapport ett antal rekommendationer till regeringen, bland annat att sluta subventionera bilägande, bilkörning och parkering, att stärka kommunernas mandat och redskap för att främja fossilfria transporter samt att öka styrningen mot mer klimateffektiva fordon. Rådet pekade också på den konflikt som innebär att många kommuner har ambitioner att minska biltrafiken och att främja mer hållbara resor och transporter till och från större tätorter

[4] Klimatpolitiska rådet (2019): *Klimatpolitiska rådets rapport 2019*.

medan staten förväntar att kommunerna anpassar vägnätet till de trafikökningar som indikeras av Trafikverkets basprognos.

Enligt Klimatpolitiska rådets årsrapport 2020[5] kvarstår bedömningen från 2019 års rapport att nuvarande styrmedel inte är tillräckliga för att nå 70 procent minskade utsläpp från inrikes transporter år 2030.

4.1.4 Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet

Samordningsmyndigheterna i regeringsuppdraget *Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet* (SOFT) från 2016–2017 framhåller i sin uppföljning år 2020[6] att många åtaganden och förslag i planen har aktiverats, men än så länge går transportomställningen för långsamt. Det är särskilt viktigt att stärka styrningen för ett mer transporteffektivt samhälle.

> För att nå ett transporteffektivt samhälle krävs ändringar av människors och företags transportmönster och beteenden. I detta avseende har samhällsplanering stor betydelse genom att den påverkar hur bebyggelsen kan förtätas och hur man kan ha en fortsatt urbanisering som är förenlig med ett samhälle där trafikarbetet med energiintensiva trafikslag som personbil, lastbil och flyg minskar.

För att nå stora effekter till år 2045 måste infrastrukturplaneringen redan nu utvecklas så att den tillhandahåller den tillgänglighet som efterfrågas.

4.2 Behovet av stärkt planering för att nå nationella mål för städer och livsmiljöer

Regeringen konstaterar i budgetproposition för år 2021[7] att en välfungerande hållbar stadsutveckling med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer är central för tillväxt och social sammanhållning och för att nå miljö- och klimatmålen.

---

[5] Klimatpolitiska rådet (2020): *Klimatpolitiska rådets rapport 2020*.
[6] Energimyndigheten, 2020: *Kontrollstation för Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet.* ER 2020:03. Framtagen av Boverket, Energimyndigheten, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen inom ramen för Energimyndighetens samordningsuppdrag.
[7] Prop. 2020/21:1. Utgiftsområde 18.

4.2.1 Strategi för levande städer

Av utredningsdirektiven framgår att en mer transporteffektiv samhällsstruktur kan bidra till minskade markanspråk och barriäreffekter. Skrivelsen *Strategi för levande städer*[8] utgör regeringens politik för en hållbar stadsutveckling. Regeringen konstaterar att i de allt tätare städerna finns en stor konkurrens om mark. Människor och grönska ska prioriteras. I strategin påpekas att samtidigt som bilen har medfört fördelar för människors möjligheter till rörlighet har utvecklingen skapat stora problem.

Politik för en hållbar stadsutveckling handlar om att åstadkomma goda livsmiljöer i form av väl fungerande och robusta städer som utformas så att de är till för alla. Regeringen vill därigenom stödja områden med socioekonomiska utmaningar genom att utveckla områden i en grön och hälsosam riktning samtidigt som det skapas trygga, trivsamma och inkluderande utemiljöer med särskild omsorg om åtgärdernas gestaltning.[9]

Genom att införa mål för gång-, cykel- och kollektivtrafik och mål för stadsgrönska och ekosystemtjänster har regeringen tydliggjort ambitionen att gynna klimatsmarta och yteffektiva transporter samtidigt som vi får en grönare och hållbar stadsmiljö som underlättar för människor att mötas och trivas i staden.

Vi konstaterar att delar av den mark som går åt för uppställning av bilar, i den omfattning som beskrivs i avsnitt 4.3.3 nedan, i stället skulle kunna användas för stadens grönska, ekosystemtjänster och social vistelse.

4.2.2 Politik för gestaltad livsmiljö

Riksdagen har antagit regeringens förslag om att införa ett nytt nationellt mål för arkitektur-, form- och design. Arkitektur, form och design ska enligt propositionen *Politik för gestaltad livsmiljö*[10] bidra till ett hållbart, jämlikt och mindre segregerat samhälle med omsorgsfullt gestaltade livsmiljöer, där alla ges goda förutsättningar att påverka utvecklingen av den gemensamma miljön. Målet för gestaltad livsmiljö och dess delpreciseringar är styrande för statens

[8] Skr. 2017/18:230. *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling.*
[9] Regeringskansliet. Arbetsmarknadsdepartementet (2020): *Ett Sverige som håller ihop Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla.*
[10] Prop. 2017/18:110. *Politik för gestaltad livsmiljö.*

initiativ och kan vara vägledande för kommuner och regioner. Den nya politikens kärna är en helhetssyn på den gestaltade livsmiljön som tar utgångspunkt i människans behov och livskvalitet.

I propositionen[11] konstaterar regeringen att gestalta en hållbar livsmiljö handlar om att organisera komplexa och ibland motstridiga intressen till en helhet. I begränsningarna ryms dock ofta gestaltningens möjligheter.

Regeringen har gett Boverket ett samlat ansvar för samordning, kompetensstöd och främjande insatser till offentliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå i frågor om arkitektur och gestaltad livsmiljö. Boverket har tillsatt en riksarkitekt för att kraftsamla omkring frågorna och har på regeringens uppdrag tagit fram ett underlag för en nationell arkitekturpolicy. Vidare har Boverket nyligen inlett ett projekt i samverkan med Chalmers Tekniska Högskola om värdeskapande bebyggelsestrukturer och om att förstå stadens flöden i förhållande till stadens platser[12]. Syftet är bland annat att stödja kommunerna när det gäller hur arkitektur och gestaltning kan användas för att skapa värden när plan- och bebyggelsestrukturer formas och utvecklas.

Ett nytt initiativ inom EU relaterar till innehållet i Sveriges politik för gestaltad livsmiljö, *New European Bauhaus*[13]. Det nya Bauhausinitiativet är ett tvärdisciplinärt initiativ där framtida sätt att leva ska formges, i skärningspunkten mellan konst, kultur, social inkludering, vetenskap och teknik och kopplar samman EU:s gröna giv med medborgarnas boendemiljö. Alla som bor i EU uppmanas att tillsammans reflektera över hur en hållbar och inkluderande framtid som är vacker för alla våra sinnen kan byggas. Metodiken ligger nära designmetodiken som ingår i politiken för gestaltad livsmiljö och som har en utgångspunkt med användaren/invånaren i centrum[14].

11 Prop 2017/18:110. *Politik för gestaltad livsmiljö*, s. 17.
12 Chalmers Tekniska Högskola (2019): Urban Calculator Rapport 2019. Urban Calculator (chalmers.se) Hämtad 21-03-15.
13 Europeiska kommissionen (2021): *Om initiativet New European Bauhaus*. Om initiativet (europa.eu) Hämtad 2021-03-04.'
14 Stiftelsen svensk industridesign (2021). *Definition av design*. Vår definition av design - SVID. Hämtad 21-03-14. 21-03-14.

4.3 Bilanvändning och parkering

Utredningsdirektiven hänvisar till påpekanden om att tillgången till parkeringsplatser är en av de faktorer som har störst betydelse för val av transportmedel och för resmönster i en stad. Vi menar att varje bilresa börjar och slutar på en parkeringsplats. Parkeringsåtgärder är därför ett av de effektivaste verktygen för att påverka bilanvändning.

4.3.1 Nya synsätt på parkering

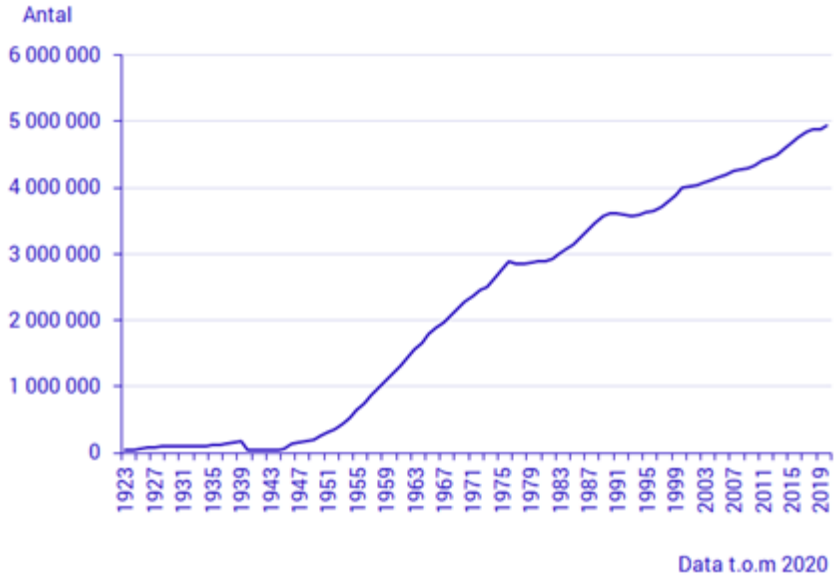
Bilen har medfört välstånd och ekonomisk tillväxt, men den ständigt växande bilismens och dess påverkan på den gemensamma livsmiljön, framför allt i städerna men också globalt, har bidragit till att bilens dominans i dag är ifrågasatt.

4.3.2 Antalet bilar och parkeringar i Sverige

Mängden bilar i Sverige har, med undantag av några få perioder, stadigt ökat sedan bilen introducerades i början av 1900-talet. Ökningen beror dels på befolkningsökningen, dels på ökat bilinnehav per person. Det fanns omkring 200 000 bilar i Sverige år 1950. År 2010 hade antalet bilar stigit till 4,4 miljoner och uppgår nu till cirka fem miljoner[15]. Drygt en miljon av dessa bilar är företagsbilar[16]. Det finns dessutom cirka 1,2 miljoner avregistrerade bilar i Sverige.

[15]Statistikmyndigheten SCB (2021) *Registrerade personbilar i trafik 1923–2020*.
[16] Ibid.

Figur 4.1 Registrerade personbilar i trafik 1923–2020



Källa: SCB 2021.

Enligt Trafikutredningsbyrån[17] används en bil endast 4 procent av tiden och står i genomsnitt parkerad 80 procent av tiden vid bostaden och på andra platser runt 16 procent av tiden. De bedömningar som finns av parkeringsutbudet i Sverige visar enligt Trafikutredningsbyrån att det går i genomsnitt tre till fem parkeringsplatser per personbil i Sverige. Enligt Sveriges Kommuner och Regioner, SKR,[18] visar studier att en bil står stilla 97 procent av sin livstid och att det i snitt finns åtta parkeringsplatser per bil. Då det finns cirka fem miljoner personbilar[19] i landet kan antalet parkeringsplatser uppskattas till mellan 15–25 miljoner (hårdgjord yta).

Kostnader för att bygga och förvalta en parkeringsplats varierar beroende på typ av parkering, lokalisering och markvärde, entreprenad- och förvaltningskostnader samt avskrivningsregler. Uppskattningsvis är byggkostnaden (2018 års priser) 10–15 000 kronor per plats för en asfalterad yta, 50–100 000 kronor per plats på ett par-

[17] Trafikutredningsbyrån AB (2020): *Kunskapsunderlag för parkering och parkeringstal i detaljplan och bygglov.*
[18] Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Utvärdering av P-normer i små och medelstora kommuner. Delleverans 1. Intervjustudier*. Projektet redovisas i sin helhet under våren 2021.
[19] Statistikmyndigheten SCB (2021).

keringsdäck och 350–450 000 kronor per plats i ett nedschaktat garage[20].

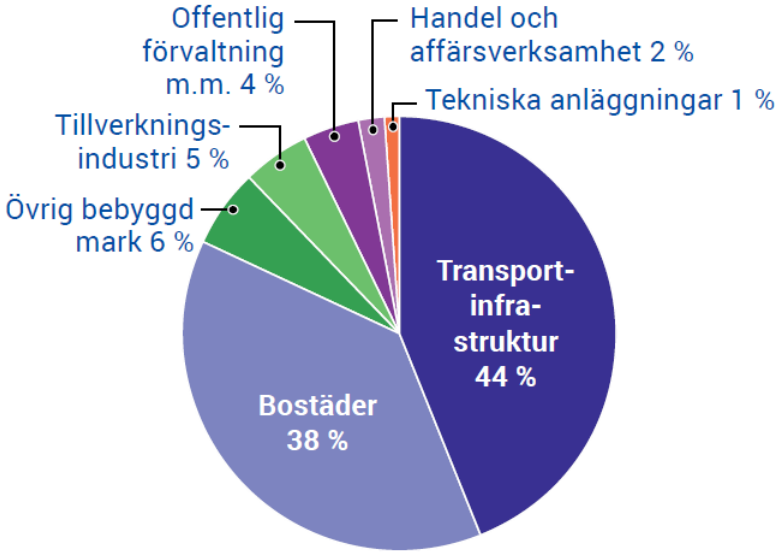
4.3.3 Markåtgång för parkering

Det finns tillgänglig statistik över den bebyggda markens fördelning i landet. Kategorierna bostäder och transportinfrastruktur dominerar[21]. Se figur nedan. Enligt Statistiska centralbyrån, SCB,[22] finns det dock inte någon särredovisad statistik över ytor för fordonsparkering. SCB använder sig av Lantmäteriets data som klassificerar bebyggd mark[23] i Sverige. Parkeringsytor är inte specificerade där, utan klassas ofta som öppen mark, där även gräsytor och berg i dagen också inräknas i samma kategori.

I rapporten *Framtiden för parkering och nya bostäder*[24] publiceras beräkningar som visar att det finns uppskattningsvis 20 miljoner parkeringsplatser i Sverige, vilket innebär att det sannolikt finns mer parkeringsyta i Sverige än det finns boyta[25]. Det motsvarar cirka 50 kvadratmeter parkeringsyta för varje svensk. I rapporten finns även en beräknad uppskattning av gatuparkeringen i hela Sverige redovisad (cirka 40 procent av Sveriges totalt 500 kvadratkilometer parkeringsyta).

[20] Stockholm parkering (2018): *Kostnader för att anlägga parkering, Stockholm.*
[21] Uppgifterna avser fördelningen av den bebyggda markarealen och tar inte hänsyn till antalet våningar i bostadshus respektive parkeringshus.
[22] Telefonsamtal med SCB i juni 2020.
[23] Med bebyggd mark avses enligt SCB ”den mark som tagits i anspråk av byggnadskroppar samt tillhörande mark som trädgårdar, parkeringsplatser, upplagsytor inom industrin eller andra typer av anläggningar som hör samman med bebyggelse. Mark som huvudsakligen är bebyggd med bostadshus inkluderar även parkeringsplatser (utan specifikation av ytanspråket)”.
[24] Fastighetsägarna i Stockholm, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen (2020): *Framtiden för parkering och nya bostäder – Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser.*
[25] I Sverige är den genomsnittliga boarean per person 42 kvadratmeter (SCB 2018).

Figur 4.2 Den bebyggda markens fördelning per markanvändningskategori år 2015



Källa: SCB (2019) Markanvändningen i Sverige.

4.3.4 Parkeringsfrågornas problematik

I kapitel 6 redovisas parkeringsfrågornas problematik. Här sammanfattas parkeringskravens konsekvenser i olika avseenden.

Bland annat påverkas mängden tillkommande bostäder genom parkeringsplatsers markåtgång och höga kostnader för anläggning och drift. I rapporten *Framtiden för parkering och nya bostäder*[26] framhålls att en halvering av dagens parkeringstal skulle öka Sveriges fysiska byggareal med 30 procent och skulle överstiga Boverkets beräknade bostadsbehov med cirka 15 procent.

Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet[27] – som haft i uppdrag att utreda hur en utveckling kan gynnas där lägre produktionskostnader återspeglas i boendekostnaderna – pekar i sitt betänkande på hur högt ställda krav på parkeringslösningar kan begränsa förutsättningarna för byggande.

[26] Fastighetsägarna i Stockholm, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen (2020): *Framtiden för parkering och nya bostäder – Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser.*
[27] SOU 2020:75. *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet*, s. 190. Slutbetänkande av Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet.

Parkeringsplatser påverkar miljö och klimat på olika sätt både direkt och indirekt, dels genom hårdgjorda ytor som tar plats från stadsgrönska, ekosystemtjänster och socialt stadsliv, dels genom mer utsläpp av växthusgaser och konsumtion av naturresurser genom ökad biltrafik.

I skriften *Parkering för hållbar stadsutveckling*[28] påpekade SKR att kostnaden för parkering ofta ingår i lägenhetspriser, hyror, varor, etc. och att de som använder parkeringen sällan eller aldrig behöver betala den fulla kostnaden. Det finns en kostnadsproblematik kopplad till parkeringens avgifter och kostnader. Ett överutbud av parkeringsplatser som regleras fram innebär att det blir svårt att ta betalt för parkering på kvartersmark eftersom bilägaren alltid kan söka sig till en billigare parkeringsplats i närheten, ofta en kantstensparkering på allmän platsmark. Kostnadsproblematiken är nära kopplad till uppdelningen av parkering på kvartersmark respektive gatumark. Branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik hänvisar till studier som kommit fram till att en ökning av parkeringsavgifter med 10 procent kan minska antalet bilresor med tre procent.

I den klimatpolitiska handlingsplanen meddelar regeringen sin avsikt att se över möjligheten att öka kommunernas möjligheter att använda sig av parkeringsprissättning i klimat- och trafikstyrande syfte.

Beroende på om parkering ska ordnas inom allmän platsmark eller kvartersmark gäller olika regler enligt, plan- och bygglagen, PBL. Olika regler gäller även för prissättning av parkeringsplatser.

I rapporten *Framtiden för parkering och nya bostäder*[29] betonas att uppdelningen av privat tomtmark och (kommunal) gatumark är grundläggande för regleringen av parkeringen i städerna. Författarna pekar i sin rapport på att driften av kommunal markparkering i Sverige beräknas subventioneras med 70 procent eller 3,4 miljarder kronor per år.

Boendeparkering infördes under 1980-talet och har identifierats som en särskild problematik eftersom parkering på gatumark till låga kostnader konkurrerar med dyra parkeringsplatser till höga kostnader på kvartersmark.

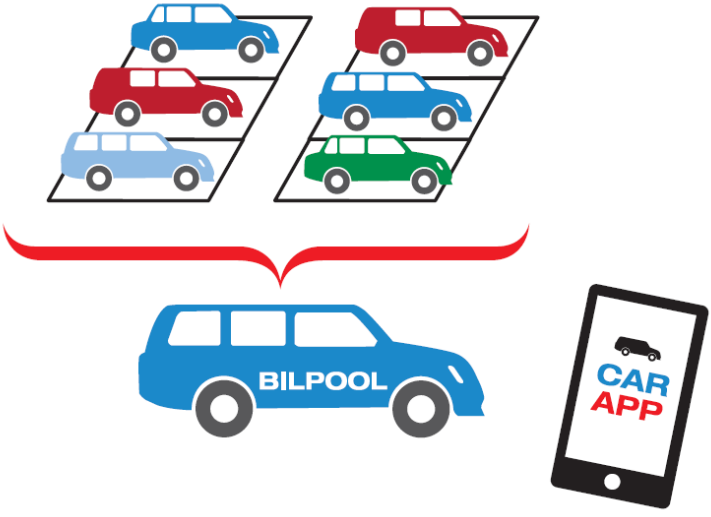
---

[28] Sveriges Kommuner och Landsting (2013): *Parkering för hållbar Stadsutveckling.* Numera benämns organisationen Sveriges Kommuner och Regioner, SKR.

[29] Fastighetsägarna i Stockholm, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen (2020): *Framtiden för parkering och nya bostäder – Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser.*

Bilpoolsutredningen konstaterar i sitt betänkande[30] att tillgång till parkeringsplatser är central för att främja bilpooler och föreslår att kommunerna ska ges möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon på allmän platsmark. En bilpoolsbil ersätter flera privat- eller företagsbilar och ökar därmed resurseffektiviteten och minskar behovet av parkeringsytor[31].

Figur 4.3



För varje bilpoolsbil antas 30 personer gå med i bilpoolen. Av dessa säljer i genomsnitt sex personer den egna bilen, eller avstår från att skaffa bil. Varje bilpoolsbil ersätter därför i genomsnitt sex bilar. Varje bilpoolsbil innebär att det behövs netto fem färre parkeringsplatser.

Frågan om lastning, lossning och angöring är nära kopplad till parkering av fordon och framtidens mobilitet. Hänsyn till hållbarhet, minskad trängsel och buller samt en levande stadsmiljö ska matchas med boendes krav på service och leveranstjänster[32]. Städerna planerar för täta stadsdelar med höga krav på attraktivitet och

[30] SOU 2020:22: *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*. Betänkande av Bilpoolsutredningen.
[31] SOU 2017:22: *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi.* Betänkande av Utredningen cirkulär ekonomi.
[32] IVL Svenska Miljöinstitutet (2019): *Urbana godstransporter i detaljplanering.* Nr U6081.

hållbarhet. Det är en utmaning att e-handeln med många lokala leveranser samtidigt ökar snabbt.

4.4 Nya synsätt på gatan

Mångfunktionella gator

Regeringen uppdrog år 2018 åt Boverket att sammanställa exempel på omvandling av tidigare genomfartsleder till stadsgator, som är mångfunktionella, där många olika behov och intressen hanteras samlat och där teknikutvecklingens och digitaliseringens möjligheter nyttjas för att skapa levande och hållbara stadsmiljöer. Boverket redovisade sin rapport *Mångfunktionella gator*[33] i februari 2019. Uppdraget genomfördes mot bakgrund av samverkansprogrammet Smarta städer[34] där innovation, teknik och digitalisering ska möjliggöra för de framtida urbana miljöerna att bli långsiktigt hållbara.

Forskningsprojektet *Smarta gator*[35] är ett Vinnovaprojekt som pågår under åren 2019–2021 och som syftar till att ta fram modeller för multifunktionella gator. Modellerna ska kunna användas vid ombyggnad och nybyggnation och möta utmaningarna med framtida urbanisering, digitalisering, elektrifiering, segregation och klimatförändringar. Projektet pekar på att gator utgör en omfattande infrastruktur som måste förvaltas och utvecklas och att det inte finns någon uttalad samlad nationell forskningspolitik eller policy om stadens gator som urbant system och livsmiljö. Vidare betonas att gator kan bidra till att integrera staden genom förbättrade länkar både inom och mellan olika stadsdelar

I rapporten *Gators användning*[36] pekar Spacescape på hur mer grönska, mer utrymme för vistelseytor, lägre hastigheter och mer utrymme för gående också öka gatans *liveability*[37].

---

[33] Boverket (2017): *Mångfunktionella gator*. Rapport 2019:7.
[34] Samverkansprogrammet Smarta städer (2017):
Regeringen satsar på Smarta städer - Regeringen.se Hämtad 21-03-15.
[35] VINNOVA 2019-2021: Forskningsprojektet *Smarta gator.* Forskarteam bestående av KTH, Chalmers, VTI, Spacescape, Sweco och White.
https://smartagator.wordpress.com/bakgrund/. Hämtad 21-02-08.
[36] Spacescape AB (2020): *Kunskapsunderlag om gators användning inom EU.*
[37] ”Livability”är ett samlande begrepp etablerat i USA för ett antal viktiga hänsynstaganden för samhällsplaneringen. Det handlar om att sträva efter att tänka på helheten, att tänka på trivsel och livskvalitet. Ur skriften *Livability på Svenska Kunskapsutveckling kring livability som begrepp.* Moa Tunström, Avdelningen för Urbana och Regionala Studier (KTH). Utgiven av Trafikverket 2014.

En av de viktigaste åtgärderna för att nå en ökad transporteffektivitet och öka tillgängligheten genom hållbara transporter är att omvandla gator som i dag prioriterar biltrafik. Så kallade *multimodala gator*, gator där det finns gott om utrymme för såväl delad kollektivtrafik, som cyklar och gående, har visat sig kunna vara mer än tre gånger så kapacitetsstarka som en gata med samma bredd fast prioriterad för biltrafik.

Enligt rapporten håller svensk gatupraxis på att förändras i en allt mer hållbar riktning där gatans funktionsprioritering förändras, även om förändringen går relativt långsamt.

Omfattande omställning pågår i europeiska städer

Förändring av gatumiljöer tycks gå snabbt i många europeiska städer. Gammal omodern infrastruktur tas bort i snabb takt. Hastigheter sänks. Snabba radikala förändringar av stadsrummet äger rum. Forskare har vittnat om förändringarnas art och utbredning[38]. Städer som Berlin, Milano, Bryssel och Paris har på kort tid omdisponerat gators utrymmen. *Pop up-cykelbanor* ska avlasta kollektivtrafiken. Den utrymmeskrävande bilen får maka på sig för att minska trängseln. Storbritannien har satsat kraftigt på gång- och cykelstråk.

Omställningen har pågått en längre tid, med klimatförändringen som en av drivkrafterna. Omställningstakten har dock ökat genom coronapandemin. Staden Paris har blivit omtalad för sina ingripande planer och förändringar av gatumiljöer[39]. Pandemin utgör en katalysator för en människovänligare stad där man inte är lika beroende av transporter. Genom mer utrymme för gående och cyklande avlastas kollektivtrafiken så att man kan hålla distans.

Flera tyska städer har skapat *pop up-cykelstråk* över en natt. Det handlar om en gatuinfrastruktur för alla färdsätt och detta är inte förvånande enligt forskningen. Städer har transformerats tidigare också när föroreningar, dåliga bostäder och hygienförhållanden, sjukdomar och brottslighet gjort situationen ohållbar.

---

[38] Vetenskapsradion (2020).
Staden efter Corona - så görs den mänskligare 30 juni 2020 kl 12.09 – Vetenskapsradion På djupet | Sveriges Radio. Hämtad 2021-03-15.
[39] Paris stad (2021) 15-minutersstaden.
La ville du quart d'heure en images - Ville de Paris Hämtad 21-03-04.

Det är svårt att föreställa sig hur samhället kommer att ändras efter att covid-19 har släppt greppet och prognoser om ändrade beteenden till följd av coronapandemin är genuint osäkra. Många forskare ser dock redan nu tydliga kopplingar mellan klimatfrågan och pandemin.

4.5 Nya analysverktyg för transporteffektiv stadsplanering

Internationella och nordiska studier i Göteborg, Stockholm och Köpenhamn har på senare tid visat på att stadsmiljöer som har en låg bilandel också är mer attraktiva att bo i[40]. I rapporten *Kunskapsunderlag om samband mellan bebyggelseplanering och trafikalstring* redovisas, utifrån internationell och nordisk forskning, samband mellan bebyggelseplanering, tillgänglighet och hållbara transporter[41]. Planeringsskeden identifieras där kritiska planfrågor av betydelse för hållbara transporter bör hanteras.

I dagsläget saknas lättanvända och kostnadseffektiva verktyg för att i tidiga och kritiska skeden av planeringen få en uppfattning om hur planalternativ och olika bebyggelsestrukturer påverkar trafikalstring. Med enklare och mer flexibla analysverktyg kan kommunerna hitta lokaliseringar och utformningar i stadsstrukturen som är mer energieffektiva samt genomföra åtgärder som förbättrar förutsättningarna för hållbara färdmedel och bidrar till att nå Sveriges miljö- och klimatmål.

Författarna menar att det är av stor vikt för stadsplaneringen att det vid sidan av trafikmodeller utvecklas trovärdiga, enkelt användbara och flexibla analysverktyg i kritiska skeden av planprocessen. Ett exempel på ett sådant analysverktyg utvecklas just nu i samarbete med Göteborgsregionen[42]. Se bilaga 10.

[40] Spacescape AB och Evidens AB (2012). *Värdering av stadskvaliteter: PM – Sammanfattning av metod och resultat.*
[41] Spacescape AB (2020): *Kunskapsunderlag om samband mellan bebyggelseplanering och trafikalstring*. I samarbete med Trivector Traffic AB.
[42] Göteborgsregionen (2020): *Hållbarhetsverktyget.*
Omvärldsbevakning -FÖR PUBLICERING.pdf (goteborgsregionen.se). Hämtad 21-03-07.

4.6 Utvecklingstrender när det gäller mobilitet och stadsbyggnad

Människors och varors rörlighet, hur vi reser och hur varor transporteras, förändras till följd av teknikutveckling, klimatförändringarna och coronapandemin. Men även bebyggelsestrukturer och stadsplaneideal är under omprövning.

4.6.1 Smart mobilitet

Digitalisering tas upp som en av urbaniseringens utmaningar av projektet *Smarta gator* (se ovan). SKR beskriver i skriften *Smart mobilitet och mobilitetstjänster*[43] de fem viktigaste utvecklingstrenderna som påverkar digitalisering av transportsystemet: elektrifiering, automatisering, tjänstefiering, uppkoppling och *Big Data*[44]. SKR påpekar att det innebär svåra avvägningar för kommuner och regioner att avgöra vilka mobilitetslösningar som bidrar till nyttor och därmed är verkligt smarta, och vilka som inte gör det.

I skriften konstateras att det med all sannolikhet kommer att ta decennier innan elbilar dominerar personbilsflottan även om elbilarna redan i dagsläget skulle stå för en majoritet av nybilsförsäljningen (vilket den långt ifrån gör). Det är heller ännu inte någon som vet om eller hur snabbt transportsystemet kan bli autonomt. Självkörande fordon klarar endast av att köra under vissa typer av förhållanden.

SKR betonar att de många samtidiga förändringar som sker inom smart mobilitet och mobilitetstjänster kräver nya sätt att arbeta för både kommunerna och staten. Branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik lyfter fram en studie av WSP som visar att mobilitet i form av bland annat bilpool, delning av cykel och elsparkcykel utgjorde endast cirka 0,07 procent av det totala resandet före coronapandemin[45].

---

[43] Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Smart mobilitet och mobilitetstjänster. Så kan kommuner och regioner arbeta.*

[44] Big data innefattar tekniker för very large databases (VLDB), datalager (data warehouse) och informationsutvinning (data mining). Termen Big Data fick sitt genomslag under 2009. Ingen svensk översättning har blivit etablerad, men ”stora datamängder” har använts.

[45] WSP (2019): *Delad mobilitet i dag och i framtiden.*

4.6.2 Integrerade system av mobilitetstjänster

Parallellt med enskilda mobilitetstjänster och delad mobilitet befinner sig olika integrerade system av mobilitetstjänster under utveckling. Kollektivtrafiken betraktas ofta som ryggraden i ett sådant system. Se vidare även bilaga 4.

Intresse finns från det offentliga, från forskningsvärlden, kollektivtrafikaktörer och företag. Regelverk och lagstiftningsfrågor har identifierats som en av de största utmaningarna för utvecklingen av konceptet mobilitet som tjänst[46].

4.6.3 Nya synsätt på staden

Utredningsdirektiven framhåller att i en tät och sammanhållen stadsbebyggelse, med förbättrad tillgänglighet för gång-, cykel- och kollektivtrafik, kan utsläpp av växthusgaser minska.

15-minutersstaden

Nya stadsplaneringskoncept diskuteras och konkretiseras nu i allt vidare kretsar. Ett exempel är 15-minutersstaden lanserad av Paris överborgmästare Anne Hidalgo. Idén utgår från en modell utvecklad av professor Carlos Moreno vid *Université Panthéon Sorbonne*[47] och har fått stor spridning. Det handlar om att skapa kvarter och stadsdelar där allt invånarna behöver nå ligger inom en kort promenad eller cykeltur bort. Ett nätverk av självförsörjande stadsdelar. Enligt Morenos vision ska arbete, hem, butiker och samhällsservice vara tillgängliga inom samma tid som en pendlare kunde ha väntat på en järnvägsperrong. Biltrafiken i Paris har begränsats och skapat mer plats för fotgängare och cyklister. Andra förändringar är att bilgator inne i kvarter ska göras om till öppna torg, otillgängliga tak ska bli till gröna oaser för rekreation och skolgårdar ska bli öppna sport-

[46] Regeringens samverkansgrupp (2021). Projektet Kombinerad Mobilitet som tjänst i Sverige (KOMPIS),
https://kompis.me/. Hämtad 2021-02-25.
[47] Paris stad (2020) Pressinformation om 15-minutersstaden.
https://annehidalgo2020.com/wp-content/uploads/2020/01/Dossier-de-presse-Le-Paris-du-quart-dheure.pdf. Hämtad 21-03-05.

anläggningar kvällstid. Man värnar om mångfald i kvarteren genom att låta mindre butiker få företräde till lokaler[48].

Inte alla kommer att kunna välja bostad nära sin arbetsplats, och inte alla kommer att ha en bostad som också kan fungera som hemmakontor. Men att rikta fokus mot att berika och stärka stadsdelars inre funktioner och vistelsemiljöer är ett annat sätt att uppnå en transporteffektiv samhällsstruktur än att fokusera på fysisk transportinfrastruktur. En modell som också är socialt hållbar med möjlighet till större delaktighet. En förutsättning är att sådana enklaver inte medför en utestängningseffekt, utan att offentliga rum, gator och parker hänger ihop och länkar samman stadens delar genom en medveten rumslig gestaltning av bebyggelsestrukturen med människan i fokus. (Se även avsnitt 4.4).

Stockholms översiktsplan

Stockholms nya översiktsplan[49] utgör också ett exempel på en sådan ambition. I planen konstateras att infrastrukturen behöver hålla måttet, att fler människor och mer varor måste komma fram dit de ska och att kapacitetsstarka färdmedel som gång-, cykel- och kollektivtrafik därför behöver prioriteras. Ett stort fokus läggs dock på att koppla samman stadens delar, att stärka känslan av tillhörighet och sammanhållning och att satsa på utveckling av stadskvaliteter. Befintliga miljöer byggs om så att barriärer tas bort och möjliggör fler möten mellan människor.

Översiktsplanen uttrycker ett behov av att skapa ”funktionsblandade stadsdelar” med platser där människor rör sig under dygnets alla timmar, där det finns kulturutbud, kaféer och restauranger, kollektivtrafik, skolor, idrottsplatser och parker som alla kan ta del av.

[48] Dagens Industri Mobilitet 21-02-23: *Paris leder revolutionen – blir första 15-minutersstaden.* Dagens Industri Mobilitet 20-05-12: *Paris tar ytterligare ett stort kliv mot den fossilfria staden.*
[49] Stockholms översiktsplan (2018): *Stockholm växer*. Antagen i februari 2018.

Coronapandemins påverkan på framtidens samhällsplanering och transportbehov

Den pågående pandemin visar att det inte längre går att undvika klimatfrågan[50]. Det långsiktiga skiftet till ökat distansarbete gör att många större företag börjar titta på mindre och utspridda satellitavdelningar till kontor som placeras närmare där fler anställda bor. Bosättningar på mindre orter i storstadsregionerna och generellt i den stadsnära landsbygden kan komma att öka. Lokaliseringen av dem blir en viktig del av en transporteffektiv bebyggelsestruktur.

4.7 Behovet av kunskap

Behovet av kunskap

Flera aktörer framhåller att både kommuner och byggaktörer behöver tillgång till rätt kompetens[51]. Region Skåne[52] framhåller att osäkerheten och bristen på kunskap gör att kommunerna inte vet hur de ska hantera parkering på andra sätt än de hittills gjort, vilket gör att de blir passiva och avvaktar att andra kommuner agerar. Bilpoolsutredningen[53] anser att kunskapshöjande informationsinsatser skulle kunna användas för att informera allmänheten om motorfordonspooler och deras betydelse för omställningen till ett transporteffektivt samhälle.

Boverket utgör en viktig kunskapskälla för aktörer inom området genom plattformen *PBL kunskapsbank*, myndighetens utredningar av planeringsverktyg, webbinarier och särskilda vägledningar såsom exempelvis *Vägledningen om parkering som verktyg.*[54]

Vi menar att särskilda åtgärder behöver inriktas på att erbjuda verksamma aktörer och allmänhet kunskap om sambanden mellan mobilitet, tillgänglighet och bebyggelseutveckling.

---

[50] Dagens Industri Mobilitet: 21-03-01 *Analys: Pandemin flyttade oss 10 år fram i tiden.*
[51] Trafikutredningsbyrån (2020): *Kunskapsunderlag för parkering och parkeringstal i detaljplan och bygglov.*
[52] Region Skåne (2019): *Planera för attraktiv parkering.*
[53] SOU 2020:22: *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*. Betänkande av Bilpoolsutredningen.
[54] Boverket (2020). Parkering som styrmedel. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/allmannaintressen/hansyn/miljo_klimat/klimatpaverkan/transport/parkering/. Hämtad 2021-02-02.

5 Bebyggelse- och transportplanering som bidrar till hållbara livsmiljöer

5.1 Allmänt

Av direktiven framgår att utredningen ska behandla åtgärder som främjar transporteffektivitet genom hållbara transporter. Utredningen konstaterar att möjliga åtgärder är av vitt skilda slag och kan komma att förändras över tid. På Boverkets webbplats nämns att åtgärder kan handla om fysiska åtgärder, till exempel:

- plats för cykel- och bilpool
- utrymme för distribution av varor
- väl utformade cykelparkeringar
- begränsning av ytan för bilparkeringar
- samutnyttjande av parkeringsplatser eller samåkningspunkt.

Som exempel på icke-fysiska åtgärder nämns även tjänst för bilpool och cykelpool eller system för lånecyklar, tjänst för samordnad distribution/hemleveranser (leveransskåp), tjänst för samåkning, informationslösningar för kollektivtrafikresor och rabatterade kollektivtrafikkort[1].

Icke-fysiska åtgärder som inte nödvändigtvis sammanhänger med en fysisk plats kan också kallas beteendepåverkande åtgärder eller *mobility management*. En verkligt beteendepåverkande åtgärd är enligt utredningens mening att ha åtgärderna och tjänsterna på plats när användarna flyttar in i de nya bostäderna. Om det finns en plats,

[1] Se bland annat www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/parkering_hallbarhet/verktyg/flex/. Hämtad 2021-01-31.

men ingen tjänst kopplad till den, är användaren hänvisad till befintliga transportalternativ, i första hand bil för eget bruk. Erfarenheterna från kommunerna är att resmönster och transportvanor utvecklas tidigt och är svåra att förändra i senare skeden.

Av utredningens tidigare betänkande *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling*[2] framgår att kombinationen av fysiska åtgärder och beteendepåverkande, icke-fysiska åtgärder är särskilt effektivt för att minska klimatpåverkan. Ett exempel är välplacerade busshållplatser i kombination med rabatterade kollektivtrafikkort. Ett annat exempel är så kallade mobilitetsnoder, som förenar en leveranspunkt för varor med möjligheten att ta emot dessa utan att beställaren är på plats. Noden kan även innehålla möjligheten att parkera fordon (med prioritet för delade och eldrivna) och möjlighet att lämna avfall och produkter för återvinning. Det räcker då inte med att få utrymmen och anläggningar på plats. En fungerande mobilitetsnod ska dessutom förvaltas och fungera driftsäkert, och användaren ska få tillgång till tjänsterna genom medlemskap eller på annat sätt.

5.2 Samhällets rumsliga organisering påverkar förutsättningarna för transporteffektivitet

Den rumsliga strukturens betydelse för transporteffektivitet redovisas i propositionen *En enklare plan- och bygglag*[3]. Bland annat framgår att propositionerna *En sammanhållen klimat- och energipolitik*[4] och *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*[5] innebär konsekvenser för PBL.

Vidare framgår av förarbetena[6] att det ”handlar framför allt om en integrerad och förutseende samhällsplanering för minskade klimatpåverkande utsläpp genom ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande.” /---/ ”För att nå en mer transport- och energieffektiv samhällsbyggnad är det viktigt att den fysiska planeringen samordnas bättre med infrastrukturplaneringen”.

[2] SOU 2019:17: *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling.* Betänkande av Samordning för bostadsbyggande.
[3] Prop. 2009/10:170.
[4] Prop. 2008/09:162.
[5] Prop. 2008/09:35.
[6] Prop. 2009/10:170.

5.2.1 God tillgänglighet är målet

Utredningens mening är att rörlighet och transporter är *medel* för att uppnå *målet* om god tillgänglighet, där tillgänglighet är den *nytta* som uppnås genom bland annat transporter. Detta är i sin tur förknippat med resursåtgång i form av kostnader och uppoffringar som får konsekvenser för hållbarheten. Kan en önskad tillgänglighet nås på annat sätt och med mindre uppoffringar är detta eftersträvansvärt.

Att förflytta personer eller varor kan utifrån ett individ- eller företagsperspektiv vara önskvärt, till exempel för att nå en plats med vissa kvaliteter eller egenskaper, för att sänka lagerkostnader genom exempelvis leveranser *just in time*[7] eller för att få tillgång till en viss kompetens eller insatsvara. Men det kan också ske av tvång, det vill säga att en förflyttning måste ske för att uppnå den kvalitet man önskar, eftersom den rumsliga strukturen gör förflyttningen nödvändig.

5.3 Utredningens användning av begreppet transporteffektivitet

I *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*[8] uttrycks innebörden av transporteffektivitet på följande sätt: ”I ett mer transporteffektivt samhälle kan tillgängligheten öka samtidigt som det trafikarbete som krävs för att uppnå motsvarande tillgänglighet kan minska. Utveckling mot ett mer transporteffektivt samhälle innebär således att trafikarbetet, och därigenom utsläppen och övrig miljöpåverkan, kan minska utan att tillgängligheten försämras.”

Med utgångspunkt i bland annat klimathandlingsplanen har utredningen valt att beskriva begreppet *transporteffektivitet* enligt följande.

- **Mindre behov av transporter.** Detta kan till exempel uppnås genom att ett tillkommande bebyggelseområde ordnas så att dess yttre tillgänglighet nås genom en lämplig lokalisering och en funktionell sammansättning i den urbana och regionala strukturen som främjar närhet till service och andra samhällsfunktioner samtidigt,

[7] *Just in time* är en industriell produktionsmetod där material eller komponenter levereras direkt i anslutning till att de behövs i produktionen med målet att minska lagerkostnader, men ökar samtidigt transportarbetet.
[8] Prop. 2019/20:65.

och den inre tillgängligheten kan genom områdets närmare fysiska utformning nås utan energikrävande transportslag, till exempel gång- och cykeltrafik.

- **Effektivare användning av infrastruktur.** Detta kan till exempel uppnås genom att förlägga tillkommande bebyggelse (bostäder och verksamheter) till områden där hög tillgänglighet redan finns samt i den befintliga infrastrukturen främja resurseffektiva transportslag (t.ex. fysiska åtgärder som kollektivtrafikfiler, ladd- och poolinfrastruktur) och på så sätt nyttja redan gjorda investeringar i infrastrukturanläggningar.
- **Likvärdig tillgänglighet till olika trafikslag.** Detta kan till exempel uppnås genom att angöring, uppställning/förvaring av fordon ordnas likvärdigt för olika fordonsslag samt genom att flöden in och ut ur ett område (personer, gods, återvinning) kan ordnas flexibelt för att möta både nuvarande behov och framtida anspråk från delade mobilitetstjänster och mobilitet som tjänst (t.ex. mobilitetshubbar).
- **Energieffektivare och miljövänligare fordonstrafik.** Förnybara drivmedel för fordon och energieffektivare fordon kräver även fysiska åtgärder, exempelvis infrastruktur för el (laddstolpar), biogas och vätgas samt angörings- och uppställningsplatser för delade fordon, till exempel autonoma fordon, e-skotrar och cyklar.

En annan utgångspunkt har varit *SOFT-myndigheternas*[9] definition av ett transporteffektivt samhälle. Gemensamt för aspekterna ovan är att alla kräver fysiska åtgärder – utöver andra insatser i form av ekonomiska styrmedel – med andra ord vad SOFT-myndigheterna kallar samhällsplanering – där myndigheterna emellertid främst ser att planering får effekter på lång sikt. Fysiska åtgärder krävs dock i närtid om ekonomiska styrmedel ska få avsedd effekt, eftersom det krävs reell valfrihet att avstå från en fossilberoende bil. Mycket av det som berörs i punkterna ovan återfinns i nuvarande PBL på olika nivåer och berör olika ansvariga parter – myndigheter, företag och organisationer.

[9] Med SOFT-myndigheterna avses Boverket, Energimyndigheten Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen, se *Kontrollstation för Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet*, ER 2020:03, där också myndigheternas definition av ett transporteffektivt samhälle framgår (s. 9).

5.4 Avvägningsregler i PBL som stödjer en transporteffektiv samhällsstruktur

Samhällsbyggnadsprocessen handlar till stor del om att göra avvägningar mellan olika intressen. Avvägningarna styrs av PBL som är en så kallad avvägningslag. Syftet med samhällsbyggnadsprocessen är att hitta långsiktigt hållbara lösningar för klimat, miljö, medborgarna och samhället i stort. I andra kapitlet PBL redovisas de intressen som ska beaktas, och dessa skrivningar ger ramarna för samtliga moment i processen – från strategisk planering till planläggning och bygglovsprövning.

Andra kapitlet i PBL inleds med en beskrivning av systematiken. Enligt 2 § ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål som de är mest lämpade för, och företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning enligt hushållningsbestämmelserna och miljökvalitetsnormerna i miljöbalken, MB. Utgångspunkten för bedömningen är områdets beskaffenhet, dess läge och de behov som finns.

Det finns också ett krav på en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och de konsekvenser beslutet får för motstående enskilda intressen. Kravet uttrycks i 1 § och återfinns också i Europakonventionen för de mänskliga fri- och rättigheterna, och det innebär att hänsyn ska tas även till de privata intressen som finns i varje enskilt ärende.

Av 3 § framgår att vid planläggning ska hänsyn tas till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden. Vidare ska kommunen främja bland annat en ändamålsenlig struktur och en estetisk utformning av bebyggelse, en god och tillgänglig livsmiljö, goda miljöförhållanden samt hushållning med energi med mera. Dessutom ska byggande och utveckling av bostäder främjas.

PBL innehåller även ett antal principer som har betydelse för byggnadsverkens lokalisering och placering. Byggnadsverk ska lokaliseras till mark som går att bebygga på ett säkert sätt (5 §). Det ska gå att ordna trafik, vatten- och avloppsanläggningar och förebygga olika typer av föroreningar och bullerstörningar. När byggnader utformas och placeras ska hänsyn tas till bland annat stads- och landskapsbilden, skydd mot katastrofer och behovet av en välordnad trafik (6 §). När det handlar om områden med sammanhållen bebyg-

gelse ska kommunen också beakta behovet av närhet till allmänna platser som gator, torg och parker samt utbud av samhällsservice (7 §).

Hushållningsbestämmelserna i PBL:s andra kapitel respektive MB gäller således vid planering, planläggning och all efterföljande prövning. Det gäller såväl översikts- och detaljplaner som bygglov och de processer som styr dessa fram till beslut.

Det finns här anledning att peka på den principiella skillnaden mellan en strategisk planering på initiativ av kommunen som uttrycker kommunens avsikter och den planering som tillkommer i samband med någons avsikt att bygga. Den strategiska planeringen tar sitt främsta uttryck i översiktsplanen som bland annat ska redovisa hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Den ger samtidigt utrymme för olika samordnande insatser mellan myndigheter på nationell och regional nivå som rör trafikplanering och planering för investeringar i infrastruktur, vilket sammantaget skapar förutsättningar för transporteffektivitet.

Detaljplaneringen startar sedan antingen med utgångspunkt i de avvägningar som gjorts i översiktsplanen eller med att kommunen bedömer lämpligheten i den aktuella platsen. Befinns platsen allmänt lämplig hanterar kommunen i nästa steg vilka specifika allmänna och enskilda intressen som är relevanta på platsen, hur de bör viktas mot varandra och vad det får för konsekvenser.

Den strategiska planeringen dokumenterar således hur kommunen bedömt vilka allmänna intressen som är aktuella och hur aktuella kommundelar lämpligen kan utvecklas. Vid den fortsatta planläggningen ska samma avvägningar ske såväl utifrån områdets roll i den samlade bebyggelsestrukturen som utifrån hur området närmare ska utformas för att uppnå transporteffektivitet.

Reformbehov

Avvägningsreglerna ska främja en långsiktigt god hushållning. Tillämpningen leder ofta till att intressen som finns inom ett avgränsat markområde får företräde framför strukturella frågor. Bebyggelsestrukturen har stor inverkan på transporteffektivitet – och därmed på klimat, miljö och energi. Det gör att den praktiska tillämpningen av reglerna i 2 kap. PBL och 3 kap. MB riskerar att inte möta behovet

av en stärkt integration mellan planeringen av dels bebyggelse, dels trafik och transporter, vilket är en kärnfråga för att uppnå transporteffektivitet.

Sambandet mellan bebyggelseutveckling och transporteffektivitet behöver utvecklas på övergripande nivå om någon effekt som ska synas på områdesnivå. Det gäller både den regionala ortsstrukturen och strukturen vad gäller bebyggelse, grönområden och infrastruktur i tättbebyggda områden. Det gäller vidare den närmare utformningen av enskilda områden och fastigheter, så att transporteffektiviteten fullföljs vid genomförandet.

Men genom årtionden av planering, och trots tidigare lagreformer (se vidare avsnitt 8.2.1), har en resurskrävande bebyggelsestruktur fortsatt att utvecklas, där bebyggelse spritts ut i det urbana landskapet med enklaver av funktionsseparerade områden och med barriäreffekter dem emellan. Denna planering har lett till en markåtgång för trafikinfrastruktur med omgivande skyddszoner som i dag är större än bebyggelsens markkonsumtion. Vi anser att målen kring hushållning kräver ett förtydligande av hur avvägningar mellan allmänna intressen ska ske. I dag har hushållningsbegreppet två olika innebörder:

- *dels* om att på avgränsade platser och områden avväga mellan olika intressen
- *dels* om att hantera hushållningen med de resurser som påverkas av strukturer och sambandsrelationer i bebyggelsen på regional, tätorts och områdesnivå.

Utifrån dagens bestämmelser har den förstnämnda innebörden prioritet, eftersom hushållningsreglerna i miljöbalken främst definieras områdesvis och därtill får särskild vikt om berört värde anses vara av nationell betydelse (riksintresse). Den andra innebörden, det vill säga den strukturella hushållningsdimensionen, handlar om transporteffektivitet till följd av bebyggelsens rumsliga utformning. Regeringen framhåller i handlingsplanen *Cirkulär ekonomi – strategi för omställningen i Sverige*[10] från juli 2020 att ett mer resurseffektivt nyttjande av material är angeläget, bland annat för att det minskar behovet av nya råvaror och bidrar till klimatomställningen. Vår bedömning är därför att den strukturella dimensionen bör förstärkas.

[10] Handlingsplan cirkulär ekonomi (regeringen.se).

I PBL är detta främst ett kommunalt intresse. En struktur som främjar hushållning med energi, transporter och andra resurser bör därför få ett tydligare genomslag i alla de ovan beskrivna delarna av samhällsbyggnadsprocessen – men också i dialogen mellan stat och kommun.

Utredningen ser därför ett behov av att betona vikten av att transporteffektivitet, och därmed sammanhängande hållbarhetsaspekter, ses som ett allmänt intresse i planeringen. Det kan göras genom att bestämmelserna i andra kapitlet PBL om samhällsstruktur samt byggnaders lokalisering, placering och utformning, kompletteras och förtydligas.

Ett förtydligande av bestämmelserna kan leda till en normförskjutning och en ändrad syn på avvägningar av lämplig markanvändning som lägger mer tonvikt på transporteffektivitet och stärker hushållningsperspektivet i bebyggelsestrukturen. Genomgående gäller att syftet med varje planbestämmelse ska vara förenligt med de bestämmelser som anges i andra kapitlet PBL.

Kommunen har ansvar dels för att bebyggelsens lokalisering och utformning underlättar människors klimatsmarta beteenden och tillgodoser olika trafikantgruppers behov, dels för att bebyggelsestruktur och trafiknät anpassas till varandra och får en lämplig utformning. De övergripande hänsynskrav prövas i detaljplanen eller i bygglovsprocessen utifrån samma bestämmelser i andra kapitlet PBL.

Andra kapitlet PBL lägger grunden för hela samhällsbyggnadsprocessen och är därmed avgörande för vilka hänsyn som ska få genomslag. Men som vi berört ovan får reformer inte alltid genomslag enbart med stöd av lag. Utredningen vill därför understryka 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.

5.5 Strategisk planering

Plansystemet består av tre nivåer – *regionplaner, översiktsplaner* och *detaljplaner*. Alla regioner upprättar inte regionplaner, men samtliga kommuner ska ha aktuella översiktsplaner.

I regionplaneringen hanteras frågor som angår två eller fler kommuner och som behöver utredas gemensamt. I översiktsplanen han-

teras kommunens bebyggelseutveckling och övergripande mark- och vattenanvändning; dessutom är översiktsplanen det forum där staten och kommunen kan komma överens om vilka allmänna intressen som ska prioriteras.

Regionplanen och översiktsplanen är formellt sett vägledande. Dessa planer kallas ofta strategiska eftersom de hanterar inriktningen av den rumsliga samhällsutvecklingen och dessutom anvisar åtgärder för att implementera den beslutade inriktningen.

För att reglera bebyggelsens närmare utformning vid sammanhållen bebyggelse och vid betydande omgivningspåverkan upprättas och antas detaljplaner. Sedan sker bygglovsprövningen i enlighet med planerna, under förutsättning att dessa ger tillräcklig vägledning – annars krävs en lämplighetsprövning i bygglovet. Bestämmelser i detaljplanerna är bindande för den fortsatta prövningen, även om mindre avvikelser får ske. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.6 och 5.7.

5.5.1 Regionplanering

Flera kommuner som behöver samordna sin planläggning kan samverka kring en regionplan. Behovet är störst i storstadsregionerna. Regionplanen har som syfte att ge vägledning och förenkla inför beslut om översiktsplaner och övriga planer. Av planen ska framgå hur hänsyn har tagits till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB och på vilket sätt miljökvalitetsnormer uppfylls. Det ska också framgå hur hänsyn tagits till den regionala utvecklingsstrategin, länsplanen för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram och kommunala riktlinjer för bostadsförsörjning. I övrigt beaktas även nationella, regionala och kommunala mål samt planer och program av betydelse för en hållbar utveckling i regionen. Det innebär att frågor om mobilitet och infrastruktur ska ingå som en väsentlig del i arbetet med regionplanen.

I dag finns två regioner med obligatorisk regionplanering enligt 7 kap. PBL – Region Skåne och Region Stockholm. Region Skåne har, som nytt regionplaneorgan[11], arbetat med en första regionplan

[11] Riksdagen beslutade 2018 om en ändring i plan- och bygglagen som från den 1 januari 2019 gav Region Skåne ett ansvar för att ta fram en regionplan. Planen ska vara vägledande när kommunerna tar fram översiktsplaner.

sedan 2019. I Stockholm har det funnits regionplaner sedan 1950-talet och ansvaret är lagstadgat sedan PBL:s införande 1987.

Den nuvarande regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, *RUFS 2050*[12] är ett exempel på ett metodiskt arbete med att sammanlänka bebyggelse- och transportplaneringen. Dokumentet ger en samlad bild av regionens önskade rumsliga struktur år 2050. Det handlar dels om hur bebyggelse, transportinfrastruktur och grönområden utformas samt relaterar till och påverkar varandra, dels om hur strukturen kopplas ihop med människors livsval i relation till arbete, bostad och fritid. För att vägleda kommunernas översiktsplanering innehåller RUFS 2050 några principer för den rumsliga utvecklingen som samtliga 26 kommuner i Region Stockholm bör följa. Det gäller bland annat en regionalt prioriterad bebyggelseutveckling där ny bebyggelse (både bostäder och verksamheter) i första hand ska tillkomma i centrala och primära bebyggelseutvecklingslägen samt landsbygdsnoder, för att ge förutsättningar för ett transporteffektivt samhälle.

Region Skåne har påbörjat arbetet med att ta fram en regionplan[13]. Sedan år 2005 arbetar regionen med en informell koordinering av bebyggelse- och infrastrukturutveckling benämnd *Strukturbild Skåne*[14]. Den kommande *Regionplan för Skåne 2022–2040* ska redovisa en samlad vilja och ge förutsättningar för utvecklingen av de fysiska strukturer som sträcker sig över kommungränserna. Avsikten är att den tillkommande bebyggelsen lokaliseras i samspel mellan kommuners behov och regionens planering för infrastruktur och kollektivtrafiken, för att säkerställa en miljömässigt och socialt hållbar riktning. Inledningsvis har Region Skåne, i samverkan med länets kommuner, enats om följande övergripande, rumsliga utvecklingsstrategier i syfte att nå en transporteffektiv samhällsutveckling:

- Den flerkärniga strukturen ska utvecklas och Skåne ska bindas samman med ny och förstärkt kollektivtrafik.
- Ny bebyggelse ska planeras nära kollektivtrafiken för ett hållbart resande i Skåne.

[12] Stockholms läns landsting (2018). *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2050*, Stockholm.
[13] https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/regional-fysisk-planering/
[14] https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/regional-fysisk-planering/strukturbild-for-skane/

5.5.2 Översiktsplanering

Översiktsplanen ska ange kommunens inriktning för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Den omfattar hela kommunen och är obligatorisk, till skillnad från övriga planer. Översiktsplanen är ett viktigt instrument för att samordna planeringen på nationell, regional och kommunal nivå, och den är avgörande för den långsiktiga utvecklingen av bebyggelsestruktur och persontransporter. Den strategiska dimensionen i översiktsplanen är framträdande. Det ska bland annat framgå hur kommunen avser att ta hänsyn till nationella och regionala mål samt program av betydelse för en hållbar utveckling. Det är också på denna översiktliga nivå av den kommunala planeringen som den statliga transportinfrastrukturen kan behandlas integrerat med planering av bebyggelse, vägar och parker.

Syftet med översiktsplanen är att den ska ange de övergripande dragen vad gäller markanvändning och bebyggelseutveckling. Planen ska bland annat redovisa hur bebyggelsen kan användas, utvecklas och bevaras och ge vägledning om var bebyggelse är lämplig från allmän synpunkt. I översiktsplanen är kommunen skyldig att redovisa hur man avser att tillgodose allmänna intressen enligt 2 kap. PBL när man beslutar om användningen av mark- och vattenområden. Innebörden och konsekvenserna av översiktsplanen ska också framgå tydligt, vilket har visat sig vara avgörande för översiktsplanens vägledande betydelse vid överprövning av kommunala planer och bygglovsbeslut. Av *Förordning om hushållning med mark- och vattenområden*[15] framgår följande:

> Den myndighet som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken i ett ärende ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med de översiktsplaner, regionplaner och havsplaner som är tillämpliga i ärendet.

Denna bestämmelse ger översiktsplanen den betydelsen som var tänkt bakom begreppet vägledande och är ett viktigt verktyg för transporteffektivitet.

Förutom att översiktsplanen har stor betydelse vid olika överväganden spelar den också en viktig roll som underlag vid förhandlingar mellan kommun och kollektivmyndighet. Sådana förhand-

[15] SFS 1998:896.

lingar kan röra till exempel medfinansiering eller tidsättning av framtida kollektivtrafik.

När kommunen upprättar eller ändrar en översiktsplan ska den samråda med bland andra länsstyrelsen, regionala organ och grannkommuner. Kommuninvånarna ska också involveras och få möjlighet att komma med synpunkter under samrådsskedet på hur kommunens mark ska utvecklas. Efter samrådet skriver kommunen en samrådsredogörelse och överväger i samband med det om det finns anledning att justera planen. På senare år har vissa kommuner infört så kallade medborgardialoger, vilket innebär att kommuninvånarna involveras i ett tidigare skede. Tanken är att fler ska välja att engagera sig, när man har en större möjlighet att påverka utvecklingen. Det finns också ett värde för kommunledningen i att få ta del av invånarnas perspektiv.

Kommunen ska i början av varje mandatperiod göra en aktualitetsprövning i form av en planeringsstrategi[16], vilket har införts som krav i PBL att gälla från år 2022. I denna strategi ska kommunfullmäktige bedöma om översiktsplanen är aktuell och ta ställning till kommunens fortsatta arbete, det vill säga i vilka avseenden planen kan behöva omarbetas. En tydlig och uppdaterad översiktsplan skapar förutsättningar för en effektiv och förutsägbar detaljplaneläggning och bygglovsprövning.

Nedan följer två exempel på översiktsplaner med fokus på hållbarhet och transporteffektivitet från Uppsala och Laxå. Se även avsnitt 4.6.3, där vi kort redovisar konceptet *15-minutersstaden* som tillämpas i Paris och om strävan att skapa *funktionsblandade stadsdelar* i förslag till ny översiktsplan i Stockholm.

Uppsala – exempel från en större kommun

Översiktsplan 2016 för Uppsala är ett exempel på en översiktsplan där bebyggelseutveckling och den framtida mark- och vattenanvändningen kommer till uttryck med hänsyn till behoven i ett transporteffektivt samhälle. Ett särskilt kapitel presenterar strukturbilden för Uppsala 2050. Det är en förenkling och en sammanfattande förklaring av planens inriktning och visar en önskad fysisk struktur för Uppsala ur ett långsiktigt perspektiv. I huvudkapitlet beskrivs hur

[16] Prop. 2019/20 s. 46.

kommunens mark- och vattenområden bör användas. Här pekas riktningen ut för utvecklingen av den fysiska miljön i staden, i tätorterna och på landsbygden för att uppnå närhet och mervärden. Konkret beskrivs detta på följande sätt:

Transporteffektivitet ska genom Uppsala översiktsplan uppnås genom en bebyggelseutveckling kring noder och stråk. Många människor ska ha nära till mycket och till varandra i vardagen och till en stor arbetsmarknad. Både landsbygden, tätorterna och staden kopplas samman med stråk för snabb kollektivtrafik. Det är lätt att byta mellan färdmedel och att gå och cykla. De allra flesta som bor i staden behöver inte egen bil för att klara vardagen. När bostäder, arbetsplatser och service koncentreras i stråk och noder kan andra platser lämnas rofyllda och obebyggda, såsom stora grönområden och parker.

Uppsala kommuns centrum är innerstaden. Den kompletteras med fyra stadsnoder. I dessa blandas bostäder med arbetsplatser, service och parker. De bildar tillsammans med innerstaden den femkärniga staden. En sammanhängande stadsbygd med blandstad binder samman noderna, särskilt längs livfulla stadsstråk. Landsbygden har en viktig roll för energi- och matförsörjningen och för att sluta kretsloppen, både lokalt och i ett större perspektiv. Nya bostäder och arbetsplatser finns utanför staden framför allt i de mindre tätorterna med god kollektivtrafik. Det i sin tur förstärker underlaget för service och bidrar till goda förutsättningar för landsbygdsnäringar att utvecklas och ett gott liv både på landsbygden och i kommunens många tätorter.

Laxå – exempel från en landsbygdskommun

Ett exempel på en landsbygdskommun som arbetar med hållbar utveckling i översiktsplaneringen är Laxå kommun. Översiktsplanen sätter in Laxå i ett regionalt sammanhang, där kommunen vill betraktas som en betydelsefull regional samarbetspartner. Översiktsplanens riktlinjer och ställningstaganden stödjer det regionala trafikförsörjningsprogrammet för att utveckla kollektivtrafiken och få fler att använda sig av den. Därmed bidrar planen till att regionen blir mer sammanlänkad och tillgänglig. Goda kommunikationer ska uppnås genom utveckling av ett nytt resecentrum med utökad kollek-

tivtrafik samt förbättring av vägtrafiken. Laxå kommun ska också fungera som ett bra boendealternativ med tillgång till kvalitativa samhällstjänster som förskola, skola och äldreomsorg.

Reformbehov

Utredningen har enligt direktiven inte till uppgift att behandla regelverket kring översiktsplanen. Det har skett genom propositionen *En utvecklad översiktsplanering*, där det nya begreppet *planeringsstrategi*[17] behandlas. Regeringen konstaterar att många frågor ska behandlas i en översiktsplan och i propositionen förs ett resonemang kring väsentlighet, som behandlar vilka frågor som bör vara med i översiktsplanen för att den ska betraktas som aktuell. Väsentlighet bygger enligt propositionen på att ett visst område kan ha specifika egenskaper[18] som har betydelse vid prövning, och som av det skälet ska redovisas i översiktsplanen, medan andra frågor kan behandlas mindre ingående. Dilemmat med att hushållningsbegreppet har olika innebörd (se avsnitt 5.4) förstärks av dessa resonemang kring väsentlighet.

Sammantaget riskerar resonemangen om väsentlighet att innebära att bebyggelsestrukturen blir en mindre väsentlig del av översiktsplanen, vilket kan uppfattas som en nedtoning av strukturfrågor till förmån för frågor som berör mark- och vattenområden och konflikter mellan olika intressen i ett specifikt område. Det innebär att en transporteffektiv och ändamålsenlig struktur riskerar att inte behandlas som ett nationellt viktigt intresse. Det ökar i sin tur betydelsen av reformering av 2 kap. PBL, särskilt 3 §, och att dessa frågor får tillräckligt utrymme i samrådsprocesser kring översiktsplanen. Utredningen lägger därför på eget initiativ ett förslag om en nationell strategi som konkretiserar innebörden av en hållbar bebyggelseutveckling både i tätorter och i övriga landet (se avsnitt 8.3).

[17] Prop. 2019/20:52, s. 46.
[18] Ibid s. 83 och 89–90.

5.5.3 Transportsystemets planering

Planering av infrastruktur

Investeringar i transportinfrastruktur är ofta föremål för samverkan mellan kommun, region och stat, även i de fall där kommunen är huvudman. Samverkan rör både planering och finansiering. Planeringsprocessen för åtgärder i transportinfrastrukturen sker dessutom i två steg enligt följande:

- *I inriktningsplaneringen* får Trafikverket och regionala aktörer i uppdrag att utarbeta ett underlag som regeringen får ta ställning till om övergripande strategiska vägval samt vilka ekonomiska ramar som föreslås för en kommande period. Inriktningen och de övergripande ramarna beslutas sedan av riksdagen.
- *I åtgärdsplaneringen* mejslas detaljerna för Sveriges nationella transportsystem fram.

En nationell transportinfrastrukturplan och länstransportplaner ska upprättas med utgångspunkt i aktuell transportpolitik. Här behandlas investeringsplaner, drift och underhåll. I åtgärdsplaneringen tas långsiktiga nationella och regionala planer fram för infrastrukturen för de olika trafikslagen (väg, järnväg, sjöfart och luftfart).

Åtgärdsplaneringen sker efter den så kallade *fyrstegsprincipen*, där en av utgångspunkterna är att aktörerna i processen för samhällsplanering (snarare än processen för transportplanering) aktivt ska arbeta med att minska beroendet av motoriserade transporter, prioritera hållbara färdsätt och se till att effektivt nyttja befintliga system och befintlig kapacitet[19]. Åtgärdsplaneringen utmynnar i Trafikverkets förslag till nationell plan för transportsystemet samt 21 länsplaner för regional transportinfrastruktur. Den nationella planen fastställs av regeringen medan länsplanerna fastställs av respektive region efter regeringens beslut om medelstilldelning. Länstransportplaner upprättas således inom samma process som den nationella transportinfrastrukturplanen, och de omfattar infrastrukturåtgärder

[19] Fyrstegsprincipen är Trafikverkets arbetsstrategi som tillämpas för att säkerställa en god resurshushållning och för att åtgärder ska bidra till en hållbar samhällsutveckling. Första steget är att pröva behovet av transporter, andra steget handlar om att effektivare utnyttja befintlig infrastruktur, tredje steget handlar om mindre åtgärder i systemet och först fjärde steget handlar om att bygga nytt. Se även www.trafikverket.se/contentassets/347f069e6d684bfd85b85e3a3593920f/kol_trast.pdf, s. 21.

som avser vägar, medfinansiering av kollektivtrafikanläggningar, effektivisering av befintlig infrastruktur samt bidrag till enskilda vägar inom den aktuella regionen.

Genom länstransportplanerna fördelas statliga medel i form av medfinansiering till regionala och kommunala investeringar i transportinfrastruktur. Medfinansieringen används bland annat till förbättrad miljö- och trafiksäkerhet inom det kommunala vägnätet samt kollektivtrafikanläggningar. Några områden som prioriteras är åtgärder som främjar skol- och arbetspendling med cykel och kollektivtrafik. Ansökningar lämnas årligen till Trafikverket och det sker årliga förhandlingar mellan kommunerna, den regionala kollektivtrafikmyndigheten och Trafikverket.

Planering för kollektivtrafik

Enligt lag om kollektivtrafik[20] ska det finnas en regional kollektivtrafikmyndighet i varje län med det övergripande ansvaret för länets kollektivtrafik. Myndigheten har ansvaret att ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram som omfattar trafikeringen på kort och lång sikt. Det regionala trafikförsörjningsprogrammet utgör i sin tur plattformen för arbetet med att utveckla kollektivtrafiken i regionen och beslut om allmän trafikplikt, som innebär att besluta om sådan regional kollektivtrafik som samhället avser att ta ansvar för.

Trafikförsörjningsprogrammet beskriver behovet av och de långsiktiga målen för kollektivtrafikförsörjningen, och det tas fram i dialog med berörda kommuner, myndigheter, kollektivtrafikentreprenörer och intresseorganisationer i länet, liksom med kommuner och regionala kollektivtrafikmyndigheter i angränsande län[21]. För att kollektivtrafiken ska fungera effektivt krävs en genomtänkt bebyggelsestruktur, vilket är svårt att åstadkomma om inte planeringen av kollektivtrafiken länkas samman med övriga samhällsplaneringsprocesser och tvärtom. Det finns dock inget lagkrav på att trafikförsörjningsprogrammet ska innehålla någon redovisning av hur programmet förhåller sig till annan planering, till exempel översikts-

[20] Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.
[21] www.sll.se/verksamhet/kollektivtrafik/kollektivtrafiken-vaxer-med-stockholm/regionala-trafikforsorjningsprogrammet/ s. 20.

planer, utöver det kommunala samrådet.[22] Det framgår emellertid av propositionen[23] att denna koppling anses viktig:

> I den kommunala översikts- och detaljplaneringen och i Trafikverkets planering av infrastrukturprojekt grundläggs förutsättningarna för bl.a. linjedragningar, lokalisering av bytespunkter, stationer och hållplatser, anslutande gång- och cykelvägar, cykelparkeringar samt kapacitet och framkomlighet för kollektivtrafiken i gatunätet och övrig infrastruktur. En effektiv samordning mellan myndigheter med ansvar för fysisk planering och den regionala kollektivtrafikmyndigheten är därför nödvändig för att redan från första början i planering och projektering kunna skapa goda möjligheter för en attraktiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik.
>
> De regionala kollektivtrafikmyndigheterna behöver tänka långsiktigt och strategiskt och delta i den fysiska planeringen. Kommuner och trafikverk bör samråda med kollektivtrafikens företrädare och beakta kollektivtrafikens möjligheter och begränsningar i översikts-, detalj- och infrastrukturplanering.

Samrådet är viktigt och avgörande för vilken transporteffektivitet som kan uppnås mellan kollektivtrafikförsörjning och bebyggelseutveckling. En aktiv samverkan mellan myndigheten och kommunen i ett tidigt skede av översikts- respektive detaljplaneprocessen har goda förutsättningar att nå resultat. Trafikverket har i samverkan med *Sveriges Kommuner och Regioner*, SKR, gett ut handboken KolTRAST[24], som är tänkt att fungera som en kunskapskälla för aktörer som planerar eller är beroende av kollektivtrafik i en kommun. Handboken behandlar bland annat vilka frågor i översikts- och detaljplaneringens olika skeden som är relevanta ur kollektivtrafiksynpunkt. Exempelvis lyfts frågor som gångavstånd till kollektivtrafiken som grundläggande när man planerar trafikutbud och linjesträckningar. Generellt kan sägas att försörjningsnivåer och linjedragning hanteras i översiktsplanen, medan framkomlighet och utformning av gaturum är frågor som behandlas senare i detaljplaneprocessen.

[22] SOU 2019:17: *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling*, s. 187. Betänkande av Samordning för bostadsbyggande.
[23] *Ny kollektivtrafiklag*, prop. 2009/10:200, s. 48.
[24] www.trafikverket.se/contentassets/347f069e6d684bfd85b85e3a3593920f/kol_trast.pdf.

5.6 Detaljplan

Enligt PBL ska en detaljplan upprättas för en ny och sammanhållen bebyggelse och när befintlig bebyggelse ska förändras eller bevaras när regleringen behöver ske i ett sammanhang. Det framgår av 4 kap. 2 § PBL och kallas detaljplanekravet.

Detaljplanen är central vid utveckling av bebyggelse i tättbebyggda områden; de flesta fastigheter i större tätorter är i dag planlagda. När planbestämmelser tas fram är översiktsplanen vägledande, men det går att göra avsteg från den i detaljplanen. Avstegen ska motiveras och dokumenteras.

I detaljplanen bestämmer kommunen gränser för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Av planen ska det även framgå vilken användning av platsen som avses och hur den ska utformas (4 kap. 5 § PBL). Den grundläggande struktur som framträder i plankartan bildar sedan ramarna för prövning av förhandsbesked och bygglov.

Planförfarandet är reglerat så att samrådet ska omfatta de som är berörda (5 kap. 11 § PBL). I handboken Kol-TRAST beskrivs samrådet i detaljplaneskedet på följande sätt:

> Det är viktigt att kollektivtrafikföreträdare bevakar att kollektivtrafiktillgängligheten behandlas likvärdigt med biltillgängligheten, och bör därför se till att få medverka i detta skede. Förutsättningar för medfinansiering avgörs i mycket i detta tidiga skede. I samrådsskedet kommer också kvaliteten i de offentliga rummen att behandlas. Då avgörs om hållplatser placeras i lämpliga lägen och om gång- och cykeltrafiken bl.a. till hållplatserna blir bekvämt och attraktivt utformad.

Reformbehov

Reformeringarna av detaljplanen har syftat till att förenkla och effektivisera planförfarandet. De ändringar som gjordes utifrån propositionen *En enklare planprocess*[25] har haft detta syfte i fokus. Parallellt har kraven på minskad klimatpåverkan vuxit. Boverket har till exempel tagit fram en vägledning[26] för minskad klimatpåverkan. Vid bostadsbyggande är därtill frågan om bebyggelsens lokalisering i förhållande till vardagsservice och förutsättningar för attraktiva och gena gång- och cykelstråk väsentligt.

[25] Prop. 2013/14:126.
[26] Boverket. *PBL som ett effektivt verktyg för minskad klimatpåverkan*. Rapport 2017:24.

Erfarenheterna är emellertid att de övergripande sammanhang som ett nytt planområde ingår i, det vill säga den omgivande bebyggelsestruktur och som varit grunden för detaljplanekravet, tonats ned. Flera aktörer som utredningen haft kontakt med menar att de skärpta klimatmålen och hållbarhetsmålen innebär att PBL behöver förtydligas, om målen ska få genomslag i samhällsplanering och inom kommunernas olika förvaltningar. Invanda synsätt riskerar att fördröja måluppfyllelsen. Trycket på kommunpolitiker och marknad att snabbt få fram planer för bostäder förhindrar innovativa angreppssätt. Erfarna och välutrustade kommuner påpekar dock att bestämmelserna i gällande PBL egentligen erbjuder goda möjligheter att arbeta med transporteffektivitet, förutsatt att man förstår att tillämpa dem fullt ut.

I betänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för en hållbar utveckling*[27] diskuterades olika typer av styrmedel som kan bidra till att skapa förutsättningar för ett transporteffektivt samhälle där människor reser miljövänligt och där godstransporter samordnas. Innebörden är att det är väsentligt att bestämmelserna i 2 kap. PBL tillämpas i detaljplanearbetet, att kunskap om och erfarenhet av hur en likvärdig mobilitet kan komma till uttryck i planutformningen och att efterföljande bygglovshandlingar har stöd i planbestämmelserna. Utredningen lade därför flera förslag till ändringar i 4 kap. PBL som avsåg ge kommunerna verktyg att tillämpa i planläggningen genom att ställa tydligare krav på byggherrar och fastighetsägare både när detaljplaner upprättas, men också för att främja samverkan och förhandlade lösningar som säkerställer genomförandet.

5.7 Bygglovsprövning

Det krävs bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och vissa andra ändringar av en byggnad. Bestämmelserna återfinns i 9 kap. 2–8 §§ PBL. Bygglov prövas för en åtgärd utanför ett område med detaljplan och ska uppfylla de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. PBL. Prövningen ska omfatta lokalisering, detaljplanekrav och miljökvalitetsnormer. Detaljplanekravet innebär att kommunen ska pröva om åtgärden behöver föregås av en detaljplaneläggning eller inte.

[27] SOU 2019:17: *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling.* Betänkande av Samordning för bostadsbyggande.

För att kunna bevilja en ansökan om lov inom detaljplanerat område ska åtgärden överensstämma med detaljplanen. Varje bygglovspliktig åtgärd som ska utföras inom ett område som omfattas av detaljplan måste prövas mot planbestämmelserna i den mån det finns sådana som reglerar den aktuella åtgärden. Även den fastighet (eller det byggnadsverk) som ska utvecklas måste vara planenlig. Om åtgärden, fastigheten eller byggnadsverket strider mot detaljplanen finns det dock vissa möjligheter att meddela bygglov om avvikelserna är små.

I 9 kap. 30 § PBL anges förutsättningarna för bygglov inom detaljplan. En av förutsättningarna är att den sökta åtgärden måste stämma överens med detaljplanen.[28] Andra förutsättningar är att vissa krav i 2 och 8 kap. PBL måste vara uppfyllda för att bygglov ska kunna ges. Det gäller sådana krav som inte har prövats genom detaljplanen. Genom att en detaljplan har antagits har dock en prövning gjorts gentemot flera av bestämmelserna i 2 kap. PBL, och därför ska prövningen av bygglovet endast göras i de delar som inte har prövats i detaljplanen.[29]

Vid ansökan om bygglov för en byggnad måste sökanden kunna visa hur och var parkering ska ordnas för att bygglov ska kunna beviljas. Parkeringen ska vara lämplig och finnas i den utsträckning som anses vara skälig, med hänsyn till det behov av parkering som byggnaden ger upphov till.

Med parkering menas uppställning av fordon[30] med eller utan förare. Som parkering räknas däremot inte tillfällig uppställning under kortare tid för av- eller påstigning eller för lastning och lossning av gods eller väntan vid färjeläge, tullstation eller dylikt.[31] Varje fastighetsägare är skyldig att anordna parkering för sin fastighets behov, både för bilar och för cyklar. Kommunen är dock skyldig att inför bygglov se till att kravet om möjlighet till parkering uppfylls genom sitt övergripande ansvar för planeringen av mark- och vattenanvändningen.

---

[28] Se 9 kap. 30 § första stycket första punkten PBL. I 31 b och 31 c §§ finns möjligheter till undantag från denna grundregel.
[29] Prop. 2010/11:63 s. 24.
[30] Ett fordon är en anordning på hjul, band, medar eller liknande som är inrättad huvudsakligen för färd på marken och inte löper på skenor. Fordon delas in i motordrivna fordon, släpfordon, efterfordon, sidvagnar, cyklar, hästfordon och övriga fordon. Lag (2001:559) om vägtrafikdefinitioner 2 §.
[31] Förordning (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Kommunens framtagna parkeringstal[32] vägleder om hur många parkeringsplatser detaljplanen bör innehålla för såväl cykel som bil. Parkeringstalen tillämpas sedan vid bygglov.

Bygglov krävs även för en parkeringsplats, när den anordnas utomhus, och lovplikten gäller både inom och utanför detaljplanelagt område. Bygglovsplikten för parkeringsplatser gäller dessutom både vid fysiska förändringar av marken, till exempel asfaltering eller avgrusning och anordnande av räcken och markeringar, och vid ianspråktagande av mark som parkeringsplats även om ingen fysisk förändring av marken görs.[33]

Bygglov krävs däremot inte om kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser har beslutat om *undantag* från krav på bygglov för att anordna, flytta eller väsentligt ändra en parkeringsplats. Kommunen kan i vissa fall även *utöka* lovplikten att gälla även för de parkeringsplatser som är undantagna från lovplikt enligt plan- och byggförordningen, PBF (2011:338). Om sådan planbestämmelse finns får en parkeringsplats inte anordnas, flyttas eller den väsentligt ändras utan bygglov.

Reformbehov

En fastighetsägare ska enligt PBL se till att det på eller i närheten av fastigheten finns lämpligt utrymme för parkering i skälig utsträckning. Enligt utredningens bedömning prioriterar dagens praxis uppställning av bil för eget bruk; övriga mobilitetsåtgärder som krävs för ökad transporteffektivitet och likvärdig tillgång till olika transportslag (se ovan) får inte tillräckligt genomslag i utformningen av bebyggelseområden. Vår ambition är att åstadkomma en normförskjutning, som gör att cykeluppställning, angöring och uppställning av delade fordon, hubbar för varuleverans med mera får en tydligare behandling i dialogen mellan kommun och byggherre.

Många kommuner arbetar (se kapitel 6) med flexibla parkeringstal och ställer i detaljplan och genomförandeavtal krav på fastighetsägaren att ordna med mobilitetslösningar. Dessa kommuner kan då

[32] Parkeringstal återfinns i parkeringspolicyn, eller motsvarande dokument, som är en slags vägledning för kommunen i deras arbete med parkering vid detaljplaneläggning och vid bygglov. Boverket (2018). Parkeringstal. www.boverket.se/sv/PBL-kunskaps-banken/Allmant-om-PBL/teman/parkering_hallbarhet/verktyg/ptal/. Hämtad 2021-01-19.
[33] Prop. 1985/86:1, s. 691.

minska kravet på fastighetsägaren att ordna parkering i utbyte mot andra mobilitetsåtgärder. Fastighetsägaren ska dock redan i bygglovsskedet visa hur detta har ordnats. Utredningen finner därför ett behov av att förtydliga dessa möjligheter genom bestämmelser i 2 kap., 4 kap. och 8 kap. PBL.

6 Parkering, lastning och lossning av fordon

6.1 Dagens parkeringsreglering

Bestämmelser om parkering, lastning och lossning av fordon återfinns i flertal regelverk, bland annat i trafikförordningen (1998:1276), TrF, i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och i plan- och byggförordningen, (2011:338), i PBF, i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner och i lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m. (kommunala avgiftslagen, KAL). Föreskrifter och allmänna råd om parkering återfinns även i Boverkets byggregler (2011:6), BBR.

Gällande rätt för parkering av bil för enskilt bruk enligt nämnda lagrum redovisas i bilaga 5. Där framgår dagens bestämmelser om parkering i PBL och PBF samt relevanta föreskrifter och allmänna råd i BBR. Vidare redovisas reglering i särskilda fall med anknytning till parkering såsom lastning och lossning, parkeringsreglering för rörelsehindrade och personer med funktionsnedsättning, bestämmelser om laddning av elfordon och reglering av parkeringsavgifter.

6.2 Tillämpning av bestämmelser om parkering

Kommunen ska bedöma behovet av utrymme för parkering av fordon i samband med detaljplanering och bygglovsprövning. Bedömningen ska göras i det enskilda fallet utifrån vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna (8 kap. 9 § första stycket 4 PBL).

Kommunens avvägning sker exempelvis med avseende på befintlig trafikförsörjning, tillgänglighet, markutnyttjande, gestaltningsfrågor och hållbarhetsaspekter som klimatpåverkan etc. Regleringen sker genom beteckningar på detaljplanekartan, i planbeskrivningen

och i bygglovsprövningen. Kommunerna har successivt utvecklat särskilda former för tillämpning av bestämmelser vid planering enligt PBL.

Anordning av parkeringsplatser

Kantstensparkering och parkering på torgytor är de vanligaste sätten att anordna parkering på allmän plats. På tomtmark anordnas parkering främst som asfalterade ytor utomhus, men även i form av parkeringsgarage. I större städer tillförs nästan bara parkering i form av parkeringsgarage. Garage anläggs såväl under som ovan jord (parkeringshus).

Kommunens redskap för parkeringsreglering

De flesta av landets 290 kommuner använder sig av parkeringsnormer och parkeringstal. Det finns dock inte några krav i lagstiftningen på att en kommun måste använda sig av dessa former av parkeringsreglering. Några av de vanligaste redskapen i kommunal parkeringsregelring beskrivs nedan.

En parkeringspolicy utgör kommunens redovisning av den övergripande viljeinriktningen i parkeringsfrågan. Policyn kan även kallas parkeringsstrategi eller parkeringsplan. För att kommunen ska nå framgång med sin parkeringspolicy är det av betydelse att den har stöd i kommunens översiktsplan och andra planeringsunderlag.

En parkeringsnorm är ett begrepp som används på olika sätt och saknar enhetlig definition. En parkeringsnorm kan vara ett samlingsnamn för parkeringstal för hela eller större delar av tätorter utan hänsyn till lokal kontext, anläggningskostnader och efterfrågan. Begreppet är historiskt kopplat till Byggnadsstyrelsens anvisningar från 1960-talet.

Parkeringstal reglerar hur många parkeringsplatser som enligt kommunens bedömning måste byggas vid exploatering och är ofta mycket tydliga. Parkeringstalen beslutas utifrån kommunens bedömning av vad som kan anses vara ett skäligt antal parkeringar i förhållande till bebyggelsen på en viss plats. Ett sätt att beskriva begreppet är att det avser det krav som planmyndigheten ställer på fastighetsägaren när det gäller utbud av parkering för en fastighet. Parkeringstal

skapar förutsägbarhet för byggherrar och fastighetsägare. Vanligtvis redovisas parkeringstalen som minimi- eller maximital.

Minimital anger ett lägsta antal parkeringsplatser som byggherren måste anordna vid nyexploatering, vilket innebär att fastighetsägaren kan utöka antalet parkeringsplatser. Minimitalen har varit den rådande riktlinjen i Sverige under lång tid då detta var ett sätt för kommunen att garantera att fastighetsägaren uppfyllde sitt ansvar att anordna parkeringsplatser i ett nytt område.

Maximital anger ett högsta antal parkeringsplatser som byggherren får anordna vid nyexploatering. Maximinorm används oftast för att begränsa antalet bilparkeringar i syfte att effektivisera markanvändningen och skapa en mer attraktiv stadsmiljö.

Flexibla parkeringstal presenterades år 2010 som ett paraplybegrepp för planeringsprinciper som syftar till att hantera bilparkeringsutbudet som en del av flera transportlösningar. Krav på bilparkering kan ersättas genom att byggherren/fastighetsägaren anordnar exempelvis bilpool, cykelpool, rabatt på kollektivtrafikkort och taxiresor, varuleveransskåp med mera.

Flexibla parkeringstal innebär att kommunen kan tillåta färre bilparkeringsplatser än vad parkeringstalet medger i de fall som byggherren väljer att vidta åtgärder och tillhandahålla tjänster som minskar de boendes och verksammas behov av att använda motorfordon för enskilt bruk. Åtgärderna regleras genom bestämmelser i PBL när det gäller fysiska åtgärder, eller genom civilrättsliga avtal när det handlar om icke fysiska åtgärder i form av tjänster. Se även kapitel 7 och 8.

Boverket har tagit fram en *vägledning* om hur stadsmiljön kan förbättras genom aktivt användande av parkeringstal som verktyg[1]. I vägledningen framhålls flexibla parkeringstal som en metod för kommunen för att skapa förutsättningar för ett hållbart resande och effektivare markutnyttjande vilket i sin tur kan leda till en mer attraktiv stadsmiljö.

Trafikutredningsbyrån konstaterar att flesta av Sveriges större städer har gått över till någon form av så kallade *flexibla parkeringstal* vid bostadsbyggande[2].

---

[1] Boverket (2018), *Parkering – ett effektivt verktyg för hållbar stadsutveckling*. PBL Kunskapsbanken.

[2] Trafikutredningsbyrån AB (2020). *Kunskapsunderlag för parkering och parkeringstal i detaljplan och bygglov*, s. 18.

Parkeringsköp kan tillämpas om fastighetsägaren inte har möjlighet att ordna den parkering som krävs för fastighetens behov. Parkeringsköp kan avse parkering i en gemensam parkeringsanläggning utanför den aktuella fastigheten. Byggherren bidrar ekonomiskt till en befintlig eller ny parkeringsanläggning. Parkeringsköp kan regleras genom att teckna parkeringsavtal. Praxis är att parkeringsavtal avser 25 år. Hur avtalet ska vara utformat för att kunna godtas får kommunen avgöra från fall till fall.

Parkeringshyran får inte ingå i hyreskontrakt för boende utan ska särredovisas på avier och avtal. Parkeringsköp och parkeringsavtal kan också användas för att reglera samnyttjande av parkeringsplatser och undvika krav på att nyanlägga parkeringsanläggningar när det är möjligt att samnyttja platser[3]. Ett problem som kan uppstå till följd av parkeringsköp är inlåsningseffekter i situationer när kommunen önskar använda marken på annat sätt innan avtalen har löpt ut. Se även kapitel 7.

6.3 Parkeringsregleringens framväxt

Nu gällande plan och bygglag (2010:900), PBL, innehåller paragrafer om parkering som ligger mycket nära ordalydelsen i bestämmelserna i plan- och bygglagen (1987:10), numera kallad ”äldre plan- och bygglagen”, ÄPBL.

Under 1950-talet betraktades kommande utrymmeskrav för parkerade bilar som en utmaning som måste hanteras i svenska städer. Lundin4 redovisar detaljerat hur 1955 års parkeringsutredning ledde till normer angående bilplatser i städer. Bestämmelser infördes i byggnadsstadgan från år 1960 där fastighetsägare blev tvungna att uppfylla byggnormen oavsett om det gällde befintlig bebyggelse eller nybebyggelse.

Parkeringsnormer hämtades till Sverige från USA inom ramen för 1955 års parkeringsutredning. I en stor studie jämfördes drygt 300 amerikanska städers miniminivåer för krav på antal bilplatser för att få bygglov för bostads- och kontorshus. Utifrån studien beräk-

[3] Samnyttjande innebär att lediga parkeringsplatser som används av boende kvälls- och nattetid används av besökare till centrum under dagtid.
[4] Lundin, P (2008.) *Bilsamhället. Ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige.* Stockholmia förlag.

nades ett medelvärde för krav på antal parkeringsplatser per bostad. Kraven tog höjd för framtidens högre bilinnehav.

Systemet med parkeringsnormer med fast miniminivå var intakt och användes långt in på 2010-talet i de flesta kommuner. Än i dag är fast miniminivå sannolikt ett dominerande sätt att planera i mindre orter. Det bekräftas även av preliminära resultat i SKR:s pågående FOI-projekt.[5]

Trafikutredningsbyrån[6] beskriver hur kvartersstadens stadsbyggnadsideal under 1990-talet medförde nya parkeringsplatser under jord och ofta innebar fler och mindre parkeringsanläggningar. Skarpnäcksfältet i Stockholm är ett tidigt exempel. Detta har accentuerat redan tidigare problem med obalanser i överanvändning av parkeringsutbud på gata och underskott i efterfrågan på parkering i garage.

Boendeparkering infördes under 1980-talet med det huvudsakliga syftet att de som bor i ett område inte ska tvingas använda sina bilar endast på grund av att parkeringsregleringen gör det omöjligt för dem att långtidsparkera i närheten av bostaden[7]. De som bor i ett område kan få rätt att ställa upp sitt fordon på allmän platsmark inom området på mer förmånliga villkor än andra kommuninvånare, alternativt kan parkeringsplatser reserveras för de boende så att andra därmed utestängs från att parkera på dessa platser.

6.4 Analys och slutsatser av dagens parkeringsreglering

Av direktiven framgår att regeringen bedömer att kommuner och regioner har en viktig roll när det gäller att verka för att nå de klimatpolitiska målen och att det skulle kunna tydliggöras att kommuner ska ha möjlighet att avstå från att kräva att det finns utrymme för bilparkering om transportbehoven kan tillgodoses på annat sätt.

[5] Sveriges Kommuner och Regioner (2020). *Utvärdering av P-normer i små och medelstora kommuner. Delleverans 1. Intervjustudier*. Projektet ska redovisas i sin helhet under våren 2021.
[6] Trafikutredningsbyrån AB (2020). *Kunskapsunderlag för parkering och parkeringstal i detaljplan och bygglov.*
[7] Prop. 1984/85:14, s. 9.

Nya synsätt på bilparkering

Frågan om parkering handlar inte längre endast om utrymmet för uppställning av privatägda bilar utan behöver betraktas utifrån konkurrens om mark för stadsutveckling och kraven på ett transporteffektivt samhälle. Samtidigt som bilen har medfört fördelar för människors möjligheter till rörlighet har utvecklingen skapat stora problem. Se avsnitt 4.3.2.

Bilinnehavet i Sverige har vuxit från 200 000 bilar år 1950 till dagens fem miljoner (SCB 2020). Fler styrmedel efterfrågas av kommuner för att minska bilanvändandet och parkeringsytorna i städer, för att därigenom uppnå såväl klimatmål som god hushållning med mark. En förändring av synen på parkering har skett internationellt och i synnerhet under de senaste decennierna. Det är inte längre självklart att attraktiva centrala ytor i städerna ska upptas av bilparkering[8].

Historiskt sett har inriktningen hos den förda parkeringspolitiken varit att fullt ut tillfredsställa de parkeringsbehov som uppstått och erbjuda fri parkering för alla ändamål i så stor utsträckning som möjligt. Effekten av detta är att många städer, och städers omland, byggt in biltrafiken i stadsmiljön på ett genomgripande sätt. I storstadsregionerna är minskad trängsel ett av de viktigaste argumenten för att föra en aktiv parkeringspolitik. Det finns dock argument för en aktiv parkeringspolitik även i mindre städer utan trängselproblematik såsom attraktiva stadsmiljöer, klimatmål och mål för luftkvalitet för att minska biltrafiken till förmån för cykel- och kollektivtrafik.

Skärpt efterlevnad av förmånsbeskattningen av subventionerad arbetsplatsparkering är också något som har efterlysts. Branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik framhåller att skattebortfallet till följd av bristande efterlevnad vid förmånsbeskattning av arbetsplatsparkering enligt beräkningar uppgår till drygt 1,5 miljarder kronor per år. Enligt regeringens proposition *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan*[9] anser regeringen att Skatteverket bör göra en bedömning av omfattningen av felaktigheter när det gäller att redovisa förmån av parkering vid arbetsplats.

---

[8] IVL Svenska Miljöinstitutet (2020): *Att styra mot minskad bilparkering – om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder*. Delrapport i projektet Kompark – kommunala parkeringsstyrmedel för energieffektiva städer. Nr C 554.
[9] Prop. 2019/20:65.

Utvärdering av parkeringsnormer i små och medelstora städer

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, har tagit initiativ till ett FOI-projekt om utvärdering av parkeringsnormer i små och medelstora kommuner[10]. Syftet är bland annat att utreda vilket lagstöd som kommunen skulle kunna agera med för att få till ett mer effektivt samutnyttjade av allmänna parkeringsplatser. Avsikten är också att stödja Sveriges kommuner om hur frågor om parkeringsnormer kan hanteras i små och medelstora stadskärnor. SKR konstaterar bland annat att gällande parkeringsnormer ofta är en begränsande faktor vid utveckling av stadskärnor.

SKR har hittills konstaterat att gällande bestämmelser och parkeringsnormer är statiska då de bara används initialt och lagkravet om parkeringsnorm endast aktualiseras i bygglovskedet medan det vid äldre byggnader inte har ställts krav på parkeringsplatser.

Några andra erfarenheter i projektet är att bilen upplevs spela en stor roll för mobilitet i mindre och mellanstora kommuner, att alternativen till bil är inte tillräckligt attraktiva och att parkering är en känslig fråga. Allmänheten upplever ett underskott på parkering när det egentligen råder ett överskott. Synen på avgiftsreglering är komplex och förståelsen för parkeringsavgifters konsekvenser är bristfällig. Flera kommuner anser att bestämmelsen om parkering i PBL inte är tydlig. Flertalet av de undersökta kommunerna tillämpar flexibla parkeringstal men endast en av 14 tillfrågade städer tillämpar ”maxtal” för parkering (se avsnitt 6.2 och bilaga 5).

Tjänstepersoner är mer öppna för att begränsa parkering än politiker. Samtidigt har större fastighetsägare börjat se behovet av vistelsevärden, inte enbart parkering, för att kunna konkurrera med externhandeln. Handeln anses ha ett stort behov av parkeringsplatser för bilar, men forskningsresultat efterfrågas.

Parkeringars miljöpåverkan behöver synliggöras

Tillgången på parkeringsplatser är en av de faktorer som har störst betydelse för val av transportmedel och för resmönstret. Konsekvenserna på miljö och klimat från biltrafiken handlar om föroren-

[10] Sveriges Kommuner och Regioner, SKR(2020) *Utvärdering av P-normer i små och medelstora kommuner. Delleverans 1. Intervjustudier*. Projektet ska redovisas i sin helhet under våren 2021.

ingar av luft, mark och vatten, utsläpp av växthusgaser, ekologiska barriärer, resurskonsumtion till fordon och energi. Fler parkeringsplatser till lågt pris medför i sin tur negativa effekter för miljö och klimat.

Parkeringens direkta miljöpåverkan består av fler hårdgjorda ytor med negativ effekt på grönska och biologisk mångfald. En yta med växtlighet tar hand om åtta gånger mer dagvatten än en hårdgjord parkeringsyta. De hårdgjorda ytorna ökar belastningen på avloppssystemen och minskar således stadens motståndskraft mot ökad nederbörd i form av kraftiga regn, som är en av följderna av klimatförändringarna.

Delar av den mark som går åt till uppställning av bilar skulle som alternativ kunna användas för utökning av arealen stadsgrönska och ekosystemtjänster och därigenom bidra till bättre klimat och miljö.

Parkeringars markåtgång behöver begränsas

Det saknas uppgifter om hur mycket mark som upptas av fordonsparkering i Sverige. Fastighetsägarna i Stockholm et al visar i rapporten *Framtiden för parkering och nya bostäder*[11] att det finns uppskattningsvis 20 miljoner parkeringsplatser i Sverige, vilket innebär att det sannolikt finns mer parkeringsyta i Sverige än det finns boyta[12]. Det motsvarar cirka 50 kvadratmeter parkeringsyta för varje svensk.

Möjlighet till parkeringsköp och att underlätta samnyttjande är några åtgärder för att minska parkeringens markåtgång. Effekten av att ersätta parkeringsplatser för bilar för enskilt bruk med platser för bilpoolsbilar kan enligt rapporten medföra att den sammanlagda parkeringsytan skulle kunna minska med upp till 80 procent och följaktligen även påverka kostnaden för ett byggprojekt.

[11] Fastighetsägarna i Stockholm, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen (2020): *Framtiden för parkering och nya bostäder – Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser.*
[12] I Sverige är den genomsnittliga boarean per person 42 kvadratmeter (SCB 2018).

Skillnaden mellan parkering på allmän platsmark och kvartersmark behöver uppmärksammas

Beroende på om parkering ska ordnas inom allmän platsmark eller kvartersmark gäller olika regler enligt PBL. Uppdelningen av privat tomtmark och kommunal gatumark är grundläggande för regleringen av parkering i städerna. Olika regler gäller även för prissättning av parkeringsplatser.

I rapporten *Framtiden för parkering och nya bostäder*[13] betonas att uppdelningen av privat tomtmark och (kommunal) gatumark är grundläggande för regleringen av parkeringen i städerna. Författarna pekar i sin rapport på att driften av kommunal markparkering i Sverige beräknas subventioneras med 70 procent eller 3,4 miljarder kronor per år.

Boendeparkeringens dilemma

Boendeparkering infördes under 1980-talet med det huvudsakliga syftet att de som bor i ett område inte ska tvingas använda sina bilar endast på grund av att parkeringsregleringen gör det omöjligt för dem att långtidsparkera i närheten av bostaden[14]. De som bor i ett område kan få rätt att ställa upp sitt fordon på allmän platsmark inom området på mer förmånliga villkor än andra kommuninvånare, alternativt kan parkeringsplatser reserveras för de boende så att andra därmed utestängs från att parkera på dessa platser.

Bilpoolsutredningen lyfter i sitt betänkande *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*[15] frågan huruvida detta förfarande kan anses vara förenligt med att allmän platsmark ska användas för gemensamma behov[16]. Boendeparkering borde, enligt Bilpoolsutredningen, kunna ses som ett främjande av bilägande eftersom det vid dess införande förutsattes att de boende ägde bilar och behövde parkeringsplatser för dessa.

---

[13] Fastighetsägarna i Stockholm, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen (2020): *Framtiden för parkering och nya bostäder – Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser.*

[14] Prop. 1984/85:14, s. 9.

[15] SOU 2020:22: *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*. Betänkande av Bilpoolsutredningen, s. 119.

[16] Med allmän plats avses, enligt 1 kap. 4 § PBL, en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov.

Trafikutredningsbyrån[17] framhåller att parkeringsutbudet på kvartersmark inte är en tillräcklig åtgärd för att undvika ökat parkeringstryck i närområdet. Bilägare är fria att parkera var de vill. Många bilägare är beredda att leta länge efter parkering på gatumark när sådan parkering är billigare än att stå i den egna fastighetens garage.

Kostnader och avgifter för parkering är komplexa

Parkeringskostnaden ingår ofta i boendekostnaden

I skriften Parkering för hållbar stadsutveckling[18] påpekade SKR att kostnaden för parkering ofta ingår i lägenhetspriser, hyror, varor, etc. och att de som använder parkeringen sällan eller aldrig behöver betala den fulla kostnaden. Undantaget är parkeringsköp (se ovan avsnitt 6.2).

Anläggningskostnad ingår inte och driftskostnader subventioneras på allmän plats

Avgifter för parkering på allmän plats täcker ofta inte ens driften av parkeringsplatserna. Enbart byggkostnaden för en parkering varierar mellan 10 000 och 450 000 kronor per plats[19]. (Se avsnitt 4.3.2).

I rapporten *Framtiden för parkering och nya bostäder* framhålls att driften av kommunal markparkering i Sverige beräknas subventioneras med 70 procent eller 3,4 miljarder kronor per år.

Uppsala kommun[20] har låtit ta fram en beräkning som belyser relationen mellan kostnader och intäkter när det gäller parkering på kommunal mark. Enligt Uppsala Parkering finns 10 000 parkeringar på kommunal mark i Uppsala. 3 800 av dem är avgiftsbelagda, resten är gratis. De cirka 10 000 kommunala parkeringsplatserna kostar skattebetalarna totalt 120 miljoner kronor per år att underhålla. Intäkterna från parkeringsavgifterna för dessa platser är i dag dock bara cirka 33 miljoner kronor per år.

[17] Trafikutredningsbyrån (2020): *Kunskapsunderlag för parkering och parkeringstal i detaljplan och bygglov.*
[18] Sveriges Kommuner och Landsting, SKL,(2013): *Parkering för hållbar Stadsutveckling.* Numera benämns organisationen Sveriges Kommuner och Regioner, SKR.
[19] Stockholm parkering (2018): *Kostnader för att anlägga parkering, Stockholm*
[20] Uppsala Parkerings AB (2018): *Parkeringsvärden. Studie på uppdrag av Uppsala stad.*

Det finns hinder för att styra parkering genom avgifter

Kommunen får inte ta ut avgifter för nyttjande på allmän plats utan stöd i kommunala avgiftslagen, KAL, vilken ger kommunen rätt att endast ta ut avgift för gatuparkering ”i den omfattning som behövs för att ordna trafiken”. När avgiften för att parkera på gatumark är låg kan det bli svårt att ta ut avgifter som ger en reell kostnadstäckning för anläggning på tomtmark. För att minska boendeparkering på gatumark och flytta in denna i parkeringsanläggningar krävs att det blir betydligt dyrare att parkera på gatan. Många aktörer efterfrågar en fungerande marknad för parkering som matchar utbud och efterfrågan.

IVL pekar på att parkeringsanläggningarnas ekonomi inte vägs in i den skälighetsbedömning som ska göras vid tillämpning av 8 kap. 9 § PBL. Detta leder till att styrningen av parkeringars lokalisering försvåras. Om det finns gott om gratis (eller billig) parkering i närområdet och det är dyrt att parkera i fastighetens garage väljer många boende att parkera gratis.

Marknadsprissättning och konkurrens

Flera aktörer, bland annat IVL[21], betonar att frigöra bilparkering från bostaden är viktigt och skapar en marknad med rätt priser. Förändringen skulle kunna leda till högre parkeringsavgifter och i förlängningen minskad biltrafik.

Ett överutbud av parkeringsplatser som regleras fram innebär att det blir svårt att ta betalt för parkering på kvartersmark eftersom bilägaren alltid kan söka sig till en billigare parkeringsplats i närheten, ofta en kantstensparkering på allmän platsmark. Kostnadsproblematiken är nära kopplad till uppdelningen av parkering på kvartersmark respektive gatumark. Driften av kommunal markparkering subventioneras med 70 procent eller 3,4 miljarder kronor per år.

Branschorganisationen Svensk Kollektivtrafik påpekar att forskning visar att höjda parkeringsavgifter leder till överflyttning från bil till kollektivtrafik[22].

[21] IVL Svenska Miljöinstitutet (2020): *Att styra mot minskad bilparkering-om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder.* Delrapport i projektet Kompark – kommunala parkeringsstyrmedel för energieffektiva städer. Nr C 554.
[22] Start (svenskkollektivtrafik.se). Hämtad 21-03-15.

Parkeringskrav påverkar mängden tillkommande bostäder

I rapporten *Framtiden för parkering och nya bostäder*[23] framhålls att en halvering av dagens parkeringstal skulle öka Sveriges fysiska byggareal med 30 procent och skulle överstiga Boverkets beräknade bostadsbehov med cirka 15 procent. En halvering av parkeringstalet kan öka nyproduktionen i Stockholms län med 20 procent och i Göteborgs stad med 8 procent. Det skulle också innebära en potential för större bostadsproduktion i socioekonomiskt svaga områden.

Enligt en uppskattning i rapporten uppgår gatuparkeringen i svenska städer till cirka 200 kvadratkilometer. Om det byggdes en tvåvånings radhusbebyggelse på denna yta i Sverige skulle det bli en byggrätt som motsvarar 2,3 miljoner nya bostäder. Rapportförfattarna betonar att detta är en högst teoretisk beräkning, men vill belysa mängden mark som används för parkering i relation till bostadsbyggnadsbehovet.

Parkeringsreglering fordrar ett områdesperspektiv på stadsdelsnivå och det saknas verktyg

Fordonsparkering behöver ses ur ett områdesperspektiv. Att planera för mobilitet innebär ett helhetsgrepp om ett större område, vilket innebär att flera olika aktörer måste samverka.

När kostnad, taxa och tider förändras för parkering av fordon i ett område får det effekter på utbud och efterfrågan på parkering i närliggande områden. Om det exempelvis finns gott om gratis (eller billig) parkering i närområdet och det är dyrt att parkera i fastighetens garage väljer många boende att parkera gratis. Att kräva fler parkeringsplatser inom fastigheten leder då inte till färre parkerade bilar på gatan.

IVL[24] framhåller att det efterfrågas bättre strategiska verktyg för att kunna arbeta med parkering inom ett eller flera områden. För den som bygger kan det vara svårt att bedöma om det finns möjlighet att samnyttja användningen av befintliga parkeringar i närområdet.

[23] Fastighetsägarna i Stockholm, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen (2020): *Framtiden för parkering och nya bostäder – Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser.*

[24] IVL Svenska Miljöinstitutet (2020): *Att styra mot minskad bilparkering – om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder.* Delrapport i projektet Kompark – kommunala parkeringsstyrmedel för energieffektiva städer. Nr C 554.

Också för kommunen är det svårt att utvärdera helheten och analysera styrningseffekter. Något heltäckande register över parkeringsplatser finns inte. Detta leder till krav på att parkeringen ska lösas inom varje projekt i stället för mer områdesvis.

Förutsättningar för lastning och lossning och andra former av angöring behöver utvecklas

E-handeln ökar snabbt. Hänsyn till hållbarhet, minskad trängsel och buller samt en levande stadsmiljö ska matchas med boendes krav på service och leveranstjänster[25]. Godstransporter behöver integreras i planeringsprocessen då utrymmet för logistikinfrastruktur och projektspecifika logistikåtgärder behöver utredas.

IVL[26] konstaterar i rapporten *Urbana godstransporter i detaljplanering* att många städer i Sverige just nu befinner sig vid en brytpunkt. Städerna planerar för täta stadsdelar med höga krav på attraktivitet och hållbarhet. Det är en utmaning att e-handeln med många lokala leveranser samtidigt ökar snabbt.

IVL redovisar i sin rapport hur godstransporter kan integreras i planeringsprocessen genom att riktlinjer för godstransporter tas fram och tillämpas genom en logistikutredning som kommunen genomför i samverkan med fastighetsägaren i samband med planläggning. En sådan utredning kan utmynna i en projektspecifik lösning som beskriver utrymmet för logistikinfrastrukturen och lämpliga logistikåtgärder för fastigheten och stadsdelen.

Tillgänglighet till delningsfordon behöver öka

Utredningen om cirkulär ekonomi har i sitt betänkande[27] föreslagit ökad tillgängligheten till bilpooler i syfte att öka nyttjandegraden av bilar och på det sättet minska behovet av parkeringsplatser och nytillverkning av bilar. Utredningen redovisade att bilpooler medför att färre bilar används mer intensivt och att färre bilar behöver produceras, vilket i sin tur innebär en effektivare användning av naturresurser.

[25] IVL Svenska Miljöinstitutet (2019): *Urbana godstransporter i detaljplanering. Nr U6081.*
[26] Ibid.
[27] SOU 2017:22: *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi.* Betänkande av Utredningen cirkulär ekonomi.

Regeringen tillsatte därefter en ny utredning, *Bilpoolsutredningen*, för att komplettera förslaget. I Bilpoolsutredningens betänkande[28] föreslås att en lag om motorfordonspooler införs och att lagen ska syfta till att främja en ökad användning av motorfordonspooler[29] och därigenom bidra till omställningen till ett transporteffektivt samhälle. Betänkandet har remitterats under våren 2021.

Delad mobilitet i form av bland annat bilpool, delning av cykel och elsparkcykel utgjorde före coronapandemin cirka 0,07 procent av det totala resandet. WSP har beräknat att en subvention upp mot 50 procent sammantaget leder till att bilresandet minskar med knappt 0,1 procent. Endast små förändringar kan åstadkommas i det övergripande resmönstret fram till år 2030 enligt WSP[30]. Vi menar att studien pekar på att det fordras mer kraftfulla åtgärder för att åstadkomma förändrade resmönster och att det är nödvändigt att närmare beakta kopplingen mellan delad mobilitet och kollektivtrafiken.

Bilpoolsutredningen konstaterar att tillgång till parkeringsplatser är central för att främja bilpooler och föreslår att kommunerna ska ges möjlighet att reservera parkeringsplatser för delningsfordon på allmän platsmark. Genom att växla över en del av gatumarken från boendeparkering till bilpoolsparkering skulle effekten bli att tillgången till bil ökar samtidigt som gatumark frigörs och därmed kan nyttiggöras för andra allmänna intressen.

Möjligheten att reservera parkeringsplatser för delningsfordon enligt förslaget innebär att alla sådana fordon ges möjlighet att parkera på de reserverade platserna. Vi menar att en sådan möjlighet skulle främja motorfordonspoolernas tillväxt och synliggöra dessa i städerna.

Bilpoolsutredningen påpekar att reservera parkeringsplatser för delningsfordon hänger samman med konceptet *mobilitet som tjänst.* I sådana kombinerade mobilitetstjänster utgör kollektivtrafiken rygg-

[28] SOU 2020:22: *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*. Betänkande av Bilpoolsutredningen.

[29] Bilpoolsutredningen framhåller att det inte finns någon juridisk definition av begreppet bilpoolstjänster och att utredningen har haft i uppdrag att ta fram en sådan definition. Såväl bilar som motorcyklar och mopeder ska omfattas av definitionen. Utredningen föreslår därför att begreppet *motorfordonspooler* används som benämning på dessa tjänster. Motorfordonspool avser enligt utredningen en tjänst där registrerade användare delar på användningen av ett eller flera motorfordon med undantag för moped klass II.

[30] WSP Sverige AB (2019): *Delad mobilitet i dag och i framtiden.*

raden som kan kopplas ihop med till exempel bilpool, hyrbil, taxi, lånecykel etc. för att täcka resenärernas efterfrågan på resor[31].

Åtgärder för transporteffektivitet och parkeringsreglering behöver ha beredskap för framtida utvecklingstendenser

Forskningen visar att nya analysverktyg för transporteffektiv stadsplanering är på väg att tas fram och testas nu i praktiken[32].

Skriften *Smart mobilitet och mobilitetstjänster*[33] tar upp de fem viktigaste utvecklingstrenderna som påverkar digitalisering av transportsystemet: elektrifiering, automatisering, tjänstefiering, uppkoppling och Big Data[34].

Parallellt med enskilda mobilitetstjänster och delad mobilitet utvecklas olika integrerade system. Mobilitetsstationer som erbjuder fysisk integration mellan olika färdmedel genom samlokalisering av bilpooler, cykelpooler och andra tjänster för delad mobilitet vid eller nära knutpunkter för kollektivtrafik kan bli en framtidslösning.

Det finns analyser som pekar på att konceptet mobilitet som tjänst i grunden kommer att förändra transportsystemet och göra persontransporterna mer hållbara, medan andra spår att företeelsen kommer ha marginell betydelse. Ett stort intresse finns redan från det offentliga, forskningsvärlden, kollektivtrafikaktörer och företag. Regeringen har gett Trafikverket i uppdrag att genomföra informations- och kunskapshöjande insatser inom området[35]. Se även avsnitt 4.6.

Parallellt med att nya former av mobilitet utvecklas växer det fram nya synsätt på stadsplanering som handlar om att stärka befintliga och lokala strukturer och kulturer vilka innebär att behovet av att resa minskar.

---

[31] Kopplingen mellan definition av kollektivtrafik och konceptet mobilitet som tjänst framgår av bilaga 4.

[32] Spacescape AB (2020): *Kunskapsunderlag om samband mellan bebyggelseplanering och trafikalstring*. I samarbete med Trivector Traffic AB.

[33] Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Smart mobilitet och mobilitetstjänster. Så kan kommuner och regioner arbeta.* Trivector har tagit fram underlagtill skriften på uppdrag av SKR.

[34] Big data innefattar tekniker för Very Large DataBases (VLDB), datalager (data warehouse) och informationsutvinning (data mining). Termen Big Data fick sitt genomslag under 2009. Ingen svensk översättning har blivit etablerad, men ”stora datamängder” har använts.

[35] Trafikverket (2021): Regeringsuppdrag om mobilitet som tjänst. Mobilitet som tjänst - Trafikverket. Hämtad 21-03-16.

6.4.1 Problemanalys när det gäller parkeringsreglering enligt plan- och bygglagen

Som har nämnts ovan speglar dagens bestämmelser reglerna i 1950-talets byggnadsstadga. Att ordna kort- och långtidsförvaring av fordon ansågs vid den tiden utgöra del av att förbättra tätorternas trafikförsörjning. Den snabba ökningen av fordonsbeståndet bidrog dessutom till att staten tidigt överförde ansvaret för att anordna parkering på tomtmark till fastighetsägarna.

Minimitalen har varit den rådande riktlinjen i Sverige under lång tid då detta var ett sätt för kommunen att garantera att fastighetsägaren uppfyllde sitt ansvar att anordna parkeringsplatser i ett nytt område. Minimitalen anses ha har lett till en överkapacitet vad gäller parkeringsplatser.

Bestämmelserna i PBL syftar fortsatt till att ålägga fastighetsägare kostnadsansvar för bilägares parkering med rötter i lagstiftningens intentioner från 1950-talet. Trafikutredningsbyrån[36] framhåller att hantering av parkering i samband med detaljplanering och bygglovsprövning uppvisar en spretig bild med en övertro på lösningar genom normer, rädsla att göra fel som gör att man håller fast vid gamla arbetssätt, brist på rätt kompetens både hos kommuner och byggaktörer samt inte minst det faktum att planupprättaren kan reglera parkeringsutbudet men saknar möjlighet att reglera kollektivtrafikutbudet.

Tillsammans med annan parkeringslagstiftning (exempelvis trafikförordningen och avgiftslagen), tillhörande anvisningar och den kommunala planeringspraktiken utgör PBL ett av de viktigaste styrmedlen, för en mer hållbar mobilitet i tätort.

IVL[37] vittnar om att det inte sällan finns en skepsis mot låga parkeringstal, eller parkeringstal noll, som grundar sig i att det inte spelar någon större roll hur mycket man informerar inflyttare om parkeringsbetingelserna, eftersom dessa ”ändå tar med sig bilen” och snart kommer klaga på bristande parkeringsmöjligheter. I städer där man tillåtit omfattande gatuparkering finns också en oro för att underskott av parkering på kvartersmark spiller över till gatumark

[36] Trafikutredningsbyrån (2020): *Kunskapsunderlag för parkering och parkeringstal i detaljplan och bygglov.*

[37] IVL Svenska Miljöinstitutet (2020): *Att styra mot minskad bilparkering – om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder.* Delrapport i projektet Kompark – kommunala parkeringsstyrmedel för energieffektiva städer. Nr C 554.

och försvårar trafiksituationen. Om de boende trots allt fortsatt har egna bilar och använder parkeringsplatser utanför tomten kan regler i PBL leda till krav på fastigheten att ändå ordna med parkering på fastigheten eller genom parkeringsköp.

Hinder i PBL för att avstå från att kräva utrymme för parkering i högre utsträckning än i dag

Ett hinder för en kommun att avstå från att kräva utrymme för parkering i högre utsträckning än i dag är bestämmelsen i 8 kap. 9 § första stycket punkten 4 PBL, som syftar till att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning ska finnas lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon (i praktiken motorfordon för enskilt bruk). Regeln ger inte stöd för kommunen att i stället för parkering av bilar för enskilt bruk främja åtgärder för transporteffektivitet genom att besluta om utrymmen för gång, cykel, delningsfordon och andra tjänster för mobilitet och system för persontransporter och leveranser. Även om parkeringstalen för flerbostadshus i många tätorter nu sätts lägre (eller till och med är noll) för att hushålla med mark och resurser är parkeringsregleringen densamma och stöder inte en sådan hushållande inriktning.

Medveten planering för ett underskott på parkeringsyta på den egna fastigheten hindras dock inte av bestämmelser i PBL så länge det inte alltför mycket går ut över de kringboendes enskilda intressen. En medveten planering för större underskott av bilparkering, som inte täcks upp av utpekad yta i närområdet, riskerar dock, förutom att bryta mot dagens bestämmelser i PBL, att leda till att bilar i området omkring fastigheten konkurrerar om platser med kringboende. Om detta inte åtgärdas genom olika styrinstrument (pris, mobilitetsåtgärder) leder den ökade konkurrensen till en oönskad trafiksituation.

Möjligheter att ordna nya former av parkering enligt dagens bestämmelser i PBL

I flera kommuner drivs testprojekt med så kallat bilfritt boende. Parkeringsköp används som ett viktigt verktyg för att hålla nere parkeringsytorna. Flexibla parkeringstal är en metod för kommunen

för att skapa förutsättningar för effektivare markutnyttjande som i sin tur kan leda till en mer attraktiv stadsmiljö. Flera rapporter vittnar dock om att kommuner som använder sig av flexibla parkeringstal vid exploatering ofta inte når så långt i att minska parkeringsytan som de önskar. Flera kommuner som infört flexibla parkeringstal rapporterar att byggherrarna ännu inte tagit vara på de möjligheter till minskade krav på att anlägga parkeringsplatser som flexibiliteten erbjuder[38]. De ekonomiska drivkrafterna för byggherren att minska antalet parkeringsplatser är starka, men når bara ned till en viss gräns. Genomslaget för låga/flexibla parkeringstal och nya mobilitetslösningar blir större ju dyrare tomtmarken är. Dyr tomtmark ställer högre krav på ekonomisk avkastning vilket ökar intresset för annan markanvändning än parkering.

IVL pekar i *Att styra mot minskad bilparkering – om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder* också på att för att kommuner ska kunna minska parkeringsytan vid nybyggnation krävs engagerade tjänstepersoner och politiker som systematiskt och strategiskt arbetar med flexibla parkeringstal och med att skapa förutsättningar för byggherrar att implementera mobilitetstjänster. Det krävs alltså ett aktivt och målinriktat arbete som till viss del kan få stöd av PBL genom bland annat tydligare möjligheter i exploateringsavtalen.

6.4.2 Vår syn på reformbehovet

Vi har identifierat behov av författningsförändringar för att kommuner ska kunna avstå från att kräva utrymme för parkering i högre utsträckning än i dag. Att avstå från att kräva utrymme för parkering av bil för enskilt bruk i stadsmiljö bedömer vi skulle utgöra en effektiv åtgärd för ökad transporteffektivitet och tillgänglighet till gång-, cykel- och kollektivtrafik som flera kommuner redan tillämpar. Det behövs dock verktyg som utgör ett tydligt beslutsstöd för alla landets kommuner och som samtidigt bekräftar de kommuner som redan tillämpar en sådan lösning. Sådana verktyg ökar också förutsägbarheten för fastighetsägare. Möjligheten att avstå från att kräva utrymme för bil för enskilt bruk behöver kopplas till krav på,

[38] IVL Svenska Miljöinstitutet (2020): *Att styra mot minskad bilparkering – om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder.* Delrapport i projektet Kompark – kommunala parkeringsstyrmedel för energieffektiva städer. Nr C 554.

eller redovisning av, åtgärder som tillgodoser transportbehov på annat sätt.

Ytterligare ett reformbehov som vi tror kan förstärka det förstnämnda behovet är möjligheten att reservera uppställningsplatser för delningsfordon i gatumiljö[39].

Vi ser även ett behov av att bättre strategiska verktyg tas fram så att kommuner kan arbeta med parkeringsutredningar för större områden vid planering av ny bebyggelse. Det är ett återkommande argument att parkeringsreglering fordrar ett områdesperspektiv på stadsdelsnivå och att det saknas relevanta verktyg för detta.

Vi konstaterar att i samband med mobilitetsåtgärder behöver estetiska, konstnärliga och kulturhistoriska värden tas till vara och utvecklas och miljöer gestaltas för att vara tillgängliga för alla enligt politiken för gestaltad livsmiljö.

Vi uppfattar också att det finns ett stort reformbehov när det gäller parkeringsprissättning i syfte att styra parkeringar på ett sätt som gynnar transporteffektivitet och attraktiva städer och att detta reformbehov är starkt kopplat till utrymmeskraven. Behovet ligger dock utanför utredningens direktiv att hantera.

[39] SOU 2020:22: *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon.* Betänkande av Bilpoolsutredningen.

7 Samverkan mellan aktörer i samband med planering

Enligt direktiven ska vi undersöka hur byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare, genom exempelvis utvecklade avtalsformer, kan samverka med det allmänna i samband med planering enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, så att åtgärder för ökad transporteffektivitet som bl.a. leder till att minskad miljö- och klimatpåverkan kan uppnås. I uppdraget ingår även att se över kedjan av åtgärder för transporteffektivitet som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter, från planerings- och anläggningsskede till drift och underhåll av åtgärderna.

I kapitel 5 redogör vi för begreppet transporteffektivitet. I detta kapitel beskriver vi fysiska och icke-fysiska åtgärder som olika medel för att främja transporteffektivitet. Dessa åtgärder benämns i tillämpningen på olika sätt. I detta kapitel använder vi *mobilitetsåtgärder* som synonymt med de fysiska åtgärderna och *mobilitetstjänster* som synonymt med de icke-fysiska åtgärderna. Mobilitetslösningar används emellanåt som samlingsnamn för mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. I våra författningsförslag, som framgår i kapitel 1 och presenteras i kapitel 8, använder vi *transporteffektivitet* som term för det övergripande målet samt mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som termer för medel för att uppnå målet.

7.1 Allmänt

I förarbetena till PBL framhålls att en plan är ett resultat av samarbete mellan en rad representanter för olika intressen och att lagen ska ge utrymme för samhällets aktiva insatser för den gemensamma

miljön i samverkan med alla berörda.[1] I samband med genomförande av detaljplaner enligt PBL kan genomförandeavtal (markanvisningsavtal och exploateringsavtal) ingås mellan kommunen och byggherren eller fastighetsägaren. Begreppet markanvisningsavtal tillämpas då kommunen är fastighetsägare och den kommunala förhandlingspositionen främst grundar sig på fastighetsägandet.[2] När marken ägs av byggherren används begreppet exploateringsavtal. I dessa fall baserar sig kommunens förhandlingsposition på det kommunala planmonopolet. Genomförandeavtalen är civilrättsliga. PBL reglerar vissa ramar för avtalen.

Samverkan sker i en del fall *utan samband* med planering enligt PBL och ibland i samband därmed, men på ett annat sätt än vid genomförandeavtalen. Enligt Boverkets erfarenheter genomförs åtgärder för ökad transporteffektivitet också genom andra civilrättsliga avtal mellan kommun och byggherre.

Inledningsvis ska följande sägas om begreppen samverkan och långsiktigt hållbara avtal. I betänkandet *Medfinansiering av transportinfrastruktur*[3] beskrivs olika former av samverkan då skilda organisationer ska sköta olika delar. I det fallet avsågs samverkan kring att bygga och förvalta transportinfrastruktur. Genomgången är en generell beskrivning av samverkan och kan därför beskriva samverkan även i detta betänkande.

> Det finns flera former för samverkan. I dess enklaste form består den av att ett remissyttrande inhämtas från berörda parter. Den formen är mycket vanlig och tillämpas regelmässigt i det fall yttrande ska inhämtas enligt bestämmelser i förordning eller lag. Även om samverkan förekommer i andra former finns ofta det formella kravet på skriftligt yttrande eller att intressent bereds möjlighet att avge yttrande.
>
> Nästa steg i samverkan brukar beskrivas som en dialog där ett större utrymme ges för att redovisa ståndpunkter och motiven för dessa. Denna form för samverkan är ofta förekommande bland parter som har anledning att ha frekventa kontakter med varandra. Fördelen är att berörda parter kommer tidigare in i processen än vad som sker via ett skriftligt yttrande sent i processen.

[1] Prop. 1985/86:1 s. 203.
[2] Regler om markanvisningsavtal finns i lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar.
[3] SOU 2011:49, s. 17–18.

> Inte sällan får samverkan karaktären av förhandling. Den kan föregås av försök att komma fram till en gemensam lösning men innebär normalt att ett kvalificerat förhandlingsunderlag tas fram. Ett framtagande av förhandlingsunderlag kan ibland ske i ett gemensamt projekt eller separat hos respektive part. I de sammanhangen formuleras det man är överens om och de kontroversiella frågorna och vilka konsekvenser som kan följa av olika lösningar.

I utredningen avses i huvudsak, såsom vi tolkar det, samverkan med avsikt att leda till en överenskommelse om åtgärder för transporteffektivitet. Ett avtal som håller långsiktigt kan i detta sammanhang vara ett avtal som gäller efter antagandet av en detaljplan och när bebyggelsen är uppförd. I långsiktigheten ryms också frågan om hur man tillser att avtalet följer med vid en överlåtelse av fastigheten. För att de åtgärder som parterna avtalat om ska finnas tillgängliga långsiktigt, är det också viktigt att parterna uppfyller vad som avtalats och att det som avtalats också följs upp på något sätt.

Nedan följer en genomgång av genomförandeavtalen enligt PBL, dess rättsliga förutsättningar och hur de i dag används för att åstadkomma mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster.

7.2 Rättsliga förutsättningar för markanvisningsavtal och exploateringsavtal

7.2.1 Avtalslagen och några rättsliga principer

En kommun är i enlighet med 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen i sin utövning av den offentliga makten bunden av lag, den så kallade legalitetsprincipen. En kommuns verksamhet inom ramen för det så kallade kommunala planmonopolet utgör utövande av offentlig makt. En kommun kan därigenom vid utövandet inte ställa upp andra krav än sådana som följer av lag. Ett genomförandeavtal, oavsett form, reglerar genomförandet av en detaljplan. Kommuner får därmed inte ställa krav utöver de som framgår av PBL, PBF och BBR.[4]

När kommuner ingår markanvisningsavtal och exploateringsavtal måste de följa avtalslagen[5], bland annat reglerna om rättsstridigt tvång. Kommuner får genom avtalen inte tillförsäkra sig åtaganden från enskilda parters sida som går längre än som är förenligt med

[4] Prop. 2013/14:126 s. 220–221.
[5] Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

byggnadslagstiftningens syften.[6] Kommuner måste också hålla sig inom ramarna för kommuners kompetens enligt kommunallagen (2017:725).

När kommuner agerar inom ramarna för sin kompetens måste de beakta allas likhet inför lagen och vara sakliga och opartiska (1 kap. 9 § regeringsformen), den så kallade objektivitetsprincipen. Kommuner ska även behandla alla lika fall på samma sätt, den så kallade likställighetsprincipen. Principen kommer till uttryck i 2 kap. 2 § kommunallagen (2017:725) och kommunerna är enligt denna princip skyldiga att behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för annat.[7] Likställighetsprincipen innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar annat än på objektiv grund. Detta innebär att den kommunala verksamheten, särskilt i den mån den direkt berör enskilda kommunmedlemmar, bör vara systematisk och att systematiken ska vara sådan att den kan betecknas som rättvis.[8]

7.2.2 Framväxten av reglerna för markanvisningsavtal och exploateringsavtal

Regler om markanvisningsavtal och exploateringsavtal infördes 2015. Beträffande markanvisningar ska kommuner anta riktlinjer för markanvisningar.[9] Beträffande exploateringsavtalen infördes också bestämmelser om vad avtalen får innehålla.

Före år 2015 var den rättsliga grunden för exploateringsavtalen de så kallade exploatörsbestämmelserna i PBL. Exploatörsbestämmelserna byggde på tvingande myndighetsbeslut och innebar bland annat att en fastighetsägare kunde bli tvungen att avstå mark för allmänna platser i en detaljplan, eller förpliktigas att bekosta vissa anläggningar, bland annat för gator och vägar. Ägaren kunde få avstå

[6] Det är mycket ovanligt att byggherrar vänder sig till domstol med krav på ogiltigförklaring. I rättsfallet NJA 1980 s. 1 hade en kommun i ett exploateringsavtal angett att fastighetsägarna solidariskt skulle fullgöra avtalet och att det var ett krav för att byggnadslov skulle kunna erhållas. Högsta domstolen ansåg att kommunen genom avtalet hade tillförsäkrat sig åtagandet från de enskilda parternas sida som gick längre än som är förenligt med byggnadslagstiftningens syften. Kommunen ansågs därigenom ha utövat tvång mot fastighetsägaren och tvånget ansåg som rättsstridigt tvång enligt 29 § avtalslagen. Kommunen kunde därför inte göra det solidariska ansvaret gällande mot fastighetsägaren.
[7] Prop. 2013/14:126 s. 219–220 och prop. 2016/17:45 s. 17.
[8] Prop. 1990/91:117 s. 149–150.
[9] Reglerna finns i lag (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar (markanvisningslagen).

mark om det kunde anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kunde väntas få av att planen genomfördes. Med nytta avsågs i första hand den värdeökning som kunde antas komma bli följden av att fastigheterna bebyggdes genom detaljplanen.

Exploatörsbestämmelserna tillämpades i begränsad omfattning. Flertalet kommuner valde i stället att förhandla och teckna avtal med byggherrar och fastighetsägare. Skälen var dels den formella processen, dels de begränsningar som fanns beträffande vad ett beslut kunde omfatta. Exploateringsavtalen hade i regel ett betydligt vidare perspektiv på plangenomförandet.[10]

Efter att exploateringsavtal blev vanligt förekommande uttryckte byggherrar och fastighetsägare en maktobalans i de krav kommunen ställde för att ingå exploateringsavtalet. Beträffande behov av reglering av exploateringsavtalens innehåll framgår av förarbetsuttalandena att kommunens förhandlingsposition inför tecknande av ett exploateringsavtal byggde, förutom exploatörsbestämmelserna, även på det så kallade kommunala planmonopolet[11]. Kommunens starka förhandlingsposition i kombination med de då i vissa fall oklara förutsättningarna för kommunens krav på innehåll i ett exploateringsavtal kunde medföra svårigheter att förutsäga vilka åtaganden som en byggherre eller fastighetsägare kunde få ta på sig. Syftena var att skapa transparens, förutsägbarhet och bättre balans mellan de avtalsslutande parterna samt förutsättningar för likabehandling av olika exploatörer och en effektiv planprocess.[12]

Kort ska nämnas att det enligt 8 kap. 4 a § PBL är förbjudet att ställa egna krav (så kallade särkrav) på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning och i samband med genomförande av detaljplaner. Förbudet infördes år 2015 på grund av att kommunerna ibland ställde högre krav än vad som angavs i PBL i samband med genomförande av detaljplan.[13] Förbudet kan enligt förarbetsuttalandena sägas innebära en precisering av legalitetsprincipen, det vill säga kravet på lagstöd.[14]

Denna utredning berör inte byggnadsverks tekniska egenskaper, varför det saknas anledning att ytterligare beskriva frågan om särkrav.

---

[10] Prop. 2013/14:126 s. 155.
[11] Det så kallade planmonopolet kommer till uttryck i 1 kap. 2 § PBL där det anges att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten,
[12] Prop. 2013/14:126 s. 151 och 161.
[13] Prop. 2013/14:126 s. 220–221.
[14] Prop. 2013/14:126 s. 222 och SOU 2012:86.

7.2.3 Markanvisningsavtal

Markanvisningsavtal definieras i 1 kap. 4 § PBL som ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under angivna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande. När kommunen äger marken är grunden för avtalet alltså inte detaljplanen utan markförsäljningen.

Kommunen och en byggherre kan skriva markanvisningsavtal när kommunen äger marken och avser att överlåta den till byggherren. Marken planläggs då för att tillåta exploateringen. Markanvisningsavtalet i sig innehåller inte en överlåtelse av marken utan är en option om en framtida försäljning eller upplåtelse med tomträtt. Många kommuner har genom strategiska markköp skaffat sig långsiktig rådighet över den fortsatta stadsutvecklingen.

Riktlinjer

Riktlinjerna för kommunala markanvisningar ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Med utgångspunkter och mål avses framför allt principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark. Riktlinjerna ska ge byggherrar besked om vad som kan förväntas av kommunen i form av handläggning och beslut om markanvisning. Riktlinjerna är vägledande och är därmed inte bindande för varken byggherren eller kommunen.[15]

Markanvisningsavtalets innehåll

Markanvisningslagen innehåller endast ovan nämnda krav på riktlinjer. Det finns inte, som för exploateringsavtal, någon bestämmelse i lagen som reglerar markanvisningsavtalens innehåll. Däremot, när markanvisningar upprättas för genomförande av en detaljplan, om-

[15] Prop. 2013/14:126. *En enklare planprocess*, s. 151.

fattas avtalet av förbudet i 8 kap. 4 a § PBL mot krav som går utöver PBL, så kallade särkrav.[16] Ett exploateringsavtal har alltid samband med genomförande av detaljplan. Markanvisningsavtal däremot, kan upprättas utan att det är frågan om genomförande av en detaljplan. När det gäller markanvisningsavtal handlar kommunen ibland inte utifrån sin offentliga makt, utan i egenskap av fastighetsägare. När markanvisningsavtalet inte avser genomförande av detaljplan, finns det enligt förarbetsuttalandena i princip inga hinder för att i avtal ställa upp villkor om krav avseende byggnadsverks tekniska egenskaper som går utöver kraven i PBL.[17]

Processen

Markanvisningen utgör ofta ett inledande skede i plan- och byggprocessen och har därför betydelse för vilka projekt som realiseras. Det kan också förekomma att markanvisning sker för ett område som är planlagt sedan tidigare men inte bebyggt.

Kommuner använder olika metoder för att välja ut vilken byggherre som ska få en markanvisning. Det finns inga regler om hur detta ska gå till utan det sker på olika sätt. Det kan handla om direktanvisning, tävlingsförfarande eller anbudsförfarande.

Direktanvisning sker då en byggherre själv uppmärksammar kommunen på mark som byggherren skulle vilja exploatera. Kommunen bedömer om det är genomförbart och kan i så fall direktanvisa marken till byggherren.

Markanvisning kan också ske genom ett anbudsförfarande då alla intresserade företag får skicka in förslag som kommunen bedömer utifrån givna kriterier. Kriterierna kan exempelvis gälla pris, materialval, utformning och upplåtelseform.

Markanvisningstävlingar är ett annat sätt att använda markanvisningar som styrinstrument utan att kommunen blir ifrågasatt att gynna viss byggherre. Kommunen vänder sig då till flera byggherrar och kommunen ingår sedan avtal med den som bäst möter kommunens kriterier för marköverlåtelsen. Det vanliga är att kommunen

[16] I propositionen *En enklare planprocess* (2013/14:126, s. 222) drog regeringen slutsatsen att med ”genomförande av detaljplan” avses alla handlingar som kommunen vidtar som ett led i genomförandet av en detaljplan, exempelvis ingående av exploaterings- eller markanvisningsavtal.
[17] Prop. 2013/14:126 s. 219–220.

upplåter marken till den byggherre som betalar mest. På senare tid har marken i ett eller flera delområden i stället upplåtits till ett fast pris. Det avgörande för vem som får markanvisningen blir då i stället vilken byggherre eller vilka byggherrar som bäst uppfyller ett antaget kvalitetsprogram. Det finns också exempel på att en grupp byggherrar tillsammans med kommunen utvecklar kvalitetsprogrammet antingen som ett underlag för att slutligt bjuda in byggherrar till att få en del av området för exploatering eller som program till det fortsatta detaljplanearbetet. Markområdets utformning utvecklas sedan i en förhandlingsprocess till formella planer. Det slutliga markanvisningsavtalet kan i vissa fall ingås efter detaljplanens antagande.

7.2.4 Exploateringsavtal

Exploateringsavtal definieras i 1 kap. 4 § PBL som ett avtal om genomförande av detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare för mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.

Riktlinjer

Kommunen ska enligt 6 kap. 39 § PBL anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för exploateringsavtal som kommunen avser att ingå. Av riktlinjerna ska det framgå vilka principer kommunen använder för fördelning av kostnader och intäkter och andra förhållanden för genomförandet av detaljplaner. Riktlinjerna kan vidare ange de övergripande principerna för vilka åtgärder och kostnader som kommunen avser att få täckning för genom ingående av exploateringsavtal och på vilka grunder detta ska ske.[18]

Riktlinjerna kan även redovisa andra kommunala önskemål som kommunen avser att reglera i exploateringsavtal och som det kan vara av betydelse för byggherrar och fastighetsägare att ha kunskap om för att i förväg kunna bedöma konsekvenserna av en framtida planläggning. Riktlinjerna kan knytas till andra politiskt beslutade dokument som en översiktsplan, till riktlinjer för bostadsförsörj-

[18] Prop. 2013/14:126 s. 150.

ningen, till ställningstaganden kring kommunens tomtprissättning eller till ett annat motsvarande program eller beslut.[19]

Exploateringsavtalens innehåll

Exploateringsavtalen får enligt 6 kap. 40 § första stycket PBL gälla åtaganden om att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder.

Enligt paragrafen får ett exploateringsavtal avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera vissa åtgärder som är *nödvändiga* för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som det handlar om är bland annat anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Det handlar inte bara om åtgärder inom ett specifikt detaljplaneområde. För att en bebyggelse ska kunna komma till stånd enligt planen kan det också vara nödvändigt att vidta åtgärder utanför det område som den aktuella detaljplanen avser. Till denna kategori hör exempelvis åtgärder som behövs för att kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera eller för att åstadkomma en säker och effektiv trafikreglering för ett nytt eller utvidgat köpcentrum, exempelvis finansiering av nödvändiga avfarter eller andra investeringar i teknisk infrastruktur.[20] Att ett exploateringsavtal ”får” avse vissa frågor ska enligt författningskommentaren inte tolkas som att det ”inte får” avse även andra frågor. Ett exploateringsavtal ska således kunna omfatta alla ekonomiska mellanhavanden mellan kommunen och en byggherre eller fastighetsägare.[21]

I bestämmelsens sista stycke anges att åtagandena ska stå i rimligt förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens nytta av planen. Detaljplaneläggning leder vanligen till att fastigheterna inom planområdet stiger i värde. Detta följer av att detaljplanen normalt ger ökade möjligheter att bebygga mark och därmed även ökade möjligheter till ekonomisk avsättning vid försäljning av fastigheter inom området. Anslutningen av enskilda fastigheter till allmän väg leder också normalt till att fastigheternas tillgänglighet förbättras, vilket i

[19] Prop. 2013/14:126 s. 151.
[20] Prop. 2013/14:126 s. 156.
[21] Prop. 2013/14:126 s. 304.

sin tur typiskt sett leder till att fastigheternas värde påverkas i höjande riktning. Tillämpat på exploateringsavtal blir reglerna om skälighet och nytta närmast komplementära till bestämmelser om vad avtalet får omfatta. Så länge byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet är lagens krav uppfyllda. Någon möjlighet för kommunen att framtvinga ett avtal finns inte.[22]

I förarbetena till bestämmelsen anges några exempel på vad som kan anses vara *andra åtgärder*. Det kan exempelvis vara att markföroreningar avhjälps eller att vissa skydds- och säkerhetsåtgärder vidtas. Det kan också gälla frågor om bebyggelsens utformning, bland annat genom hänvisning till gestaltningsprogram, samt utformningen av allmänna platser. Det kan vidare gälla frågor av mera administrativ karaktär, såsom tidsplanering, kontroller och garantitider för exploatörens åtgärder, ansökningar om lantmäteriförrättningar, frågor om säkerheter och förfarandet vid tvister med mera.[23] Rekvisitet andra åtgärder ger således möjligheter att avtala om andra åtgärder, så länge det är nödvändigt för att detaljplanen ska kunna genomföras och står i rimligt förhållande till nyttan.

Det anges vidare i 6 kap. 40 § andra stycket PBL att ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning, under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde. Offentliga investeringar i infrastruktur som ökar tillgängligheten till en fastighet bidrar till att fastigheter ökar i värde. Ökad tillgänglighet vidgar marknadsunderlaget genom minskade rese- och transportkostnader.[24] Medfinansieringsersättning innebär att den som får ekonomisk nytta av infrastruktur också kan få bidra ekonomiskt till den utbyggnaden. Denna möjlighet medför alltså att delar av den värdeökning för fastigheter som uppstår till följd av offentliga investeringar i transportinfrastruktur kan återföras till kommunen (även kallat värdeåterföring).

[22] Prop. 2013/14:126 s. 157.
[23] Prop. 2013/14:126 s. 157 och 303–304.
[24] Prop. 2016/17:45 s. 14.

Efterlevnad av exploateringsavtal och prövning av tvister

Lagstiftaren har tagit ställning till om det behövs några regler i fråga om exploateringsavtalets efterlevnad. Regeringen anförde i prop. 2016/17:45 att exploateringsavtalet, även om det upprättas i nära samband med detaljplanen, är ett civilrättsligt avtal mellan kommunen och fastighetsägaren eller byggherren. Beträffande efterlevnad av avtalet uttalade regeringen att det inte framstår som lämpligt eller ens möjligt att reglera sådana frågor. I stället bör de enligt regeringen hanteras av parterna. Situationerna kommer enligt regeringen att vara olika beroende på vilken typ av åtgärd det är fråga om.[25]

Likaså har lagstiftaren ansett att tvister om ett exploateringsavtals innehåll, tolkning eller giltighet inte bör prövas enligt PBL. I stället bör den part som vill påkalla en prövning av sådana frågor vara hänvisad till att väcka talan vid allmän domstol.[26]

Frågor som inte får regleras i exploateringsavtal

I 6 kap. 41 § PBL finns bestämmelser om vad ett exploateringsavtal inte får innehålla. Det får inte innehålla ett åtagande för byggherren att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Bakgrunden till denna reglering är att kostnader för anläggningar, byggnader eller verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar att ombesörja, exempelvis vård, skola och omsorg av principiella skäl inte kunna föras över till och finansieras av en byggherre eller fastighetsägare.[27]

Ett exploateringsavtal får enligt 6 kap. 42 § PBL inte heller avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad eller avtalet omfattar medfinansieringsersättning. Med etappvis utbyggnad avses att detaljplanen är en av flera planer som ingår i arbetet med att planlägga ett område som omfattas av ett och samma detaljplaneprogram. Om något detaljplaneprogram inte finns kan det i stället framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal att ett visst område är föremål för etappvis utbyggnad och att kom-

[25] Prop. 2016/17:45 s. 19.
[26] Prop. 2013/14:126 s. 164.
[27] Prop. 2013/14:126 s. 158–159.

munen har för avsikt att låta finansiera vissa åtgärder i det området genom framtida exploateringsavtal.[28]

Processen

I praktiken påbörjas förhandlingar om exploateringsavtal ofta före eller i anslutning till att det kommunala detaljplanearbetet påbörjas. Vid större exploateringsprojekt kan utrednings- och planeringskostnader vara betydande. Ett så kallat föravtal (avsiktsförklaring) kan i sådana fall tecknas innan planprocessen inleds. När en byggherre äger mark med exploateringsmöjligheter är det naturligt att byggherren vill få en uppfattning om vad som kan byggas. Byggherren är också intresserad av att få ett preliminärt besked om förväntade exploateringskostnader. Avtalet ingås ofta strax innan eller i omedelbar anslutning till planantagandet. Avtalets giltighet villkoras normalt med att planen vinner laga kraft. Beroende på exploateringssituationen kan ett exploateringsavtal vara mer eller mindre omfattande.[29]

Gatukostnadsersättning

I exploateringsavtalen förekommer bestämmelser om gatukostnadsersättning. Regler om gatukostnadsersättning finns i 6 kap. 24–38 §§ PBL. Vid exploatering av mark har kommunen skyldighet att anlägga allmän platsmark. Om exploatörer eller fastighetsägare bedöms ha nytta av anläggningen har kommunen, då denne är huvudman, möjlighet till kostnadstäckning genom gatukostnadsersättning. Gatukostnadsersättning används för att återföra den värdeökning som uppstår vid markexploateringen till kommunen. Kostnaderna för fastighetsägarna ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt, utifrån den nytta fastigheterna har av åtgärderna.

I kostnadsunderlaget får endast räknas in kostnader för gator som fordras för områdets egen funktion.[30] Det har de senaste tio åren varit vanligt att kommuner i stället söker få ersättning genom exploateringsavtal. Skälen är att det administrativa förfarandet för uttag av gatukostnader upplevs som betungande och att regelsystemet inte

[28] Prop. 2013/14:126 s. 158.
[29] SOU 2015:60 s. 55–56.
[30] Prop. 1980/81:165 s. 26.

har vunnit någon bred acceptans bland berörda fastighetsägare och exploatörer.[31]

7.3 Samverkan genom markanvisningsavtal och exploateringsavtal

Mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster bidrar till att uppnå transporteffektivitet. Utredningen konstaterade i betänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling*[32] att PBL redan i dag erbjuder stora möjligheter att arbeta för ett transporteffektivt samhälle och att styra vilka transporter som alstras genom bebyggelseutvecklingen. PBL ger möjlighet att arbeta med tillgänglighet och efterfrågan på transporter genom rumsliga strukturer, gränsdragning (indelning) mellan allmän platsmark och kvartersmark och användningen av mark för bebyggelse och andra kategorier såsom exempelvis gata, parkering, naturmark m.m.

Utredningen såg vidare att kommunen genom egenskapsbestämmelser enligt PBL kan åstadkomma en långtgående reglering både för kvartersmark och för allmän platsmark. Om det finns angelägna syften kan dessa motivera en högre detaljeringsnivå.

Utredningen fann i betänkandet att den största begränsningen är möjligheten att reglera drift och förvaltning av beteendepåverkande, verksamhetspåverkande icke-fysiska åtgärder. Bestämmelser för detta efterfrågas dock av många aktörer som arbetar med omställning av transportsektorn till fossilfrihet.

I betänkandet beskrev utredningen vidare att de icke-fysiska åtgärderna samt drift och underhåll av ett område eller ett byggnadsverk inte kan regleras i form av bestämmelser i detaljplanen, men att vissa åtgärder kan ingå i avtal exempelvis vid markanvisning och i exploateringsavtal i samband med detaljplanering. Åtgärderna kan också regleras genom andra civilrättsliga avtal och reglereras helt utanför planprocessen enligt PBL. En byggherre eller fastighetsägare kan exempelvis ge de boende tillgång till bilpool och vidta cykelfrämjande åtgärder. I större städer är det allt vanligare att sådana åtgärder knyts till sänkta parkeringstal för byggherrar. Åtgärderna behöver inte knytas explicit till detaljplaneprocessen, utan kan också

[31] SOU 2012:91 s. 103.
[32] SOU 2019:17.

regleras genom andra civilrättsliga avtal och reglereras därmed helt utanför planprocessen enligt PBL.

Samverkan och avtal om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster sker både i samband med genomförandeavtalen (markanvisningsavtal och exploateringsavtal) och genom andra avtalsformer. Samverkan och avtal om detta i genomförandeavtalen beskrivs nedan. Därefter beskrivs annan samverkan i annat skede som sker i kommunerna med fokus på åtgärder för transporteffektivitet.

7.3.1 Mobilitetsåtgärder, tjänster, flexibla parkeringstal och parkeringsköp

Detaljplanens grunduppgift är som nämnts att lägga fast gränser för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden samt bestämma användning och utformning av dessa. Utöver att tillämpa bestämmelserna i PBL kan kommunen påverka var och hur bebyggelsen tillkommer och utformas genom olika typer av avtal mellan kommunen och byggherren eller fastighetsägaren. I många fall tillkommer större utbyggnadsområden först efter förhandlingar med en byggherre och andra aktörer. Vanligen behandlas antagande av detaljplanen i kommunfullmäktige parallellt med godkännande av genomförandeavtalen.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, har tagit fram ett underlag för exploateringsavtal som kan användas som stöd när en kommun tillsammans med en byggherre/exploatör utarbetar och förhandlar fram ett avtal kopplat till ett detaljplanearbete. Ett exploateringsavtal kan enligt SKR:s underlag innehålla en rad frågor, exempelvis gång- och cykelvägar samt gemensamhetsanläggningar på kvartersmark, utformning av allmänna platser, det vill säga gator/vägar, torg, parker och grönområden, ledningar för el och telekommunikationer, parkeringstal för bilar, mopeder och cyklar och förutsättningar för bilpooler, el/laddstolpar, väderskydd för cyklar mm. Se beträffande hela uppräkningen det underlag för exploateringsavtal SKR har gett ut.[33]

Många kommuner arbetar i sin planering med omställning till långsiktigt hållbara stadsmiljöer. En viktig del i detta arbete är den samverkan mellan kommuner och byggherrar som sker i samband med planering enligt PBL och de genomförandeavtal som parterna då ingår. I samband med denna samverkan och tecknande av genom-

[33] https://skr.se/samhallsplaneringinfrastruktur/planerabyggabo/detaljplaneringgenomforande/underlagforexploateringsavtal.7868.html.

förandeavtalen avtalar parterna om åtgärder för transporteffektivitet. Åtgärderna införs i form av villkor i genomförandeavtalen, som bilaga till genomförandeavtalen eller i samband med genomförandeavtalen men i ett eget avtal.

I genomförandeavtalen knyts åtgärder för transporteffektivitet ofta till sänkta parkeringstal för byggherrar och det tillsammans med icke-fysiska åtgärder (och ofta även fysiska åtgärder). Enligt Boverket sker överenskommelser om parkeringsköp och om flexibla parkeringstal ofta genom andra civilrättsliga avtal. I kunskapsunderlag i betänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling anges följande*[34].

> Även om avtalsfrihet är en grundprincip i svensk lag får kommunen inte använda sin ställning som myndighet för att i avtal lägga på annan part ekonomiska och andra åligganden utan stöd i lagstiftningen. Det framgår av förarbeten till plan- och bygglagen att kommunen inte får avtala om sådana åtaganden och åtgärder från byggherrens sida som går utöver vad kommunen skulle kunna uppnå vid tillämpning av offentligrättslig lagstiftning. Men eftersom insynen i avtal som berörda parter är överens om är begränsad, kan naturligen också avtalen vara mer långtgående än vad de formella reglerna ger vid handen.

I betänkandet konstateras samtidigt att det är ytterst ovanligt att en byggherre i efterhand vänder sig mot kommunen om vad parterna har avtalat.[35]

Vanligt förekommande fysiska mobilitetsåtgärder i exploateringsavtal är mobilitetshus, infrastruktur för hemleveranser och leveransskåp, högkvalitativa cykelparkeringar som är väderskyddade och ligger nära entréer, parkering i garage under mark, cykelpump, servicebänk samt hissar och dörrar som är breda och passar större cykelfordon samt solceller. Andra exempel på fysiska åtgärder är nya bussgator, gångväg till hållplats, tidtabelltavla, boendeparkering längre bort från boendet, gemensamma parkeringslösningar i samverkan

[34] Carl-Johan Engström (2019). Om krav på transportplaner i planläggning enligt plan- och bygglagen. Bilaga 4 i SOU 2019:17, s. 251.

[35] Det är mycket ovanligt att byggherrar vänder sig till domstol med krav på ogiltigförklaring. I rättsfallet NJA 1980 s. 1 hade en kommun i ett exploateringsavtal angett att fastighetsägarna solidariskt skulle fullgöra avtalet och att det var ett krav för att byggnadslov skulle kunna erhållas. Högsta domstolen ansåg att kommunen genom avtalet hade tillförsäkrat sig åtaganden från de enskilda parternas sida som gick längre än som är förenligt med byggnadslagstiftningens syften. Kommunen ansågs därigenom ha utövat tvång mot fastighetsägaren och tvånget ansåg som rättsstridigt tvång enligt 29 § avtalslagen. Kommunen kunde därför inte göra det solidariska ansvaret gällande mot fastighetsägaren.

med andra fastighetsägare, last- och lådcykelpool, laddmöjligheter för bil och cykel.[36]

Exempel på icke-fysiska åtgärder som förekommer i avtalen är mobility management, cykel- och bilpool, mobilitetspool, cykelservice, startpaket till nyinflyttade med information, årliga aktiviteter, information om kollektivtrafik, kollektivtrafikkort, utbildning, cykelkarta, events om hållbara transporter, present som uppmuntrar till att gå eller cykla, samt digitala hjälpmedel.

Utredningen har genom enkäter låtit undersöka vilka former som är vanliga för samverkan om transporteffektivitet/mobilitet. Av rapporten *Samverkan om mobilitetsåtgärder – Svenska kommuners erfarenheter i samband med exploatering och byggande* (bilaga 6) framgår att det är mer vanligt förekommande med samverkan på annat sätt än genom exploateringsavtal. Flera kommuner uppger att avtal utanför exploateringsavtal på något sätt är kopplat till kommunens parkeringsnorm. Det finns stora likheter i vilka typer av mobilitetsåtgärder som överenskommelserna handlar om, både inom och utanför exploateringsavtal. Av rapporten *Samverkan om mobilitetsåtgärder – Byggherrars och fastighetsägares erfarenheter i samband med exploatering och byggande* (bilaga 7) framgår att enkätsvaren från byggherrarna skiljer sig från kommunernas svar. Enligt byggherrarna är det mer vanligt förekommande med samverkan i samband med än utan samband med exploateringsavtal. Detta kan troligtvis bero på att aktörerna arbetar med flera olika kommuner och att det ser olika ut i olika kommuner. Det kan också vara så att de byggherrar och fastighetsägare som svarat på enkäten inte är representativa för hela gruppen fastighetsaktörer som är verksamma i svenska kommuner. Bilden varierar alltså när det gäller vilka avtalsformer som används.

Närmare om avtalsvillkoren för åtgärder som främjar transporteffektivitet i genomförandeavtalen

I exploateringsavtalen förekommer bestämmelser om parkeringsköp. Vid bygglovsgivning krävs det enligt 8 kap. 9 § PBL att fastighetsägaren ordnar parkeringsutrymme. Det måste finnas ett lämpligt område för parkering i första hand inom fastigheten alternativt i dess

[36] Trivector 2020. Samverkan om mobilitetsåtgärder – Svenska kommuners erfarenheter i samband med exploatering och byggande, s. 8, och Samverkan om mobilitetsåtgärder – Byggherrars och fastighetsägares erfarenheter i samband med exploatering och byggande, s. 7.

närhet. Som alternativ till att fastighetsägaren själv anlägger parkeringsplatser inom den egna fastigheten finns ofta möjligheten att parkeringsfrågan i stället löses genom så kallade parkeringsköp. Kommunen och fastighetsägaren tecknar då ett avtal om parkeringsköp som innebär att fastighetsägaren mot betalning får tillgång till parkeringsplatser i närheten av den egna fastigheten. Motparten är oftast kommunen eller ett kommunägt parkeringsbolag. Det kan emellertid även vara en privat aktör som tillhandahåller parkeringsplatser och som fastighetsägaren ingår ett avtal med.[37]

Det finns inga lagregler beträffande parkeringsköp. Syftet med parkeringsköp är att det ger en effektivare och mer hållbar markanvändning genom att värdefull mark kan användas för exempelvis bostäder och grönytor i stället för parkering. Med parkeringsköp kan samnyttjande av parkeringar uppnås vilket medför att färre parkeringsplatser behöver anläggas.

Enligt Boverket går allt fler kommuner från de statiska parkeringstalen till en ökad flexibilitet i bedömningen av parkeringsbehovet. Kommunerna ser värdet av att byggherren kan vara med och påverka parkeringstalet beroende på vad exploateringen gäller och var den sker. Genom att vidta mobilitetsåtgärder kan byggherren få ytterligare reducerat parkeringstal om åtgärderna anses ge förutsättningar för minskat bilinnehav hos de boende och även underlätta för alternativa färdmedel.[38]

Göteborgs kommun antog år 2018 riktlinjer för hantering av mobilitets- och parkeringsfrågor i detaljplan och bygglov[39]. Riktlinjerna anger flexibla, projektspecifika parkeringstal och fokuserar på mobilitet. De utgår från stadens styrande dokument och ska bidra till att minska behovet att äga och använda bil genom att underlätta för gång-, cykel- och kollektivtrafik. I riktlinjerna anges att mobilitetsåtgärder är ett frivilligt erbjudande till byggherren med ytterligare en sänkning av parkeringstalet om byggherren och staden ingår avtal om mobilitetsåtgärder – ju fler och större åtgärder som avtalas desto större sänkning. Avtalstiden ska vara så lång att kommunen bedömer att åtgärderna bidrar till att påskynda en övergång till hållbara transporter. I praktiken innebär det ofta en avtalstid om

[37] Prop. 1990/91:146, s. 26.
[38] www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/parkering_hallbarhet/ verktyg/flex/.
[39] Göteborgs kommun (2018). *Riktlinjer för mobilitet och parkering Göteborgs Stad – Hantering av mobilitets- och parkeringsfrågor i detaljplan och bygglov*, s. 4.

minst tio år. Avtalet ska utgöra en bilaga till avtal om markupplåtelse eller exploateringsavtal och ska följa fastigheten. Avtalet ska inkluderas i bygglovsansökan.[40]

Syftet med mobilitetsåtgärder är att ge nya möjligheter till mobilitet och minska behovet av att äga och använda bil. Syftet är vidare att bidra till förutsättningar för en god ekonomi i bostadsbyggandet och attraktiva stadsmiljöer. Exempel på mobilitetsåtgärder som kan ge sänkta parkeringstal är bilpool eller medlemskap i bilpool, lastcykelpool, förstärkt utbud av kollektivtrafik, årlig cykelservice samt rabatter på kollektivtrafikresande och taxi. Staden är öppen för nya innovativa mobilitetslösningar och för tillämpningar av mobilitet som tjänst.[41]

I anvisningarna till riktlinjerna anges att mobilitetsavtalet tecknas mellan Göteborgs kommun och berörd fastighetsägare. Mobilitetsavtalet ska enligt anvisningarna följa fastigheten, inte byggherren/exploatören och tecknas därför med fastighetsägaren. Exploateringsavtal/genomförandeavtal följer inte fastigheten, varför mobilitetsavtalet enligt anvisningarna måste utformas så att det självständigt kan överföras till nästa ägare vid en eventuell försäljning eller överlåtelse av en byggrätt. Mobilitetsavtalet ska vara tecknat innan detaljplanen antas respektive innan bygglovsansökan anses ha kompletta handlingar.[42]

7.3.2 Avtal om servitut och bildande av gemensamhetsanläggning

Det förekommer också att parterna i genomförandeavtalen överenskommer om att de fysiska delarna av åtgärderna för transporteffektivitet ska tillgodoses genom att byggherren löser behovet av utrymmet genom avtal om parkeringsplatser eller bilpoolplatser med en annan fastighetsägare i närheten. Fastighetsägare kan då ingå ett avtal om servitut. Servitut regleras bland annat i 14 kap. jordabalken. Ett servitut är knutet till fastigheten och inte till en viss person. Servitutet gäller alltså oavsett vem som äger fastigheten. Det gäller också i regel tills vidare och har inget slutdatum. Det finns också möjlighet till

[40] Ibid, s. 15.
[41] Ibid, s. 15.
[42] Göteborgs Stad (2018). *Anvisningar till Riktlinjer för mobilitet och parkering i Göteborgs Stad, Hantering av mobilitets- och parkeringsfrågor i detaljplan och bygglov*, s. 42.

inskrivning i fastighetsregistret (enligt fastighetsbildningslagen 1970:988) och även möjlighet att genom ansökan till Lantmäteriet framtvinga servitut i vissa fall, så kallade officialservitut.

Det kan beträffande åtgärder för transporteffektivitet handla om att flera byggherrar åtar sig att bilda en gemensamhetsanläggning för fastigheterna för anläggande och drift av ett parkeringsgarage, vari finns bilpoolsplatser. Det skulle också kunna handla om andra åtgärder såsom gemensam cykelpoolplats, gemensam yta för leveransskåp eller liknande. Gemensamhetsanläggningen ägs gemensamt av de fastigheter som har andelar i anläggningen. En gemensamhetsanläggning har en särskild registerbeteckning och dess delägare finns antecknade i fastighetsregistret. Gemensamhetsanläggningar regleras i anläggningslagen (1973:1149) och fastighetsbildningslagen (1970:988).

Det finns två olika sätt för delägarna att sköta en gemensamhetsanläggning, nämligen föreningsförvaltning och delägarförvaltning. Föreningsförvaltning innebär att delägarna bildar en samfällighetsförening där varje delägare är medlem. Samfällighetsföreningen registreras hos Lantmäteriet och blir då en juridisk person. Föreningen kan då ta lån, bygga upp fonder för framtida behov och teckna försäkringar för att bygga och underhålla gemensamhetsanläggningen. Om delägarna inte bildar en samfällighetsförening sköts gemensamhetsanläggningen genom delägarförvaltning. Det innebär att anläggningen förvaltas direkt av delägarna. Delägarna måste då vara eniga om varje beslut som rör anläggningen.

7.3.3 Villkor för tiden efter planens genomförande

Som nämnts ovan har parterna funnit olika sätt för att säkerställa att åtgärderna för transporteffektivitet fortsätter *efter* planens genomförande. I genomförandeavtalen avtalas ibland om att byggherren ska tillse och bekosta att de icke-fysiska åtgärderna för transporteffektivitet ska finnas en viss tid. Exempel på detta är bilpoolsplatser som byggherren i avtalet åtar sig att avtala om med en bilpoolsaktör för tre eller fem år och byggherren ska då stå kostnaden för detta. Det saknas emellertid ofta bestämmelser i avtalen med kvalitetskrav

för åtgärden. Avsaknaden av kvalitetskrav riskerar att byggherrens ambitionsnivå avgör mobilitetstjänstens kvalitet.[43]

Ett annat vanligt villkor i genomförandeavtalen är att byggherren åtar sig att tillse att ny fastighetsägare vid eventuell överlåtelse av fastigheten ska överta ansvaret för åtagandena i avtalet om åtgärder för transporteffektivitet. Villkoret förenas ofta med en bestämmelse om vite för det fall byggherren inte uppfyller denna förpliktelse.

Stockholms kommun har inrättat *Uppföljningsportalen*, som är ett digitalt stödsystem för att följa upp hållbarhetskrav som byggaktörer och staden kommit överens om i samband med markanvisning och överenskommelse om exploatering på stadens mark. Aspekter som följs upp avseende transporter och parkeringstal i överenskommelser framgår av exempel på skärmbilder ur Uppföljningsportalen sammanställda i bilaga 11.

7.4 Samverkan på annat sätt i ett tidigare skede eller helt utan samband med genomförandeavtalen

7.4.1 Investeringar i transportinfrastruktur

Erfarenheterna från 2013 års Stockholmsförhandling och Sverigeförhandlingen 2015, som lämnade förslag till reglerna om medfinansieringsersättning, var att fastighetsägare kan ha intresse av att ekonomiskt bidra till offentliga investeringar i transportinfrastruktur. Som vi har redogjort för i avsnitt 7.2.4 är skälet att transportinfrastrukturen medför att fastigheter som berörs ökar i värde. Erfarenheterna visade att det inte fanns någon självklar avtalsform för dessa bidrag, vilket hade lett till en flora av avtal utan tydlighet i ömsesidiga åtaganden. Incitamenten för fastighetsägare att medfinansiera transportinfrastruktur så att den kom till stånd verkade ändå vara tillräckligt stora för att frivilliga bidrag utan garanterad motprestation ändå skedde. Några exempel är bolagen och fastighetsägarna Locum, Fabege, Diligentia och Akademiska Hus, som har bidragit med 250 miljoner kronor, 100 miljoner kronor, 10 miljoner kronor respektive 40 miljoner kronor till Solna kommun, för kommunens medfinansiering av dåvarande Landstingets kostnader för att bygga ut

[43] Trivector (2020). Samverkan om mobilitetsåtgärder – Svenska kommuners erfarenheter i samband med exploatering och byggande, s. 10. Bilaga 6.

tunnelbanan i Stockholms län. En annan form av frivilliga bidrag är direkt medfinansiering till den aktör som gör investeringen, som till exempel Kilenkrysset som tillsammans med Sigtuna kommun medfinansierade trafikplats Rosersberg på statliga E4, Uppsalavägen.[44]

Kommuner upprättar ibland ett hållbarhetsprogram för hela staden eller för ett visst område som ska bebyggas. Syftet är ofta att det ska ge vägledning för framtida fastighetsägare, boende, verksamhetsutövare med flera i området. Dokumenten kan användas i såväl planerings-, som bygg- och förvaltningsskede. Ibland upprättas programmen tillsammans med byggherrar eller bostadsutvecklare för ett specifikt område som ska bebyggas. De syftar ofta på hållbarhet ur flera perspektiv, varav klimatpåverkan är en. Programmen antas ofta av kommunfullmäktige.

I dessa planer och program kan kommunerna ta upp just åtgärder för transporteffektivitet och hur kommunen avser att arbeta med dessa. Planerna innebär inte i sig samverkan, men får sägas många gånger bidra till att samverkan för åtgärder för transporteffektivitet kan uppstå och fungera väl.

7.4.2 Godsnätverk och andra nätverk

I Göteborg och Umeå har kommunen och aktörerna skapat så kallade godstrafikprogram och godsnätverk. I nätverken samarbetar åkerier, speditörer, fastighetsägare och köpmannaföreningar för att få en bättre trafiksituation i staden. Nätverken involverar ibland även verksamhetsutövare. I nätverken kan kommunen informera om kommande och pågående åtgärder som kan påverka aktörerna och aktörerna kan komma med förslag och inspel till kommunen. Etablerade kanaler av detta slag möjliggör snabbare lösningar på problem.

[44] SOU 2015:60 s. 47–49.

7.4.3 Samverkan i flera frågor eller andra frågor än åtgärder för transporteffektivitet

Det ska slutligen nämnas att kommunen samverkar med aktörerna på flera olika sätt. Det är avtal där aktörerna för att ta samhällsansvar och gå samman mot någon negativ utveckling väljer att åta sig att utföra vissa åtgärder. Dessa typer av avtal sker företrädesvis i redan befintlig bebyggelse och utan samband med planering enligt PBL.

Samverkan genom nätverk och samarbeten mellan kommunen och fastighetsägare kan röra sig om många olika frågor där stadens fastighetsägare behöver bidra för att nå en god effekt för hela staden, exempelvis för att arbeta för att minska förekomsten av klotter på byggnader. Fastighetsägarna åtar sig då att inom en viss tid ta bort klotter på fastigheten. Det kan också handla om att fastighetsägare åtar sig att erbjuda kommunen hyresavtal för att kommunen ska kunna ordna tillfälliga bostäder till personer som brådskande behöver byta bostad, så kallade bostadssociala kontrakt.

Samverkan i stadskärnor finns i många städer i Sverige. Föreningen *Svenska Stadskärnor* har modeller och processverktyg för samverkan i olika frågor. Det gäller exempelvis gåfartsgator där fastighetsägare och verksamhetsutövare betalar för en högre gatustandard som gynnar handeln och samtidigt begränsar bilframkomlighet.

Det förekommer i en del fall att denna form av samverkan sker genom ett slags större helhetsgrepp inom ramen för ett så kallat *Business Improvement District,* BID. Inblandade aktörer inom en stadskärna kan vara hyresfastighetsägare, bostadsrättsföreningar, lokalhyresgäster, bostadshyresgäster, bostadsrättsinnehavare eller andra boende, företagarföreningar, myndigheter och andra offentliga aktörer såsom kommunala bostadsbolag, som samverkar och avtalar för att göra stadsdelen eller området tryggare och mer attraktivt genom investeringar i den fysiska miljön, ansvar för renhållning, klottersanering, ibland vakthållning, marknadsföring. I England och Kanada innebär BID att de fastighetsägare som inte vill gå med i en överenskommelse tvångsansluts. I Sverige har, som framgår av avsnitt 7.2, frivilliga och förhandlingsbaserade avtal varit det främsta tillvägagångssättet. Ett skäl till denna skillnad kan vara att svenska kommuner har egen beskattningsrätt, medan de i andra länder har fastighetsskatt

eller motsvarande som enda inkomst. Förutsättningarna för stärkt platssamverkan i Sverige utreds för närvarande av Boverket[45].

7.5 Berörda aktörers syn på samverkan

Som framgår ovan har utredningen låtit undersöka i vilken omfattning och hur samverkan i dag sker samt vad kommuner, byggherrar och fastighetsägare upplever som problematiskt. I en enkätundersökning kontaktades nätverket *Möjligheter med Mobility Management i Samhällsplaneringen* (MMMiS), som består av 25 kommuner, samt ytterligare några kommuner. Totalt tillfrågades 35 kommuner varav 28 besvarade enkäten. Vidare kontaktades ett urval av aktörer inom bygg- och fastighetsbranschen. Enkäten skickades till 23 aktörer i branschen och besvarades av 16. Sammanställningar och analyser av enkätsvaren redovisas i bilaga 6 och 7.

Utredningen har även låtit undersöka vad mobilitetsaktörer som erbjuder cykel- och bilpooltjänster upplever som problematiskt. Enkätundersökningen vände sig till 16 mobilitetsaktörer och besvarades av nio. En sammanställning och analys av enkätsvaren redovisas i bilaga 8. Frågorna till mobilitetsaktörer utgick från deras upplevelser och vad de ser som viktigt för utvecklingen mot fler mobilitetsåtgärder. Frågorna var således delvis av annat slag än de som ställdes till kommuner, byggherrar och fastighetsägare i de andra enkäterna.

7.5.1 Kommuners synpunkter

Av kommunernas enkätsvar framgår att villkoren i exploateringsavtalen om mobilitetsåtgärder ofta kopplas till kommunens parkeringsnorm, där åtgärder enligt normen ger avdrag på parkeringstalen. Flera kommuner uppgav att det är svårt att kontrollera hur avtalet faktiskt fullföljs och att deras kontroll stannar vid bygglovet. De flesta kommunerna som svarat att uppföljningen inte fungerar bra uppger att kommuner saknar rutiner för att följa upp avtal och driftsbestämmelser efter byggnation. Flera av kommunerna menar att framgångsfaktorer för samverkan i samband med planering enligt

[45] uppdrag-att-undersoka-forutsattningarna-for-starkt-platssamverkan-i-sverige.pdf (regeringen.se)

PBL är en större tydlighet i PBL och tydligare riktlinjer för vad kommunen kan ställa som krav och inte. De menar att det i dagsläget finns stort utrymme för tolkning.

Utöver ändringar i PBL visar svaren från kommunerna också på att det är annat som behövs för att nå framgång. Flera kommuner omnämner att framgångsfaktorer är politiskt mod och vilja att arbeta med mer hållbar mobilitet. Flera kommuner nämner att kunskapshöjande insatser och dialog mellan samtliga parter är framgångsfaktorer för samverkan. Flera kommuner nämner även behovet av en gemensam process och målbild.

Kommunernas svar visar även på att kunskapen i svenska kommuner är relativt hög, men att de upplever det svårt att få en översikt. Flera kommuner ser behovet av en kunskapssammanställning där olika åtgärders effekter samlas och utvärderas. Det behovet kan vara allra störst hos de mindre kommunerna som inte bygger i så stor utsträckning.

Vikten av ekonomiska incitament för att uppnå god samverkan och lösningar som samtliga parter vinner på är sådant som flera kommuner nämner. Flera kommuner uttrycker också vikten av att normen ändras, att incitament skapas om hållbar mobilitet är normen. En del kommuner är just nu i färd med att organisera uppföljning av tjänsterna i genomförandeavtalen. Se vidare bilaga 6.

7.5.2 Byggherrars och fastighetsägares synpunkter

Likt enkätsvaren i kommunenkäten tyder svaren från byggherrar och fastighetsägare på att reglering och uppföljning är områden som brister. Flera av aktörerna avtalar att bilpool ska finnas under en viss tid, men svaren indikerar att även då drift, underhåll och finansiering regleras efter att byggnationen är klar, saknas kontroll av hur kvalitet och skötsel under avtalstiden ska säkerställs. Uppföljningen är ibland lagd på fastighetsägaren, ibland på kommunen.

En av aktörerna framförde att det behöver finnas en uppföljningsplan samt eventuella straffavgifter, regler och sanktioner som sannolikt kommunerna behöver ta fram. Andra aktörer menade att det är ineffektivt att detaljreglera mobilitetsåtgärder eftersom det som efterfrågas av användarna är föränderligt. För detaljerade krav riskerar då att leda till omoderna erbjudanden till de nyinflyttade. Aktö-

rerna önskade snarare flexibilitet för att kunna utvecklas och kunna erbjuda attraktiva lösningar. Den snabba utvecklingen inom mobilitetsåtgärder gör det dock svårt att i förväg veta vad användarna kommer att efterfråga i framtiden. Flexibilitet löser därmed inte hela problemet med att kunna ”efterfrågestyra” mobilitetsåtgärderna.

En stor majoritet av aktörerna ansåg att man bör fortsätta att utveckla arbetssättet med mobilitetsavtal som tecknas tillsammans med exploateringsavtal eller markanvisningsavtal. Några av aktörerna betonade att den utvecklingen är ett steg i klimatomställningen och att en sådan utveckling kan leda till ett minskat behov av bil. Dock menade flera av aktörerna, både de som är positiva och de som är negativa till ett sådant arbetssätt, att det behöver finnas flexibilitet i hur och vilka åtgärder som implementeras. De menade också att de åtgärder som implementeras måste vara sprungna ur efterfrågan hos användarna.

Som ett antal kommuner nämnde i sin enkät ska avtalen följa fastigheten, men att man upplevde det svårt att följa upp och säkerställa att avtalen efterlevs. Aktörernas svar tyder dock på att de i praktiken avtalar om att mobilitetsåtgärderna ska följa fastigheten. Se vidare bilaga 7.

7.5.3 Mobilitetsaktörers synpunkter

Enkätsvaren visar att de flesta av de tillfrågade mobilitetsaktörerna hade vana av att bli upphandlade av byggherrar i nybyggnadsprojekt. Svaren visade även att aktörerna inte sällan levererar mer än en mobilitetstjänst. Några av aktörerna erbjöd lösningar i form av en mobilitetspool som bestod av både bilar och cyklar eller pooler med flera typer av cyklar.

Enkäten innehöll också frågor om vad som är viktigt för aktörerna. Likt byggherrarna och fastighetsägarna fanns det aktörer som såg fördelar med att anordna mobilitetsåtgärder på högre nivå än fastighetsnivå. Viktigt var generellt att deras fordon skulle vara lättillgängliga och i nära anslutning till användarna, att fordonen skulle vara väl synliga och väderskyddade samt att platserna skulle vara rymliga och anpassade till ändamålet. Detta handlar sannolikt om att fordonens attraktivitet ligger i dess tillgänglighet. För att delnings-

tjänsten ska upplevas som attraktiv behöver det helt enkelt vara lättare att nå och använda ett poolfordon än den privatägda bilen.

En aktör uppgav att de strävade efter att erbjuda en så pass bra lösning att den ses som en självklarhet i fastigheten, men att det finns brister i hur mobilitetstjänster upphandlades. Skälet till detta menade aktören var att mobilitetstjänster behandlas som en engångsföreteelse som byggherren implementerar för att få ett godkänt bygglov, snarare än som en hållbar lösning för framtiden som kan inkluderas i driftbudgeten.

Mobilitetsaktörernas svar kan tolkas som att de flesta har någon form av rutin för uppföljning genom avstämningar och återkoppling från användarna av tjänsterna. Aktörernas uppföljning av användningen förefaller vara för egen räkning och för att kunna utveckla och leverera attraktiva lösningar. Kvalitet och användning verkar inte vara något som avtalas mellan kommun, byggherre och fastighetsägare.

De avtalstider som omnämndes i enkätsvaren var, likt svaren hos kommunerna och byggherrarna, mellan fem och tio år. Vissa svar indikerade att långa avtalstider kan vara problematiska. Skälet till detta är att utvecklingen inom delad mobilitet går snabbt framåt. Aktörerna lyfte även hur lösningarna är kortsiktiga och att avtal om fordonspool tecknas för fem år, medan privata parkeringsplatser subventioneras i 30 år. Det fanns även aktörer som upplevde att exempelvis tillhandahållande av bilpool slentrianmässigt åberopades i mobilitetspaket i utbyte mot sänkta parkeringstal.

Likt byggherrarna lyfte mobilitetsaktörerna möjligheten till flexibilitet i hur och vilka mobilitetsåtgärder som ska implementeras. En av aktörerna menade att det gröna sättet att planera borde vara utgångsläget och att motivering snarare borde krävas för det ohållbara sättet att planera för bil och parkering.

Som kommentarer i fråga om hur mobilitetsaktörerna påverkas av dagens sätt att avtala om mobilitetsåtgärder uppgav aktörerna att det är svårt att överblicka bygglovsförfarandet och att det finns otydliga krav från kommunens sida. Mobilitetsaktörerna blev ofta ombedda att lämna offert med kort varsel för en byggnad som ska uppföras flera år fram i tiden. Under denna period är det svårt att veta vad som händer i processen.

I analysen av enkätsvaren konstateras att dagens sätt att avtala om mobilitetsåtgärder gör mobilitetsaktörerna passiva i förhållande till kommun och byggherre genom att de inte är med i processen när

mobilitetsåtgärderna förhandlas. Mobilitetsaktörerna, som är experter på sina tjänster, borde i någon del av processen vara med och utforma utbudet av mobilitetstjänsterna.

Vidare framförs att mobilitetsaktörernas svar visar på vikten av att alla förstår fördelarna med att dela snarare än att äga och förståelse för vad som är en attraktiv tjänst för användaren. Aktörerna betonade att det krävs en förståelse för komplexiteten i hur beteendeförändring sker. Detta är en aspekt som inte fördes fram av kommunerna, byggherrarna eller fastighetsägarna.

I analysen av enkätsvaren framgår också att så länge det är enkelt och billigt att äga, köra och parkera sin privatägda bil är det svårt att leverera lyckade delningskoncept. Bara genom att parkering inte längre subventioneras och att användaren får betala den faktiska kostnaden får mobilitetståtgärder bättre konkurrensförutsättningar. Vidare sägs att kontentan är att det krävs en omdaning av vilken roll mobilitet och parkering har. Det delade och det gröna behöver ses som norm framför det ägda och det ohållbara. Detta kräver förändringar på flera plan, från lagstiftningen som anger kraven på parkering, till skäliga avgifter på parkering, till krav på införandet av mobilitetsåtgärder som håller över tid. Se vidare bilaga 8.

7.6 Samverkan om mobilitet i andra europeiska länder

Utredningen har låtit sammanställa en jämförelse av hur planering av åtgärder för transporteffektivitet sker i fem andra europeiska länder: Norge, Schweiz, Tyskland, Belgien och Storbritannien. Av sammanställningen framgår att de studerade länderna har liknande utmaningar som Sverige i denna fråga. Det saknas till stor del strukturerade metoder att följa upp antagna planer och avtal. Många gånger handlar det om ad hoc-lösningar för uppföljning eller ingen uppföljning alls. Städerna utvecklar också många gånger helt egna metoder för att följa antagna planer.

Angående de icke-fysiska åtgärderna i de studerade länderna förefaller det ofta inte finnas med bestämmelser om dessa i avtal mellan stad och byggherre. I Norge förefaller det dock finnas likheter där byggherren i avtal kan utfästa att bilpoolen ska finansiera systemet och underhålla det i minst fem år. Sammanställningen redovisas i

bilaga 9. Här redovisas också några resultat av det genomförda EU-projektet MaxLupo och principer för att bättre integrera hållbara transporter med planeringsprocessen för markanvändning, och hur man bättre integrerar *mobility management* med markanvändningsplaneringen[46].

I betänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling*[47] återfinns också några internationella jämförelser som rör transportplaner.

7.7 Analys och slutsatser av dagens samverkan

Utvecklingen om samverkan för transporteffektivitet

Som beskrivs i analysen av enkätsvaren krävs för att nå klimatmålen en omdaning av vilken roll mobilitet och parkering har. Det delade och det gröna behöver ses som norm framför det ägda och det ohållbara. Detta kräver förändringar på flera plan, från lagstiftningen som anger kraven på parkering, till skäliga avgifter på parkering, till krav på införandet av åtgärder för transporteffektivitet/mobilitetsåtgärder som håller över tid.

Samverkan för transporteffektivitet sker på flera nivåer i samhället och på olika sätt. Samverkan sker genom strategiska överenskommelser där staten och kommuner ingår avtal och där kommunen därutöver ingår avtal med privata aktörer. Samverkan sker också genom exploateringsavtal i konkreta detaljplaneprocesser och genom markanvisningsavtal som en följd av aktiv markpolitik. De förekommer även ”efterhandsavtal” vid sidan av PBL när exploateringsavtal har ingåtts och detaljplanearbetet är avslutat. Avtalen omfattar en rad olika åtgärder för transporteffektivitet och utvecklingen med olika lösningar går snabbt.

Såväl kommuner, byggherrar, fastighetsägare som mobilitetsaktörer är positiva till avtal om åtgärder för transporteffektivitet, såsom mobilitetsavtal och liknande. De flesta byggherrar och fastighetsägare stödjer arbetssättet med mobilitetsavtal som tecknas tillsammans med exploateringsavtal eller i markanvisningsavtal. Ytter-

[46] De Tommasi, R. (2009) WP D – MaxLupo Riktlinjer för integration av Mobility Management med fysisk planering, http://epomm.eu/old_website/docs/1062/MaxLupo_Svensk.pdf.
[47] SOU 2019:17, s. 132.

ligare fastighetsägare kan inkluderas i detta arbete och sammanföras med de byggherrar som står inför att genomföra sina projekt.

Mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster är nytt och behöver samtidigt öka

Mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster är i sig tämligen nya företeelser i stadsmiljöerna. Sättet människor rör sig i stadsmiljöerna präglas alltjämt av transport och parkering av egenägda bilar liksom av kollektivtrafik och hållplatser för denna samt av cykel och gång i varierande grad.

När en ny företeelse uppkommer behöver lagstiftning ofta ses över. För vissa företeelser, såsom elsparkcyklar, syns behovet av reglering tydligt då sparkcyklarna ibland ställs på trottoarer och gator och därmed orsakar sämre tillgänglighet och risker för synskadade med flera. Även för andra, nu kända eller i framtiden uppfunna, lösningar för mobilitet kan regleringar krävas för att lösningen ska fungera i samhället. Många kommuner arbetar också med att anpassa sig för detta. Därutöver finns också behov av att de hållbara mobilitetsåtgärderna får ett snabbt intåg i städerna. Anledningen till det är förstås att dessa åtgärder, tillsammans med minskad användning av bilar för eget bruk med fossila drivmedel, kan bidra till att klimatutsläppen minskar. Detta behov är något som gör denna översyn av lagstiftningen viktig. Planeringen underlättar målen med samhällsbyggandet och ska därför bidra till dem. Målet är att städerna ska fungera på ett bra sätt. Mobilitetslösningarna kommer att kunna bidra till målet med minskade utsläpp.

Osäkerhet om vilka tekniska lösningar som kan vara långsiktiga

Ingen vet hur marknaden för exempelvis bilpool och leveransskåp kommer att utvecklas. Vi kan i detta sammanhang återigen se till begreppet ”hållbara avtal” som vi bedömt i inledningen till detta kapitel. Utöver vad som anges där kan hållbara avtal också sägas handla om vilket innehåll som faktiskt är ”hållbart” i betydelsen möjligt att avtala om enligt lag. Det kan också vägas in vad som är lämpligt att avtala om utifrån vad parterna har faktisk möjlighet och rådighet att åta sig att utföra. Det finns en gräns där avtalet kan bli

alltför långsiktigt vilket kan leda till att avtalets villkor i stället låser in aktörerna i något som längre fram i tiden inte längre är önskvärt eller ens tillgängligt. Som exempel kan nämnas ett exploateringsavtal med villkor att en byggherre ska tillhandahålla en bilpoolstjänst i exempelvis tio år. Det kan vara omöjligt för fastighetsägaren att uppfylla det villkoret om tekniken och marknaden under den tiden har utvecklats så att bilpoolstjänster inte är efterfrågade. En helt annan typ av mobilitetslösning kan ha konkurrerat ut bilpoolsmarknaden.

7.7.1 Vår syn på reformbehovet

Utifrån de slutsatser vi nu har dragit kan vi se att det finns behov av reformer. De rättsliga reformbehoven som utredningen bedömer finns handlar om en förskjutning av fokus genom lagändringar i PBL. De rättsliga reformbehoven som utredningen bedömer finns när det gäller samverkan är i 6 kap. 40 § PBL. Det finns också behov av lagändringar i 4 kap. 13 och 14 §§ samt 8 kap. 9 och 10 §§ PBL i fråga om detaljplanering och bygglov. Vi har också identifierat ett behov av en ny lag om kartläggning av mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster.

Det behövs tydligt lagstöd för att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal

Utredningen har i uppdrag att undersöka hur byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare, genom exempelvis utvecklade avtalsformer, kan samverka med det allmänna i samband med planering enligt plan- och bygglagen, PBL, så att åtgärder för ökad transporteffektivitet som bl.a. leder till att minskad miljö- och klimatpåverkan kan uppnås. Utredningen har i uppgift att utreda om det är lämpligt att ge kommunerna tydligare möjlighet att också främja de icke-fysiska åtgärderna, såsom tjänster och drift av cykel- eller bilpool och utrymme för leveransskåp.

PBL är en lag om fysisk planering och markanvändning. I dag avtalar parterna om de fysiska och icke-fysiska åtgärderna för transporteffektivitet genom exploateringsavtal och andra avtalsformer. Tjänsterna har ett direkt samband med de fysiska åtgärderna. De fysiska åtgärderna genomförs för att möjliggöra en funktion och

funktionerna möjliggörs genom tjänsterna. Möjligheten att ordna tjänsterna påverkar hur mycket utrymme som behövs och hur den fysiska miljön behöver utformas. Om mobilitetsåtgärder genomförs utan att någon tjänst finns på plats blir utrymmet eller anläggningen utan funktion. Människor i området tvingas använda bil för eget bruk eftersom exempelvis bilpoolstjänsten inte finns på plats. Då etableras ett bilberoende och transportbeteende som i efterhand är svårt att förändra. Det är därför nödvändigt att tjänsten kan etableras genom exploateringsavtal.

Förtydliganden i fråga om rätten att avtala om de nu aktuella åtgärderna i exploateringsavtal efterfrågas av kommuner, byggherrar och fastighetsägare. Kommunerna efterfrågar förtydliganden i fråga om vad kommunen kan ställa som krav och inte. Även byggherrar och fastighetsägare efterfrågar förtydliganden för att få förutsägbarhet.

Såsom beskrivits ovan i avsnitt 7.3 avtalar många kommuner om mobilitetsdriftsavtal redan i dag. Ofta sker det i utbyte mot att anlägga färre parkeringsplatser (flexibla parkeringstal). Många gånger kan fastighetsägaren se det som en fördel då det kan innebära att det är möjligt att bygga fler lägenheter på fastigheten.

PBL:s bestämmelser om exploateringsavtal och vad dessa får omfatta har inte en uttömmande uppräkning av vad som får avtalas om. Utredningen anser att det inte klarlagt om nuvarande bestämmelser för exploateringsavtal medger att exploateringsavtal får omfatta mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. Det finns ingen rättspraxis i frågan och det går enligt vår mening inte att utläsa av förarbetena att de omfattas av rekvisitet ”andra åtgärder” i 6 kap. 40 § första stycket PBL. Det behövs därför uttryckligt lagstöd för kommunerna att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal. Det ger också byggherrar och fastighetsägare förutsägbarhet, så att de kan förutse kostnader och planera för framtida byggnadsprojekt.

Mobilitetsåtgärder bör ingå i planering och beslut enligt PBL

I vårt uppdraget ingår att se över kedjan av åtgärder för transporteffektivitet som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter, från planerings- och anläggningsskede till drift och underhåll av åtgärderna.

I kapitel 6 och i bilaga 5 har vi redogjort för PBL:s krav på utrymme för parkering, lastning och lossning vid planering och i ärenden om bygglov. Vi har i det sammanhanget identifierat behov av författningsförändringar för att kommuner ska kunna avstå från att kräva utrymme för parkering av bil för enskilt bruk i högre utsträckning än i dag. Mobilitetsåtgärder bör, förutom att kunna ingå i exploateringsavtal, kunna ingå i kommunernas detaljplanering och beslutsfattande enligt PBL. Kommunerna bör kunna ställa krav på mobilitetsåtgärder i planbestämmelser och i ärenden om bygglov. Det finns behov av lagändringar i 4 kap. 13 och 14 §§ samt 8 kap. 9 och 10 §§ PBL i denna del.

Mobilitetstjänster bör enbart kunna genomföras på frivillig väg

Vi har övervägt om PBL även kan ställa krav icke-fysiska åtgärder, mobilitetstjänster, och kommit fram till ett nekande svar. Krav på att inrätta mobilitetstjänster bör inte kunna ställas utan mobilitetstjänster bör enbart kunna omfattas av frivilliga överenskommelser i exploateringsavtal. Skälet för det är att existensen av en tjänst (mobilitetstjänst) inte kan säkras såsom ett fysiskt utrymme (mobilitetsåtgärd).

Det finns i PBL andra områden som inte rör strikt planering av mark, såsom bestämmelser om att kommunen ska planera för samhällsservice och liknande (2 kap. 5 och 7 §§ PBL). PBL ställer i dag inga krav på att olika tjänster måste etableras vid ändring av detaljplan eller vid framtagande av ny detaljplan.

Utvecklingen och den praktiska tillämpningen visar att det förekommer att tjänster omfattas av avtal i anslutning till eller vid sidan av detaljplaneringen, exempelvis genom parkeringsköp såsom nämnts ovan. Tjänsterna har likheter med andra tjänster som en fastighetsägare och en kommun kan önska eller behöva i sin förvaltning av fastigheten, såsom den tjänst som en kiosk, restaurang, klädbutik, apotek, bibliotek, frisör levererar i fastighetsägares lokaler. Här ser vi

en jämförelse med lokaler i flerbostadshus, ofta bottenvåningen (vilket är ett vanligt krav vid nybyggnation).

PBL kräver inte, och bör inte heller kräva, att lokalerna måste vara uthyrda. Det skulle inte heller vara möjligt eller lämpligt med tanke på behovet av ett flexibelt regelverk som kan anpassas efter samhällsutvecklingen och de olika förhållanden och förutsättningar som kan råda. Det är inte möjligt för en fastighetsägare att åta sig ett sådant krav då fastighetsägaren inte har full rådighet över frågan. En lokal kan ibland vara vakant och ett områdes attraktivitet utifrån ett handelsperspektiv kan försämras eller variera med konjunkturen.

Tjänsterna kräver i de flesta fall att byggherren ingår avtal med tredje man. En tjänst på en ort kanske inte ens erbjuds eller plötsligt i framtiden inte erbjuds. Fastighetsägaren hamnar då i en avtalsskyldighet som denne inte kan uppfylla. Emellertid regleras ju inte i avtalen exakt vilket företag som byggherren ska anlita för tjänsten utan endast att det ska finnas en drift en viss tid. Det ska också tilläggas att byggherren som utlovar att denne ska tillhandahålla tjänsten en viss tid kan överlåta fastigheten efter att byggnationen är klar. Med villkor i avtalet att den nya fastighetsägaren ska överta det ansvaret är det möjligt att den som övertar fastigheten kan tänkas vara villig att tillhandahålla tjänsten. Mobilitetstjänster bör därför enbart kunna genomföras på frivillig väg. Detta framgår också när vi tolkar vad vissa kommuner och aktörer uttryckt i de enkätundersökningar som utredningen låtit genomföra.[48]

I kapitel 8 presenterar vi ett förslag till lag om mobilitetskartläggningar, som syftar till att främja mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. Kartläggningarna, som ska göras av fastighetsägare, kan skapa ny och ökad kunskap om ”mobilitetstillståndet” i en stadsdel. Proaktiva avtal om mobilitetstjänster, engagemang från boende och verksamhetsutövare samt nationella främjandeåtgärder främjas som en följd av kartläggningarna.

Därutöver bedömer utredningen att det krävs ekonomiska stimulanser riktade mot byggherrar och användare (boende/besökare) för att snabba på omställningen till hållbara mobilitetslösningar. Detta ligger dock utanför direktivets uppdrag och vi lyfter behovet endast

[48] Trivector (2020). *Samverkan om mobilitetsåtgärder – Svenska kommuners erfarenheter i samband med exploatering och byggande* och *Samverkan om mobilitetsåtgärder – Byggherrars och fastighetsägares erfarenheter i samband med exploatering och byggande*, bilaga 6 och 7.

för att regeringen ska uppmärksammas på frågan och överväga vidare utredning.

Långsiktighet i driften av mobilitetstjänsterna

Det är av vikt att tjänster för mobilitet tillhandahålls i nya och ändrade områden och att de finns kvar över tid. Kommuner och byggherrar delar uppfattningen att det brister i uppföljningen av avtalen. Mobilitetsaktörernas erfarenheter visar att långa avtalstider kan vara problematiska mot bakgrund av att utvecklingen inom delad mobilitet går snabbt framåt.

Som anges i våra direktiv reglerar PBL inte vad som sker i förvaltningsskedet, efter planens genomförande. Villkor avseende mobilitetstjänster kan ju endast tillämpas efter planens genomförande. Genom möjligheterna att upprätta markanvisningsavtal och exploateringsavtal möjliggör PBL för att avtala om sådana frågor. Det PBL inte gör, är att säkerställa att avtalen följs.

Parkeringsköp är ett exempel som innebär att fastighetsägaren under förvaltningen tecknar och följer parkeringsavtalet om parkering utanför sin tomt. Då åtar sig fastighetsägaren att ha avtal med kommunen om köp av parkeringsplatser. Det kan också lösas genom grannfastighet (servitut, gemensamhetsanläggning eller hyra av garageplats). Det avtalet kan fastighetsägaren rent faktiskt säga upp dagen efter. Förutsättningarna beror givetvis på vad som står i avtalet om dess varaktighet.

Det har visat sig vara enklare att följa upp skyldigheterna i avtalen om skyldigheterna följer fastigheten. Om avtalen inte följer fastigheten utan endast binder avtalsparterna obligationsrättsligt, riskerar avtalets bestämmelser om tjänster att inte tas över vid en överlåtelse av fastigheten. I våra samtal med olika aktörer har frågan kommit upp om det är möjligt att reglera vilka som ska vara avtalsparter och hur avtalen ska följas upp. Vi kan konstatera att även om exploateringsavtalet upprättas i nära samband med detaljplanen, är det ett civilrättsligt avtal mellan kommunen och fastighetsägaren eller byggherren. Som framgår i avsnitt 7.2.4 har lagstiftaren ansett att det inte framstår som lämpligt eller ens möjligt att reglera frågor om efterlevnaden av avtalet. Situationerna är enligt lagstiftaren olika beroende på vilken typ av åtgärd det är fråga om. Vi delar denna bedömning.

Vi kan konstatera att vilka som ska vara avtalsparter måste bestämmas i varje enskilt fall och av parterna själva. Likaså är det möjligt att avtala om och ha en ordnad uppföljning av skyldigheterna och därigenom få en långsiktighet, utan lagreglering. Om parterna reglerar i avtalet hur skyldigheterna ska följas upp bör problemet kunna minska.

8 Utredningens överväganden och förslag

Av utredningens direktiv framgår att kommuner och regioner spelar en viktig roll för att nå de klimatpolitiska målen inom samhällsbyggnadssektorn. Regeringen betonar att det finns ett behov av att beakta transportfrågorna i planläggningen i större utsträckning än vad som görs i dag. Anledningen är att det kommer att bli svårt att nå klimatmålen för inrikes transporter med nuvarande utvecklingstakt, eftersom utsläpp av växthusgaser från transporter inte minskar tillräckligt mycket. Regeringen menar också att samhällsplaneringen behöver främja en bebyggelsestruktur som leder till en ökad transporteffektivitet. Sammanfattningsvis kan en mer tillgänglig och transporteffektiv samhällsstruktur leda till minskad påverkan på miljön och bidra till att flera nationella miljö- och klimatmål kan uppnås.

8.1 Behov av normförskjutning – utredningens samlade syn på reformerna

8.1.1 Utgångspunkter

Direktiven beskriver att transporternas andel av koldioxidutsläppen inte minskar i den takt som gör det möjligt att nå riksdagens klimatmål och Sveriges åtaganden enligt Parisavtalet. Därför är transporteffektivitet en nödvändig del i omställningen. Det är angeläget att samhällsplaneringen i ökad utsträckning bidrar till hållbara livsmiljöer med minskad miljö- och klimatpåverkan. En god markanvändning innebär bland annat att man hushållar med resurser och minskar klimatpåverkande utsläpp.

I kapitel 5 redovisas utredningens syn på hur den rumsliga strukturen påverkar möjligheterna att skapa ett transporteffektivt samhälle. Det handlar om att

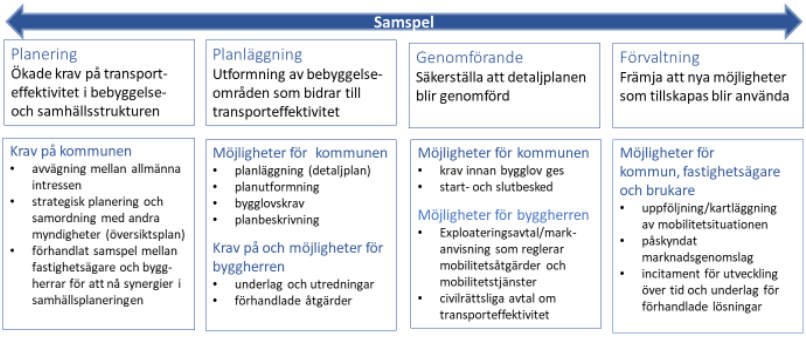
- minska behovet av transporter
- nyttja befintlig infrastruktur bättre
- åstadkomma en likvärdig tillgång till olika trafikslag
- skapa förutsättningar för energieffektivare och mer miljövänlig fordonstrafik.

Utredningen kan konstatera att samtliga ovan uppräknade åtgärder – som var för sig innehåller olika styrmedel – blir mer verkningsfulla om den fysiska miljön utformas så att åtgärderna underlättas. En beskattning av t.ex. fossila bränslen, fordon för eget bruk och rörelser (så kallade *trängselavgifter*) får mindre genomslag och kommer i mindre utsträckning att leda till ändrade val och beteenden om det inte finns praktiskt användbara alternativ, exempelvis utbyggd kollektivtrafik, iordningsställda platser för bil- och cykelpooler samt trygga och väl gestaltade förflyttningsmöjligheter för gång- och cykeltrafik samt utrymmen och anläggningar för varuleveranser.

Samtliga utredningens förslag syftar till att underlätta en sådan omställning genom krav såväl på bebyggelsens lokalisering och utformning som på hur mark och anläggningar används. Varje enskilt åtgärdsförslag kan få effekt och tillsammans har åtgärderna möjlighet att nå goda resultat. Är den fysiska miljön genomtänkt utformad blir det enklare för individer att ändra beteende och olika beteendeförändrade åtgärder som bygger på valfrihet, *nudging*, får större effekt.[1] Förslagen kan bidra till en normförskjutning i hur individ och samhälle ser på mobilitet. Nedan sammanfattas utredningens olika delförslag och det sammanhang i vilka de ingår.

[1] *Nudging* står för åtgärder som ”gör det lätt att göra rätt”. Naturvårdsverket 2014, rapport 6642.

Figur 8.1 Utredningens olika förslag och det sammanhang de ingår i



8.1.2 Strategisk planering

Strategisk planering handlar om samhällets ökade krav på att en sammanhållen samhälls- och bebyggelsestruktur ska sättas i fokus, både när man planerar nya områden och omformar befintlig bebyggelse som kräver planläggning eller bygglov. Utredningen menar att avvägningsreglerna i 2 kap. PBL inte är tillräckligt tydliga för att bryta den förhärskande synen på hur olika avvägningar ska göras.

Genom årtionden av planering, och trots lagreformer, har en resurs- och transportkrävande bebyggelsestruktur fortsatt att utvecklas – med utspridd bebyggelse i det urbana landskapet, enklaver av funktionsseparerade områden med barriäreffekter dem emellan och en planering som tillåtit lokaliseringar av bostäder och verksamheter utan annan tillgänglighet än med bil.

Utredningen anser att avvägningsreglerna än tydligare än tidigare måste lyfta strukturella samband och flöden av personer, energi och gods för att uppnå en hållbar samhälls- och bebyggelsestruktur. När ny bebyggelse och verksamheter lokaliseras behöver sådana hänsyn få större genomslag.

Utredningens förslag i dessa avseenden riktar sig främst till kommunerna som genom den översiktliga planeringen har ett viktigt redskap för sådana avvägningar och samtidigt ett uttalat krav att väga in nationella och regionala perspektiv i planeringsprocessen. Det öppnar för att kommuner ska öka samspelet i planeringen av bebyggelse, infrastruktur och kollektivtrafik och därmed främja transporteffektivitet. I de fall översiktsplanen inte ger tillräcklig vägledning

ska detaljplan ställa samma krav på lämplighetsprövningen av planområdet.

Vid sidan av skarpa krav på planeringen berör utredningen också andra aspekter där kommunerna i sin planering kan stödja omvandlingen mot ett transporteffektivt samhälle. Det gäller att skapa en bredare dialog med fastighetsägarna i kommunen. Ska nya transportsätt och mer likvärdig mobilitet uppnås blir omställningen mycket effektivare om bebyggelse i samma stadsdel eller område kan ansluta och medverka till lösningar som växer fram i den nytillkommande bebyggelsen. Utredningen ser att sådana lösningar får bättre genomslag om också de som levererar mobilitetstjänster involveras i samråden på samma sätt som exempelvis kollektivtrafikmyndigheten. Det handlar alltså inte om nya krav på kommunernas planläggning utan om frivilliga överenskommelser mellan kommun och fastighetsägare som kan se vinsterna av att nyttja befintlig och ny infrastruktur bättre och underlätta marknadslösningar.

Marknaden för delade fordon, poolsystem och andra framtida mobilitetsåtgärder växer fram allt snabbare ju fler fastighetsägare som ansluter sig. Vidare kan nytillkommande bebyggelse få parkering ordnad i t.ex. samfälligheter i angränsande områden där underutnyttjade trafik- och parkeringsområden kan förekomma.

Utredningen vill vidare understryka att kommunen måste föra en aktiv markpolitik. Äger kommunen marken och använder markanvisningsavtal som grund för marköverlåtelse och planläggning har kommunen goda möjligheter att nå målet om transporteffektivitet. Vi vill därför poängtera att detta är ett starkt medel för att lokalisera och utforma bebyggelsen samt i markanvisningsavtal medverka till nydanande mobilitetsåtgärder.

Planeringen medverkar på så sätt inte bara till en mer robust och hållbar samhälls- och bebyggelsestruktur utan också till att enskilda i praktiken får en reell valfrihet vid sina förflyttningar.

8.1.3 Detaljplanering

Genom detaljplaneringen får ett område sin slutliga form. En god planprocess i samspel med framtida byggherrar är avgörande för att ett område som i sig är lämpligt för bebyggelse ska medverka till transporteffektivitet genom en framsynt utformning.

Områdets koppling till omgivande trafiksystem kan inte utgå från fordon för enskilt bruk som huvudalternativ utan måste också skapa möjlighet för andra sätt att förflytta människor och gods på ett hållbart och likvärdigt sätt. Här handlar det om att bebyggelsen bör planeras utifrån nåbarhet – det vill säga att angöring för personer och varor prioriteras framför uppställning av fordon. Det innebär bland annat att olika delade fordons tillgänglighet sätts i fokus och vidare att gång- och cykelvägar anläggs på ett gent och tryggt sätt utan barriärer i och mellan olika områden samt att kollektivtrafik finns lätt tillgänglig redan vid inflyttning med mera. Utredningen är dock väl medveten om att förutsättningarna skiljer sig åt mellan tätare och glesare bebyggelse; det är därför upp till kommunerna att använda de nya möjligheter som föreslås på ett lämpligt sätt.

Utredningens förslag tillför kommunen nya redskap inom ramen för detaljplaneringen och betonar att det handlar om att skapa förutsättningar för en ömsesidig kunskapsutveckling genom att byggherren medverkar i olika utredningar vilka summeras i planbeskrivningen. Vi vill vidare främja en dialog mellan kommun och byggherrar kring områdets parkeringslösningar, vilket öppnar för kreativa kombinationer av insatser för etablering och drift av mobilitetstjänster i utbyte mot lägre krav på parkeringsplatser. Finns intressenter i angränsande områden kan dessa få en aktiv roll för att mobilitetsåtgärder också gynnar dem.

Möjligheter att enkelt och bekvämt angöra för personer, varudistribution och andra flöden in och ut ur området, ställer vidare krav på gestaltning av livsmiljön. En god närmiljö och en genomtänkt vistelsemiljö inom ramen för de delar av miljön där mobiliteten äger rum får betydelse inte bara för barn och äldre utan också sannolikt för en ökad andel invånare som arbetar hemifrån.

8.1.4 Genomförande

De intentioner som lagts fast i detaljplanen måste följas upp i den fortsatta processen, om framtida mobilitetsåtgärder ska komma till och få tillräckligt snabbt genomslag. Det räcker inte att de finns angivna i planen – de ska även genomföras. I detta sammanhang är bygglovsprocessen central.

Utredningen ser det därför som naturligt att kommunen i bygglovet kan säkerställa att planens intentioner fullföljs, och vi lägger författningsförslag för detta ändamål som rör 4, 6 och 8 kap. PBL. Krävs exempelvis särskilda lösningar för effektiv, bekväm och trafiksäker förflyttning, samt angöring för varutransporter bör byggherren redan i ansökan kunna visa att lösningarna ska tillkomma för att bygglov ska beviljas. Detta ska även följas upp i den fortsatta processen mellan kommun och byggherre vid start- respektive slutbesked.

En viktig sak i det här skedet är samspelet mellan kommun och byggherre om hur parkering kan utformas med större flexibilitet. Har frågan behandlats i planprocessen och i exploateringsavtal kan den slutligt läggas fast i bygglovet. Utredningen har noterat att utvecklingen inom detta område gått snabbt, eftersom det innebär ömsesidiga vinster för parterna i till exempel mindre parkeringsanläggningar som sparar investeringsmedel. Men samtidigt förutsätts att andra lösningar för mobilitet än bara bil för enskilt bruk finns på plats och är driftsatta för praktiskt nyttjande vid inflyttningen. Vi vill därför förtydliga att exploateringsavtalen kan innefatta både fysiska åtgärder och etablering av mobilitetstjänster.

Utredningen föreslår vidare att mobilitetsåtgärder följs upp regelbundet genom kartläggning i förvaltningsskedet (se avsnitt 8.7). Det ökar medvetenheten inte bara hos berörda fastighetsägare utan också hos brukare om möjligheter till förflyttning som inte enbart handlar om att förflytta sig med bil för eget bruk.

8.1.5 Förvaltning

Med en större mångfald av likvärdiga möjligheter för förflyttning och transport ökar behovet att följa upp hur dessa i praktiken nyttjas. Det handlar om huruvida dessa möjligheter blir kvar i drift efter att avtalet mellan kommun och byggherre mist sin innebörd att etablera tjänsterna samt vilka fördelnings- och andra sociala effekter som detta innebär. Målet att åstadkomma en hållbar bebyggelsestruktur och transporteffektivitet får inte gå ut över enskilda grupper eller hushåll eller utfalla väsentligen olika i olika bebyggelsesammanhang.

Utredningen föreslår därför att alla större fastighetsägare ska omfattas av en lag om mobilitetskartläggning som innefattar mobilitetstjänster och parkeringslösningar. Det medför en viss ökad belastning på fastighetsägarna, men det öppnar samtidigt för ökad samverkan mellan kommun, fastighetsägare och boende kring utvecklingen i bostadsområdet. Synergieffekter mellan befintlig och nytillkommande bebyggelse kan dessutom förbättra tillgängligheten och nyttja befintliga anläggningar och infrastruktur bättre, och därmed höja attraktiviteten i ett större område eller en större stadsdel.

Vidare kan en proaktiv kommun föra dialoger med fastighetsägare i en stadsdel om att samverka för att öka förutsättningarna för ett snabbt genomslag av nya mobilitetstjänster. Med den ökade kunskap som följer av kartläggningen finns förutsättningar både för parterna att inleda förhandlingar och för frivilliga avtal som reglerar var och ens ansvar för en utveckling, förstärker möjligheten att använda sig mer av hållbara mobilitetsåtgärder och minskar bilanvändningen.

Utredningen ser vidare att det under en övergångstid kan behövas incitament för att främja framväxten av olika lösningar och därmed snabbare skapa förutsättningar för etablering av en marknad. Det kan ske genom olika bidrag som kan sökas och beviljas om åtgärden är tillräckligt nydanande. En beprövad modell är stadsmiljöavtalen som påskyndat intressanta kollektivtrafiklösningar. Såväl nydanande fysiska och organisatoriska lösningar som avtalskonstruktioner bör premieras.

Utredningen ser även att andra former av stöd – till exempel stimulanser till boende och besökare samt investeringsstöd till fastighetsägare – kan vara av stor nytta under en övergångstid för att snabbare skapa förutsättningar för etablering av en marknad, men vi utvecklar inga förslag inom detta område.

8.2 Överväganden och förslag angående 2 kap. PBL

Utredningen vill att transporteffektivitet och hållbarhetsaspekter i planeringen betonas som allmänt intresse. Det kan göras med tillägg i bestämmelserna i 2 kap. PBL. Dessa bestämmelser handlar om lokalisering av ny bebyggelse samt om hur byggnader bör placeras och utformas inom ett planområde. Våra tillägg avser de strukturella perspektiven, där transporteffektivitet är en kärnfråga för både resurshushållning och klimat. Gällande bestämmelser följs inte i den utsträckning som krävs för att minska utsläppen tillräckligt. Därför behöver transporteffektivitet lyftas fram, inte minst för att andra styrmedel ska få avsedd effekt.

Andra kapitlet i PBL lägger grunden för den rumsliga samhällsbyggnadsprocessen och bestäm nmelserna är avgörande för vilka hänsyn som får genomslag i praktiken. Därför är det angeläget att de bestämmelser som tillkommer är tydliga. De ändringar som genomförs i PBL behöver kunna kommuniceras samlat och vara lätta att härleda till det övergripande målet om hållbarhet. Denna typ av styrning behöver emellertid kompletteras med kunskaps- och kompetenshöjande insatser eftersom förändringar av författningstext erfarenhetsmässigt inte alltid får avsett genomslag i praktiken.

8.2.1 Främja en ändamålsenlig och transporteffektiv struktur

Förslag: 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.

Gällande rätt

2 kap. 3 § PBL anger de grundläggande kraven på planläggning. Första stycket anger i fem punkter vad planläggningen ska främja. Vid tillämpningen av de fem punkterna ska hänsyn tas till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden. Dessa aspekter speglar den miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensionen av hållbar utveckling.[2] Med natur- och kulturmiljö avses grönområden, framför allt i och i anslutning till tätorter.[3] Vidare avses de kvaliteter som finns i den byggda miljön. Det handlar om vården och förvaltningen av det gemensamma kulturarvet.[4] Med hänsyn till miljö- och klimataspekter menas att samhällsplaneringen ska främja minskade utsläpp av växthusgaser genom ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande.[5]

Enligt nuvarande första stycket punkten 1 ska planläggning främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder.

Beträffande ändamålsenlig struktur anges i förarbetena bland annat att olika typer av grönområden är grundläggande komponenter i denna struktur och att en lämplig bebyggelsestruktur ska utvecklas inom ramen för miljömålen. Vidare ska goda miljöförhållanden och en långsiktigt god hushållning med mark- och vattenområden samt med energi och råvaror främjas. Därigenom ges enligt förarbetsuttalandena utgångspunkter för att exempelvis diskutera hur bebyggelse och anläggningar kan lokaliseras så att transportbehov minimeras eller hur obebyggda mark- och vattenområden kan nyttjas som en del i tekniska försörjningssystem.[6]

Beträffande estetiskt tilltalande utformning anges i förarbetena bland annat följande. Estetiska värden avser exempelvis hur byggnader eller bebyggelse genom sin färgsättning, storlek och skala, materialval, fasadutformning, yttre rumsbildningar och markanslutning samspelar med sin omgivning och gestaltar de funktioner som ska tillgodoses. Utgångspunkten vid bedömningar måste vara att åtgärder som är aktuella tillför helhetsbilden positiva värden och inte för-

[2] Prop. 2006/07:122 s. 30.
[3] Prop. 1994/95:230 s. 35.
[4] Prop. 1994/95:230 s. 37.
[5] Prop. 2009/10:170 s. 161 och 414.
[6] Prop. 1994/95:230 s. 49.

vanskar egenskaper som kan anses vara värda att bevara. Skalbrott, uppseendeväckande färgsättning eller starkt avvikande formgivning måste till exempel utsättas för en mer kritisk granskning än mindre synliga tillägg. Dock kan även smärre förändringar såsom utbyte av fönster, fasadbeklädnad eller takbeläggning få avgörande betydelse för byggnader som sådana och för helhetsintrycket.[7] Det anges vidare i förarbetena att det kan vara lämpligt att kommunen i arbetet med översiktsplaneringen formulerar övergripande mål för hur kravet på en estetiskt tilltalande bebyggelsemiljö ska kunna tillgodoses vid arbetet med den närmare planeringen och utformningen av olika bebyggelseområden i kommunen. Det kan till exempel handla om att identifiera och beskriva olika områdens karaktär, bebyggelsemönster och typiska karaktärsdrag i den lokala byggnadstraditionen som sammantaget bör tas till vara och utvecklas.[8]

I paragrafens andra stycke anges att hänsyn ska tas till de intressen som anges i första stycket även i andra ärenden enligt PBL. Med ”andra ärenden” avses i denna paragraf alla andra ärenden enligt lagen än planläggningsärenden. Detta innebär att bestämmelserna i första stycket inte bara gäller i ärenden om bygglov och förhandsbesked utan också till exempel i ärenden om startbesked.[9] Skälen är enligt förarbetena att bygglovsärenden ibland måste avgöras utan att någon vägledning kan hämtas från antagna planer. Det är då av betydelse att byggnadsnämnden gör en bred bedömning av bebyggelsesituationen i området och vilken utveckling som kan förväntas.[10] I vilken grad planmässig prövning ska ske i bygglovsärenden framgår av 9 kap. 30–32 §§. Av dessa bestämmelser framgår att åtgärder för bygglov måste uppfylla kraven i 2 kap. i de delar som inte har prövats i detaljplan eller områdesbestämmelser.

I 9 kap. 30 § PBL anges förutsättningarna för bygglov inom områden med detaljplan. I den paragrafen finns ingen hänvisning till 2 kap. 3 § PBL, eftersom den planmässiga bedömningen har skett i detaljplaneärendet. Ett krav är i stället att den aktuella åtgärden inte strider mot detaljplanen. I 9 kap. 31 § anges förutsättningarna för bygglov i områden utan detaljplan. I dessa fall är en av förutsättningarna för lov att åtgärden uppfyller 2 kap. 3 § PBL. Enligt 9 kap. 32 § PBL får bygglov för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen

[7] Prop. 1997/98:117 s. 16.
[8] Prop. 1997/98:117 s. 18.
[9] Prop. 2009/10:170 s. 414.
[10] Prop. 1985/86:1 s. 471.

utgör kvartersmark för allmänt ändamål ges endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

Överväganden och förslag

De grundläggande aspekter kommunen behöver ta hänsyn till vid planering enligt PBL speglar den miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensionen av begreppet hållbar utveckling. Syftet med 2 kap. 3 § är att se bebyggelsen i ett större sammanhang med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö och klimat samt mellankommunala och regionala förhållanden.[11] Mot bakgrund av direktiven handlar detta om att översiktsplaneringen ska behandla hur den byggda miljön används, utvecklas och bevaras och om att detaljplaneringen ska behandla bebyggelseområdens samspel med den byggda miljön i övrigt.

Frågan om bebyggelsestrukturens utveckling har sedan den äldre plan- och bygglagen, ÄPBL, varit en central fråga. I förarbetena motiveras detta med att bebyggelse som placeras och sprids ut på ett olämpligt sätt kan orsaka stora kostnader för service av olika slag och även medföra en bitvis otrivsam miljö.[12]

I betänkandet av utredningen *Miljö och fysisk planering*[13], som regeringen tillsatte efter Riokonferensen 1992, lyftes miljö- och hushållningsperspektivet än tydligare som grund för planeringen. Bland annat föreslogs för första gången begreppet ändamålsenlig som begrepp i lagstiftningen. Utredningen framförde som skäl för detta att transporter är beroende av den fysiska strukturen: ”Om samhällen byggs upp flerfunktionellt, kan vid rätt reskostnad en omflyttning ske, som hindrar att en ohämmad rörlighet får oacceptabla konsekvenser.” Utredningen konstaterade vidare: ”Det fordrar emellertid att gångavståndet till olika stationer och hållplatser utgör tätorternas strategiska zoner. Dessa zoner kräver stark styrning, medan det som sker utanför dessa kan ske med mindre inslag av offentliga beslut.” Vad gäller godstransporter framhöll man följande: ”Omlastningsplatser/terminaler [måste] göras sådana att friktionen i omlastningen blir så låg att dörr till dörrtransporter blir mindre attraktiva” vilket motiverades med att ny informationsteknik kan förbättra

[11] Prop. 2009/10:170.
[12] Prop. 1985/86 :1 s. 60.
[13] SOU 1994:36.

logistiken utan fördyrande administration och på så sätt minska tomkörningar. Utredningen föreslog också att begreppet ändamålsenlig samhällsstruktur skulle skrivas in i PBL, och i propositionen Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen m.m. (prop. 1994/95:230) lades utredningens resonemang till grund för en sådan lagändring av 2 kap. PBL. Motiveringen var bland annat att ändringen gav incitament för att diskutera hur bebyggelse och anläggningar kan lokaliseras så att transportbehoven minimeras.[14]

I nuvarande plan- och bygglag[15] har lagstiftaren ytterligare ändrat formuleringen kring ändamålsenlig struktur; i 2 kap. 3 § PBL står nu bland annat att planläggning med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden ska främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder. I förarbetena till lagändringen hänvisar regeringen till att propositionerna *En sammanhållen klimat- och energipolitik*[16] och *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt*[17] också får konsekvenser för plan- och bygglagen. Bland annat framgår följande: ”Det handlar framför allt om en integrerad och förutseende samhällsplanering för minskad klimatpåverkan genom ett mer transport- och energieffektivt samhällsbyggande.”[18] Vidare anförs följande: ”För att nå en mer transport- och energieffektiv samhällsbyggnad är det viktigt att den fysiska planeringen samordnas bättre med infrastrukturplaneringen.”

Enligt 2 kap. 3 § PBL är det således ett allmänt intresse att planeringen ska främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder. Med formuleringen menas att den sammantagna strukturen av bebyggelse och kommunikationsleder samt grönområden ska samspela med varandra på ett lämpligt sätt. Även tillgänglighet och transporteffektivitet ingår i denna hänsynsregel. Men trots bestämmelsen planeras bebyggelse ofta utspridd i olika områden, utan beaktande av att de nya bostäderna blir resurskrävande och behöver vara tillgängliga inte bara med egen bil utan också tillgängliga med andra trafikslag. Om bebyggelsestrukturen i stället är genomtänkt ger det

[14] Prop. 1994/95:230 s. 48–49.
[15] Prop. 2009/10:170.
[16] Prop. 2008/09:162.
[17] Prop. 2008/09:35.
[18] Prop. 2009/10:170 s. 161 ff.

goda förutsättningar för att både gods- och persontransporter blir resurseffektiva och kan hållas på en låg nivå. Invånarna får därtill god tillgång till arbetsmarknad, service och samhällslivet i övrigt[19] och livsmiljöer gestaltas för att vara tillgängliga för alla.

I våra kontakter med kommuner runt om i landet har vi konstaterat att vid tillämpningen av reglerna i 3 § har bebyggelsestrukturen ingen starkare ställning utan kommer ofta i andra hand jämfört med de andra hänsynsrekvisiten. En anledning är, vilket vi har beskrivit ovan, att de allmänna avvägningsreglerna i 2 § fått en betoning på hushållningsreglerna i 3 och 4 kap. miljöbalken, MB. En annan anledning är att ordet bebyggelsestruktur inte framgår explicit av lagen. Därmed får markhushållning företräde framför strukturella hushållningsfrågor som inte framstår som lika tydliga och viktiga. Sektoriella intressen prioriteras framför strukturer och samband. Det innebär att den sammantagna allmänna lämpligheten inte blir bedömd.

När en ansökan om planbesked för en detaljplan kommer in till kommunen bedöms om planen går att genomföra bland annat med hänsyn till hur den bidrar till en välfungerande struktur. Transportperspektivet ska då finnas med. Översiktsplanen beskriver vilka områden som är avsedda att byggas ut och hur bostäder, kontor och vägar kan placeras i förhållande till varandra på ett lämpligt sätt. Om bebyggelsestrukturen i planbeskedsansökan inte passar in i sammanhanget har kommunen möjlighet att avslå ansökan och ge exploatören ett negativt planbesked. Men eftersom det i många fall saknas tillräckliga incitament att avstå från etableringar som inte är lämpliga ur transportsynpunkt menar vi att det finns anledning att förstärka och tydliggöra strukturernas betydelse i lagtexten.

Det ska dock i sammanhanget sägas att trängsel och behovet av hållbara transportsätt är större i storstadsregioner och större tätorter än på landsbygden. De negativa effekterna av fler parkeringsplatser och körda kilometer med egen bil utanför storstadsregionerna är inte lika stora, medan de ekonomiska konsekvenserna av att avslå en dåligt lokaliserad etablering för en liten kommun är allvarligare än där bebyggelsetrycket är stort.

Samspelet mellan tillgänglighet, bebyggelseutveckling och transporter behöver få större genomslag i planeringen. Det ger förutsättningar för ökad uppmärksamhet på var ny bebyggelse och samhällsfunktioner lokaliseras och på ett bättre nyttjande av befintlig infra-

[19] Prop. 1985/86:1 s. 111–112.

struktur. Bebyggelsestrukturen – ett mönster av byggnader och områden däremellan – ska utformas med likvärdig tillgänglighet för olika förflyttningssätt. Det innebär att utrymmen och anläggningar liksom gång- och cykelvägar och vistelseytor som sammanhänger med dessa ska gestaltas så att socialt liv främjas och att transportbehovet kan minska. På det sättet kan en långsiktigt hållbar struktur tillkomma som håller nere klimatpåverkande utsläpp och stärker livsmiljön.

Vi bedömer att det därför är viktigt att översiktsplanen görs mer strategisk, dels sätter in bebyggelseutvecklingen i ett övergripande sammanhang och medverkar till nationella och regionala mål, dels tydligare fungerar vägledande för detaljplaneringen och belyser dess eventuella konsekvenser på miljö- och klimatområdet. Sambandet mellan bebyggelseutveckling och transporteffektivitet behöver således utvecklas på en övergripande nivå om det ska få effekt på områdesnivå. Bebyggelsestrukturen omfattar således den regionala ortsstrukturen, strukturen i tätorter avseende bebyggelse, grönområden och infrastruktur samt i det enskilda området samspelet med intilliggande områden samt områdets gestaltning.

Utredningen kan sammanfattningsvis konstatera att allt sedan Riokonferensen 1992 och framåt har riksdagen skärpt kraven på hållbarhet i samhällsutvecklingen, där hållbar utveckling ska vägleda all politik de kommande decennierna och Sverige ska driva på genomförandet av Agenda 2030.[20] Den kommunala självstyrelsen möjliggör lokal och regional anpassning utifrån olika behov och förutsättningar, och i kommuners och regioners grunduppdrag ingår samhällsplanering och regionalt utvecklingsansvar som direkt eller indirekt är relaterade till genomförandet av agendans delmål.

Mot denna bakgrund föreslår vi att ”ändamålsenlig och transporteffektiv bebyggelse- och samhällsstruktur” införs i lagtexten som ny punkt 1 i första stycket. Begreppet avser prövningen av bebyggelsens tillgänglighet och förutsättningar för hållbar mobilitet. Med begreppet samhällsstruktur menas den struktur på samhällsnivå som inte bara handlar om byggnader utan även om till exempel närhet till samhällsservice, kommersiell service, arbetsplatser och rekreationsytor.

Begreppet estetiskt tilltalande utformning hänger samman med den tidigare politiken för arkitektur, form och design (beslutad av riksdagen år 1998) då frågan om estetisk utformning infördes sam-

[20] Prop. 2019/20:188.

tidigt PBL, i väglagen och i lagen om byggande av järnväg. Riksdagen har år 2018 beslutat om en ny politik för gestaltad livsmiljö som redan har fått stor spridning bland myndigheter och kommuner. Målsättningen är ett samhällsbygge som sätter människan i centrum, där fler ska få leva och bo i inkluderande, väl gestaltade och långsiktigt hållbara miljöer. På den strategiska nivån handlar politiken om gestaltad livsmiljö om sammanvägningar av motstående intressen med hänsyn till bland annat värdeskapande strukturer som utgår från livskvalitet i ett mänskligt perspektiv. Det ingår inte i utredningens uppdrag att utreda bestämmelser om gestaltad livsmiljö. Vi har dock identifierat behovet av att se över PBL med avseende på den nya politiken.

I avvaktan på en sådan översyn enligt ambitionerna i propositionen *Politik för en gestaltad livsmiljö*[21] har vi har valt att behålla den äldre formuleringen i paragrafen. Utredningen har övervägt att dela upp paragrafens punkt 1 i två punkter, med transporteffektivitet samt övriga strukturfrågor i ena punkten och estetik i andra punkten. Utredningen har avstått från att föreslå denna uppdelning på grund av behovet av utredning i frågan om gestaltad livsmiljö som vi anger ovan. Utredningen har därmed valt att göra ett tillägg avseende transporteffektivitet i punkten 1, utan att ändra de delar i punkten 1 som avser estetik. Regleringen om estetik i paragrafen berörs inte av förslaget och får därmed ingen ändrad lydelse.

8.2.2 Byggnaders lokalisering och tillgänglighet

Förslag: 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.

[21] Prop. 2017/18:110 s. 10.

Gällande rätt

2 kap. 5 § PBL handlar om lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk. Den är tillämplig vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

I paragrafens första stycke 3 anges att vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt.

Utgångspunkten vid tillämpningen av paragrafen är att den mark som avses bli använd för bebyggelse ska ha naturliga förutsättningar för att kraven ska kunna uppfyllas. Extraordinära åtgärder ska inte behöva vidtas. Kravet inrymmer i stor utsträckning ekonomiska överväganden. Kommunerna har enligt olika lagar ett betydande serviceansvar gentemot sina medborgare. När man bedömer om ett område är lämpat för bebyggelse med hänsyn till möjligheterna att ordna exempelvis trafik samt vattenförsörjning och avlopp handlar det i huvudsak om att beräkna investerings- och driftskostnaderna för anläggningar. När det gäller att bedöma möjligheterna att ordna olika former av samhällsservice, handlar det oftast om kommunalekonomiska överväganden.[22] Som framgår av paragrafen ingår trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering och elektronisk kommunikation i termen samhällsservice. Med samhällsservice i övrigt menas exempelvis skolor, förskolor och äldreomsorg.[23]

Beträffande möjligheterna att ordna trafik handlar det ofta om möjligheterna att ordna framkomlighet och trafiksäkerhet.[24] Det kan handla om åtgärder på grund av ökad trafik, byggande, ombyggnad eller breddning av vägar, behov av utfarter, anslutning till kollektivtrafik, borttagande av olika typer av hinder för väg och gata, övergångsställen, cirkulationsplatser med mera.

---

[22] Prop. 1985/86:1 s. 472–473.

[23] Prop. 1985/86:1 s. 270.

[24] Se exempelvis mark- och miljööverdomstolens praxis i MÖD 2017:15, MÖD:s dom den 25 maj 2016, P 4534–15, MÖD:s dom den 10 december 2018, P 7498-17, MÖD:s dom den 17 oktober 2017 i mål nr P 2285-17 och MÖD:s dom den 2 oktober 2018 i mål nr P 10835-17. I MÖD 2017:15 var det fråga om detaljplan med syfte att möjliggöra utbyggnad av ett 20-tal enbostadshus i närheten av större tätort. Då det inte av underlaget till planen framgick hur utfarten från det nya området till en större länsväg, särskilt anslutningen till kollektivtrafik, kunde lösas på ett trafiksäkert sätt upphävdes planen.

Överväganden och förslag

Paragrafen handlar bland annat om att beräkna investerings- och driftskostnaderna för de anläggningar som krävs.[25] Om beräkningarna visar att kostnaderna blir höga bör inte området användas för bebyggelse.

Vi menar att lokaliseringsbeslut och efterföljande utformning av ett bebyggelseområde behöver ha större fokus på ett genomtänkt förhållningssätt till transporteffektivitet, vilket innebär att nya bebyggelseområden förläggs tillgängligt i förhållande till viktiga samhällsfunktioner, att nyttja befintlig infrastruktur effektivt och att olika trafikslag blir mer likvärdigt tillgängliga. Sannolikheten att använda bil minskar med god tillgång till kollektivtrafik, högre täthet i bebyggelsen, närhet till centrum, ökat antal arbetsplatser och ett gott utbud av service i nära anslutning till bostaden.[26]

Det räcker således inte bara att området tillkommer på en lämplig plats på ur transportsynpunkt utan potentialen hos platsen ska också komma till uttryck. Närhet till hållplatser och olika former av mobilitet ska vara ett lika viktigt perspektiv i planeringen som hänsyn till bilens utrymmen. Minskar antalet bilresor per person minskar också behovet av ytor för uppställning (parkering) av fordon, vilket bidrar till såväl bättre markhushållning, minskade utsläpp och en god trafikmiljö med mindre trängsel.

Genom att tillföra ”att främja transporteffektivitet” i bestämmelsen betonas tillgänglighet som mål och förflyttning som medel.

8.2.3 Byggnaders placering och nåbarhet

Förslag: 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 till-

[25] Prop. 1985/86:1 s. 473.
[26] *Sänkt p-tal som drivkraft för attraktiv stadsbyggnad och hållbar mobilitet*, 2018, IVL Svenska Miljöinstitutet. s. 12–13.

gängligheten till dem görs med prioritet för gång-, cykel- och kollektivtrafik.

Gällande rätt

2 kap. 6 § PBL anger de närmare kraven på närmare placering och utformning av bebyggelse och byggnadsverk. Paragrafen är tillämplig vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov.

Enligt paragrafens första stycke, punkten 6, ska, vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov, bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö. I kravet avseende trafikförsörjning och trafikmiljö inbegrips såväl kollektivtrafikens som bil-, gång- och cykeltrafikens behov.[27] I främst biltrafikens behov ingår väl utformade och lokaliserade parkeringsutrymmen och varuleveransförhållanden. I förarbetena nämns särskilt kollektivtrafiken. Det anges att kommunerna ska göra en sammanvägd helhetsbedömning så att skilda trafikantgruppers behov beaktas. Det ligger då i sakens natur att kollektivtrafiken ges goda förutsättningar. Lokaliseringen och utformningen av bostadsservice och arbetsplatsområden påverkar i hög grad kostnaderna för kollektivtrafiken.[28]

Överväganden och förslag

När ett markområde ansetts lämpligt för bebyggelse blir frågan om områdets närmare utformning aktuell. Enligt 6 § ska hänsyn tas till bland annat stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena och intresset av en god helhetsverkan. Även skydd mot olyckor och behovet av hushållning med energi samt möjligheterna att hantera avfall ska beaktas vid prövningen. Av sjätte punkten framgår att hänsyn också ska tas till trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö. Enligt förarbetena gäller det hela trafiknätets utformning, vilket innebär att även cykel- och gångtrafik ska inkluderas.[29]

[27] MÖD:s dom den 25 maj 2016 i målnummer P 4534-15.
[28] Prop. 1985/86:1 s. 119.
[29] Prop. 1985/86:1 s. 477.

En lämplighetsbedömning ska göras både när något enstaka byggnadsverk ska uppföras i ett obebyggt område och när befintliga miljöer ska förtätas.[30] En lagändring gjordes i samband med att de så kallade Attefallsreglerna om bygglovsbefriade åtgärder infördes i 9 kap. 4 a–c § PBL. Ändringen innebar att de krav på utformning och placering som gäller vid planläggning och ärenden om bygglov nu även gäller för byggnader som inte kräver lov. Alltså behöver fastighetsägare på eget initiativ beakta reglerna om mobilitet och trafikmiljö när de vidtar åtgärder som är befriade från krav på bygglov.[31]

Mobilitetsfrågorna blir således aktuella både på planlagd mark och på icke planlagd mark utanför tätorterna. De ska vägas in både när det gäller bygglovspliktiga byggnader och sådana byggnader som inte kräver lov. Enligt propositionen *Nya åtgärder som kan göras utan krav på bygglov*[32] påverkas kostnaderna för kollektivtrafiken i hög grad av hur bostäder och arbetsplatser placeras.

Det är kombinationen av olika åtgärder för mobilitet, inte någon särskild åtgärd, som har möjlighet att hålla nere antalet bilresor per person – det vill säga både omkringliggande infrastruktur och åtgärder på fastighetsnivå. För att invånarna ska kunna klara av sitt vardagspussel behöver de ha tillgång till flera olika trafikslag, och planläggningen kan ge förutsättningar för att lösa de boendes förflyttningsbehov genom närhet till kollektivtrafik, utrymme för gångtrafik och cykling, utrymme för bilpool och mobilitetstjänster samt fler cykelparkeringar.[33] I framtiden kan man tänka sig att kommunernas ansvar för kollektivtrafik kommer att se annorlunda ut, där kollektivtrafiken är mer småskalig och består av mindre enheter av miljövänliga fordon där reseunderlaget inte är stort.

Avståndet från bostaden till uppställningsplats för bil för eget bruk är en viktig faktor som påverkar användningen av densamma. Närhet till andra mobilitetsåtgärder som angöring, bil- och cykelpooler med mera är väsentlig vid val av färdmedel, liksom gångavstånd till hållplatser samt gång- och cykelvägars bekvämlighet, trygghet och gestaltning. För godstransporter behövs därtill avlastningsplatser som är lättillgängliga och som kan förses med möjligheter att avhämta varorna vid annan tidpunkt än då dessa levereras.

[30] Prop. 2009/10:170, Del 1, s. 415–416.
[31] Prop. 2013/14:127 s. 74.
[32] Prop. 2013/14:127 s. 119
[33] *Sänkt p-tal som drivkraft för attraktiv stadsbyggnad och hållbar mobilitet* (2018). IVL Svenska Miljöinstitutet, s. 69.

Vi menar att det är väsentligt att aspekten om transporteffektivitet finns med även i 6 § om byggnaders placering och utformning, på samma sätt som i 3 och 5 §§. Genom att placera tillkommande bostäder och verksamheter så att hög tillgänglighet uppnås främjas resurseffektiva trafik- och fordonsslag. Vid planering och bygglovsgivning ska därför hänsyn tas till möjligheterna att ordna transporteffektiv trafikförsörjning. Med det avses att förutsättningarna för ett varierat utbud av trafikslag ska utformas så att likvärdiga möjligheter att nyttja dem tillgodoses.

8.2.4 Krav på planläggning vid sammanhållen bebyggelse

Förslag: 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 §.

Gällande rätt

2 kap. 7 § PBL anger att hänsyn ska tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse ska finnas gator och vägar, torg, parker och andra grönområden, lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse, och möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service. Paragrafen är tillämplig vid planläggning. I gator och vägar ingår gång- och cykelvägar.[34] Beträffande innebörden av samhällsservice, se beskrivningen av gällande rätt till 2 kap. 5 § i avsnitt 8.2.2. Beträffande kravet på att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service anges i förarbetena att det innefattar ett hänsynstagande till behovet av kollektivtrafik.[35]

[34] Prop. 2009/10:170 s. 416.
[35] Prop. 1985/86:1 s. 478.

Överväganden och förslag

Utredningen bedömer att ändringarna i 2 kap. 5 och 6 §§ paragraferna är tillräckliga för att detaljplaneringen ska få ett ökat fokus på områdens lokalisering och utformning i syfte att uppnå transporteffektivitet. Med utredningens förslag angående detaljplanekravet i 4 kap. 2 § (se nedan) betonas dessutom att transporteffektivitet kräver hänsyn som rör såväl området i sig som dess relation till omgivningen, vilket i normalfallet behöver prövas i en detaljplaneprocess.

Med en bestämmelse om utrymmen för mobilitet avses behovet att inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse även kunna omfatta exempelvis uppställningsplatser för delade fordon och anläggningar för varutransporter. Tillägget i 7 § får främst ses som en följdändring som följer av övriga förslagna förändringar i 2 kap.

8.3 Behov av en nationell strategi

I avsnitt 5.4 beskriver utredningen allmänt behovet av ändrade bestämmelser om allmänna intressen och avvägningsregler i 2 kap. PBL, och i avsnitt 8.2 redovisas förslagen närmare. Vi konstaterar i skälen för våra förslag att det genom åren har skett många ändringar i PBL som rör kapitel 2 och 3. Samtidigt har genomslaget inte alltid motsvarat syftet med ändringarna. Enligt vår analys finns det två huvudsakliga förklaringar till detta.

Den ena förklaringen hänger samman med den planeringstradition som utvecklats ända sedan 1960-talet när bilen växte fram som det viktigaste verktyget för mobilitet både av personer och gods. Med den flexibilitet som bilen representerar kunde lokalisering av såväl bostäder som olika verksamheter ske med mindre hänsyn till den befintliga bebyggelsestrukturen. Det underlättade industrialiseringen av bostadsbyggandet och rationaliseringen av olika verksamheter när stordriftsfördelarna inom respektive verksamhet lättare kunde genomföras. Resultatet har blivit dels en mer utspridd bebyggelsestruktur, dels funktionsseparerade områden. Tätorterna bröts upp och ersattes av en stadsbygd med bebyggelseenklaver med ensidig sammansättning. Med den nya strukturen etablerad blir förhållandet det omvända: Bilen övergår från att skapa flexibilitet till att

bli en nödvändighet för att klara arbete, service, fritid och boende. Det är enklare att bygga vidare på den strukturen än att ändra den.

Den andra förklaringen hänger samman med hur avvägningsreglerna i 2 kap. PBL, samt 3 och 4 kap. MB är utformade. I praktiken prioriteras allmänna intressen inom avgränsade områden. Det gäller särskilt de nationella intressena i MB som innebär att ett kommunalt eller regionalt intresse av en sammanhållen bebyggelsestruktur för att minska beroendet av energi och andra resurser får stå tillbaka för ett definierat riksintresse.

Utredningen anser att de ändringar som föreslagits i 2 kap. 3, 5 och 6 §§ PBL innebär en reell förändring, men vi hävdar samtidigt att ett så centralt skifte i synsätt bör utvecklas i mer än lagbestämmelser och förarbeten. Vi ser det som viktigt inte minst i dialogen mellan stat och kommun om vilka hänsyn som ska gälla vid bedömning av konflikter mellan olika allmänna intressen. Dialogen är särskilt viktig i samband med översiktsplaneprocessen men ska också ske i detaljplanesamråden.

Ska översiktsplan få den förstärkta och förenklande roll som behandlas i propositionen En utvecklad översiktsplanering[36] måste 3 kap. 4 § första stycket och andra stycket 3. få ökad tyngd. Vi menar att detta skulle kunna ske genom att regeringen tar fram en nationell strategi för en hållbar samhälls- och bebyggelsestruktur.

Utifrån utredningens direktiv finns det inget som hindrar att vi lägger fram förslag på ytterligare åtgärder, och en nationell strategi som kompletterar och förtydligar de föreslagna lagändringarna är väsentlig för att underlätta implementeringen av transporteffektivitet, vilket är en central del i Sveriges klimatstrategi (skr. 2017/18:238).

Det finns också viktiga paralleller att dra till regeringens Strategi för levande städer. Regeringen ville med den stärka kommunernas förutsättningar för att utveckla gröna, hälsosamma och trygga städer där människor möts och innovationer skapas. Städer behöver utvecklas så att alla dimensioner av hållbar utveckling tas till vara – såväl miljömässiga och ekonomiska som sociala. I städerna finns möjligheter att klara många klimat- och miljöutmaningar, och arbetet för en hållbar stadsutveckling är viktigt för att uppnå miljömålen. I strategin för levande städer uttalas mot den bakgrunden att planeringen ”behöver inriktas mot hållbara samhällsstrukturer inklusive

[36] Prop. 2019/20:52.

transportsystem som underlättar för människor att gå, cykla och resa kollektivt".

Våra förslag ligger i linje med detta, men kraven på att kommunerna ska tolka och tillämpa de nya bestämmelserna i 2 kap. PBL är höga, särskilt för mindre kommuner. Enligt vår mening skulle en nationell strategi kunna konkretisera och förtydliga innebörden för tätorter av olika storlek och olika regionala förutsättningar inte minst mindre tätorter.

Vår slutsats är att sambandet mellan bebyggelseutveckling och tillgänglighet måste utvecklas på övergripande nivå om det ska ha effekt i den produktionsförberedande planeringen. En skiss till en nationell strategi föreslås därför bygga vidare på vår analys av begreppet transporteffektivitet (se avsnitt 5.3) och skulle bland annat kunna utveckla hur

- en ortsstruktur med flera kärnor kan främjas inom en arbetsmarknadsregion genom att stärka och komplettera befintliga noder med hög tillgänglighet,
- befintliga kollektivtrafikstråk kan nyttjas vid nyexploateringar och kollektivtrafiken stärkas i stråken,
- nya större exploateringar kan inordnas i den överordnade transportinfrastrukturen och kollektivtransportsystemet,
- mindre exploateringar kan göras genom förtätning och omvandling av underutnyttjade områden i den befintliga bebyggelsestrukturen och därmed öka hållbarheten i hela bebyggelsestrukturen,
- den närmare utformningen av olika bostadsområden kan främja en hållbar mobilitet vid exploateringar av olika storlek och i olika sammanhang.

Vi anser att en nationell strategi korresponderar med vårt samlade uppdrag att åstadkomma en normförändring i samhället och strategin skulle därtill underlätta kommunernas arbete att utveckla bebyggelsestrukturen hållbart i enlighet med nya synsätt och utmaningar som successivt kommer till uttryck genom lagar och förordningar. En nationell strategi ger förutsättningar för kommunernas översiktsplanering. Det skulle göra kraven på kommunerna mer entydiga i översiktsplanearbetet och ligga i linje med formuleringen i 3 kap.

5 § första stycket 2 PBL: ”samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer …”.

Vi vill också understryka att staten i dialogen med kommunerna måste uppträda konsistent även i förhållande till frågor som rör bebyggelseutveckling, där avvägningen om påtaglig skada måste ske mot bakgrund av det breda hushållningsbegrepp som vi menar är nödvändigt ur miljö- och klimatsynpunkt. I en nationell strategi kan också ingå frågor som i dag inte är reglerade i lag men där riksdagen fattat inriktningsbeslut. Det gäller exempelvis prop. 2017/18:110 Politik för en gestaltad livsmiljö, som berör bebyggelseutvecklingen på både strategisk och produktionsförberedande nivå. Prop. 2019/20:52 En utvecklad översiktsplanering berör frågan om nationella mål och strategier:

”Översiktsplaneutredningen[37] har uttalat sitt stöd för /bostads/-kommitténs förslag och uttryckt att det är lämpligt att staten klargör sina prioriteringar på nationell nivå, framför allt eftersom en nationell strategi för fysisk planering enligt utredningen kan leda till en bättre målstyrning inom staten.”

Regeringen uttalar emellertid i propositionen att ”i nuläget är det inte lämpligt att knyta redovisningen av översiktsplanens konsekvenser till en nationell strategi för fysisk planering.”[38]

Utifrån vår utrednings tilläggsdirektiv är emellertid våra förslag inte kopplade till översiktsplanen. Våra förslag riktar sig i lika hög grad till tillämpningen inför beslut om planbesked, vid detaljplanering och prövning av lov, och de kan på så sätt vägleda exploateringsföretag av olika storlek och i olika sammanhang. Motivskrivningar i anslutning till ändrade bestämmelser kan inte bli tillräckligt nyanserade för att möta olika planeringsförutsättningar i olika delar av landet, i tätorter och utanför dessa. Den nationella strategin har därmed sin främsta roll i att bryta en seglivad praxis för att successivt höja kunskapsnivån kring transporteffektivitet och rumslig struktur på olika nivåer.

[37] SOU 2018:46 del 1 s. 225.
[38] Prop. 2019/20:52 s. 92.

8.4 Överväganden och förslag angående 4 kap. PBL

Enligt direktiven är det viktigt att kommunerna har möjlighet att säkerställa genomförandet av hållbara mobilitetsåtgärder. Det kan ske genom bestämmelser i detaljplanen, men också i avtal mellan kommun och byggherre. De bestämmelser som är nödvändiga för att uppnå planens syfte ska alltid finnas med i detaljplanen, och bestämmelser som säkerställer mobilitetsåtgärder kan läggas till om kommunen finner det lämpligt. Gemensamt för alla bestämmelser i en detaljplan är att de ska vara tydliga och ha lagstöd i 4 kap. PBL.

För att säkerställa att mobilitetsåtgärder anläggs och erbjuds långsiktigt kan de i dag regleras i detaljplanen genom markreservat för gemensamma anläggningar eller genom bestämmelser om fastighetsindelning som tvingar exploatören att utföra en enskild eller gemensam anläggning på en viss plats. Det är ett skarpt sätt för kommunen att styra mot ett bredare och likvärdigare utbud av åtgärder för mobilitet. En risk med en sådan reglering är att den inte blir tillräckligt flexibel utan riskerar att åldras. Bestämmelser kring mobilitet och transporteffektivitet bör därför utformas teknikneutralt.

Anläggningarna kan också regleras vid lovgivningen. Det kan jämföras med dagens krav i samband med bygglov att en fastighet vid nybyggnation ska ha tillgång till ett visst antal parkeringsplatser. Det kan finnas fördelar med att precisera kraven i bygglovet med tanke på att utvecklingen inom mobilitetsområdet går fort. En byggherre kan på det sättet välja att antingen lösa mobilitetskravet själv – på egen fastighet, på någon annans fastighet genom servitut – eller tillsammans med andra fastighetsägare genom gemensamhetsanläggning. Marknaden har därmed möjlighet att anpassa lösningen efter förutsättningarna i det enskilda projektet. Behovet av en tidig reglering i en detaljplan får mot denna bakgrund bedömas av kommunen i det enskilda fallet.

En gemensamhetsanläggning, GA, inrättas normalt efter överenskommelse mellan de deltagande fastigheternas ägare. En sådan överenskommelse kan knytas till en ansökan vid Lantmäteriet om att inrätta GA, och där preciseras vad parterna är överens om i fråga om anläggningens funktion och placering. En sådan överenskommelse är bindande för både innevarande och framtida ägare av fastigheten; den gäller alltså även om fastigheten säljs och är på det sättet en garanti för långsiktighet.

För att en gemensamhetsanläggning ska kunna inrättas krävs att vissa villkor i anläggningslagen (1973:1149) är uppfyllda. Flertalet av dessa villkor är dispositiva och kan avtalas bort. Andra måste vara uppfyllda i varje enskilt fall. Ett grundläggande krav är att gemensamhetsanläggning bara får inrättas för anläggningar som tillgodoser ändamål som är av stadigvarande betydelse för de deltagande fastigheterna, och som är av stadigvarande betydelse ska bedömas utifrån fastigheters behov vid inrättandet. Det innebär att det som ryms i begreppet förändras över tid i takt med samhällsutvecklingen. Har åtgärden stöd i detaljplanen underlättas dock prövningen.

Genom en gemensamhetsanläggning regleras utförande och drift av en teknisk anläggning. Hur den ska förvaltas regleras i en särskild lag – lag (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Vissa åtgärder för mobilitet kräver dock för att sin funktion att en tjänst etableras. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.6.

Nedan följer överväganden och förslag om hur detaljplanen kan användas som styrinstrument för hållbara mobilitetsåtgärder.

8.4.1 Detaljplanekravet

Förslag: 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.

Gällande rätt

4 kap. 2 § PBL innehåller bestämmelser om det så kallade detaljplanekravet. Enligt första stycket punkten 1 ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnads-

verk, om det behövs med hänsyn till bebyggelsens karaktär, omfattning eller inverkan på omgivningen, till behovet av samordning eller till förhållandena i övrigt.

Med kriteriet ”inverkan på omgivningen” avses både den inverkan på miljön och den inverkan på omgivningen i övrigt som uppstår på grund av bebyggelsen. Exempel på sådan inverkan är om bebyggelsen ska uppföras på mark som ur miljösynpunkt är värdefull samt om den planerade användningen ger upphov till buller eller genererar mycket trafik. Om bebyggelsen kan antas medföra betydande miljöpåverkan krävs det detaljplan.[39]

Överväganden och förslag

Detaljplanekravet formulerades i den äldre plan- och bygglagen, ÄPBL. Enligt förarbetena skulle detaljplan användas när omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området krävde det, det vill säga när behovet fanns att sätta in den nya bebyggelsen i ett större sammanhang och vidare när bebyggelsetrycket var stort och där förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen förelåg. Detaljplaneringen har sedan dess varit föremål för ett flertal reformer.

Detaljplanekravet ändrades senast i propositionen *En enklare planprocess*[40] och *Plangenomförandeutredningen*[41] föreslog i sitt betänkande ändringar när det gäller vilka situationer som alltid ska regleras med detaljplan enligt bestämmelserna i PBL. Regeringen delade utredningens uppfattning att kravet på detaljplan bör begränsas till att endast omfatta sådana åtgärder som kräver bygglov och som innebär betydande miljöpåverkan eller som avser eller berörs av *Sevesodirektivet*[42] om att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Därutöver bör kommunen enligt propositionen *En enklare planprocess*[43] ha möjlighet att ställa krav på detaljplan i samma omfattning som i dag. Samtidigt ändrades förfarandet vid antagande, ändring och upphävande av en detaljplan på så sätt att förfarandet i normal-

[39] Prop. 2017/18:167 s. 21.
[40] Prop. 2013/14:126.
[41] SOU 2012:91. *Ett effektivare plangenomförande*. Betänkande av Plangenomförandeutredningen.
[42] Sevesolagstiftningen omfattar lag (1999:381).
[43] Prop. 2013/14:126 s. 64.

fallet motsvarar det tidigare enkla planförfarandet. Ett utökat planförfarande ska dock gälla om detaljplanen inte är förenlig med en aktuell översiktsplan eller kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Som framgår av utredningens analys av allmänna intressen och avvägningar mellan dessa så har bebyggelsestrukturens betydelse för hållbar utveckling inte tillräckligt stöd i dagens bestämmelser i 2 kap. PBL. Med föreslagna ändringar i andra kapitlet är det viktigt att prövningen av lokaliseringen sker med stöd av detaljplan om transporteffektivitet ska få tillräckligt genomslag. Det ligger också i linje med de förändringar av översiktsplanens roll som lyfts i prop. 2019/20:52, bland annat att en aktuell översiktsplan kan förenkla detaljplaneförfarandet.

I många sammanhang har lyfts att detaljplaneprocessen är ett problem. Utredningen delar inte denna uppfattning. Tvärtom är detaljplaneringen till för att lösa problem som kan uppstå och vara kostsamma, innan stora och långsiktiga investeringar görs.

Utredningen vill därför betona att tillskott av bostäder och lokaler i tätorter och i annan sammanhållen bebyggelse som ska uppnå hållbarhetskraven, bör lokaliseras och utformas med stöd av detaljplan. Det förstärks genom tillägget av *transporteffektivitet* i första stycket punkt 1. Tillägget betonar att kommunerna behöver tillämpa en helhetssyn eftersom ny sammanhållen bebyggelse ska lokaliseras och utformas i samspel med den byggda miljön i övrigt. Tillägget innebär inte ett utökat krav på processen i de fall en översiktsplan ger tillräcklig vägledning.

8.4.2 Markreservat för mobilitetanläggningar

Förslag: 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.

Gällande rätt

4 kap. 6 § PBL föreskriver att kommunen i en detaljplan får bestämma markreservat för sådana trafik- och väganläggningar, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för allmänna ändamål.

Överväganden och förslag

Med stöd av denna bestämmelse får kommunen bestämma markreservat som gäller trafik-, väg- och energianläggningar som behövs för allmänna ändamål. Det handlar således om att reservera områden för en annan part än markägaren, till exempel kommunen eller andra fastighetsägare genom en GA.

I flera kommuner har det tagits initiativ till lokala transportnoder och lokaler för varuleveranser och uppställning av delningsfordon. Syftet har varit både minskande koldioxidutsläpp och att skapa mer utrymme åt stadsliv, grönska, fotgängare och cyklister. Kommunerna ansvarar i dag för återvinningsstationer där invånarna kan lämna förpackningar, glas, tidningar och avlagda kläder.

Vi föreslår därför att möjligheterna för kommuner att kunna reservera mark för anläggningar genom 4 kap. 6 § utvidgas till att även avse anläggningar för leverans. Tillgång till mark kan behövas för omlastning eller hubbar, för delningsfordon som betjänar ett större område. Ett rekvisit i 6 § är att det ska finnas ett behov av det för allmänna ändamål. Trafik- och väganläggningar finns redan i bestämmelsen, med tillägget anläggningar för leverans tydliggörs att markreservat för framtida mobilitet kan inkluderas.

8.4.3 Planbestämmelser för utrymmen, anläggningar och tjänster för mobilitet

Förslag: 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.

Gällande rätt

4 kap. 13 § PBL ger kommunen möjlighet att i en detaljplan bestämma krav i fråga om att ordna utrymme för parkering, lastning och lossning som behövs med hänsyn till bestämmelserna om obebyggda tomter i 8 kap. 9 § första stycket punkten 4 PBL. Enligt 8 kap. 9 § första stycket punkten 4 PBL ska en obebyggd tomt ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.

Användningen av så kallade parkeringsköp har behandlats i förarbetena. Där anges bland annat följande. Parkeringsfrågorna är av sådant slag att de måste bedömas i ett sammanhang för större områden, samtidigt som detaljplaneområdena kan vara små. När kollektiva lösningar väljs, vare sig det sker i form av gemensamhetsanläggningar eller av kommunen drivna anläggningar, torde det ofta bli så att själva anläggningen regleras i en detaljplan samtidigt som den betjänar fastigheter inom flera andra detaljplaneområden. Det kan bli fråga om ett helt nätverk av inbördes beroende detaljplaneområden. Det krävs en områdesplanering som i stor utsträckning bör kunna leda till bindande och därmed besvärsavskärande ställningstaganden i detaljplan. Följden kan annars bli att förutsättningarna för den översiktliga parkeringsplanering, som ändå alltid måste bedrivas, kan brista i samband med prövningen av ansökan om bygglov.[44] Parkeringsköp innebär att fastighetsägaren, för att uppfylla sin skyldighet att anordna parkeringsutrymme, ingår ett avtal med kommunen som civilrättslig part om parkeringsköp, varefter byggnads-

[44] Prop. 1990/91:146 s. 37.

nämnden som företrädare för kommunen som myndighet i samband med ansökan om bygglov prövar om fastighetsägaren därmed ska anses ha uppfyllt de krav som man har anledning att ställa.[45]

Beträffande lokala trafikföreskrifter, om specificeringar behövs gällande ett förbud eller tillåtelse, får det enligt 10 kap. 2 § trafikförordningen (1998:1276) endast avse en viss trafikantgrupp, ett visst fordonsslag eller fordon med last av en viss beskaffenhet.

Överväganden och förslag

I 4 kap. 13 § PBL anges att kommunen i detaljplan får bestämma de krav i fråga om att ordna utrymme för parkering, lastning och lossning som behövs med hänsyn till 8 kap. 9 § första stycket 4. Det anges även att kommunen får ange krav avseende placeringen och utformningen av parkeringsplatser och att viss mark eller vissa byggnader inte får användas för parkering. I 8 kap. 9 § punkten 4 PBL anges att en fastighetsägare ska tillse att det på eller i närheten av fastigheten finns lämpligt utrymme för parkering i skälig utsträckning.

Planbestämmelser ger möjlighet att närmare styra ett planområdes användning och utformning. Många kommuner arbetar som nämnts med flexibla parkeringstal och ställer i detaljplan och genomförandeavtal krav på fastighetsägaren att ordna med mobilitetslösningar vilket kan minska kravet på att ordna parkering. Fastighetsägaren visar i bygglovsskedet upp hur denne har ordnat detta. Utredningen bedömer att det i flera kommuner och bland olika fastighetsägare råder viss osäkerhet om och hur mobilitetsåtgärder kan regleras genom planbestämmelser i detaljplaner. Exempel på mobilitetsåtgärder som redan kan regleras i detaljplanen är plats inom kvartersmark för delningsfordon (cykel och bil med laddmöjlighet), cykelparkeringar och begränsning av yta för parkering av bil för eget bruk.

Under utredningsarbetet inför betänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för hållbarstadsutveckling*[46] konstaterade utredningen att effekten av att kombinera fysiska åtgärder med icke-fysiska och beteendepåverkande åtgärder är så mycket större än att genomföra åtgärder inom respektive kategori var för sig. Boverket[47] har betonat

[45] Prop. 1990/91:146 s. 30 ff.
[46] SOU 2019:17.
[47] Boverket (2018). Parkering som verktyg. www.boverket.se/sv/PBL.kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/parkering_hallbarhet/verktyg/.

att det är vid utformningen av detaljplanen som kommunen har möjlighet att reglera och skapa förutsättningar framför allt för både fysiska och icke-fysiska mobilitetsåtgärder. Boverket har därför också betonat vikten av tidig och kontinuerlig dialog under hela planprocessen mellan kommunens berörda förvaltningar och byggherren för att förutsättningarna för mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster ska bli så goda som möjligt.

I de kontakter vi har haft med kommuner inom ramen för utredningen har det framkommit att man inte använder planbestämmelser om mobilitetsåtgärder i detaljplanen trots att den möjligheten till viss del redan finns. Kommunerna reglerar i stället fysiska åtgärder i form av exempelvis utrymmen för cykel- och bilpooler genom exploateringsavtal[48]. Förfarandet kan delvis förklaras genom att det blivit en vana som successivt utvecklats till praxis. Det är vidare ett uttryck för den konstruktiva samverkan mellan byggherre och kommun som kännetecknar flertalet avtalsförhandlingar där också utrymmet för kreativitet är stor.

Exploateringsavtalen är givetvis, som alla ingångna avtal, bindande men uppföljningen brister inte så sällan och vid avtalsbrott från endera parten är det få tvister som går vidare och löses i domstol. Risken blir att mobilitetsåtgärderna inte kommer på plats eller i varje fall inte erbjuds långsiktigt. Planbestämmelser kan inte ersätta avtal men de kan förstärka och tydliggöra kommunens rätt att styra markanvändningen mot mer hållbara alternativ.

4 kap. 13 § PBL är en bestämmelse som i dag handlar om att kommunen i en detaljplan får ställa krav på utrymme för parkering och även på parkeringarnas utformning och placering. Vi menar att det finns goda skäl att bredda det kravet till att avse hållbara mobilitetsåtgärder där uppställning av och angöring med fordon anpassas till den aktuella lösningen och situationen och där en viss tjänst måste finnas för att åtgärden ska kunna nyttjas. I vilken omfattning som utrymme för parkering ska krävas bestäms med utgångspunkt i första hand i sådana allmänna riktlinjer för parkering och grunder för beräkning av parkeringsbehov som kommunen har antagit, eventuellt i översiktsplan (jfr prop. 1985/86:1 s. 519). Parkeringsbestäm-

[48] *Tillgänglighet till hållbara transporter och som minskar användning av egen bil*, Boverket (2018). Parkering som verktyg.
www.boverket.se/sv/PBLkunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/parkering_hallbarhet/verktyg/.

melserna är teknikneutrala och inte begränsade till enbart parkering för bilar. Termen parkering har dock i tillämpningen blivit synonymt med bilparkering. Utvecklingen och tillgången till mobilitetstjänster behöver ske i snabbare takt än i dag, av klimatskäl, men också för att det i denna omställning annars finns risk för moment 22-situationer; det är svårt för användare att efterfråga en hållbar mobilitetslösning innan den är tillgänglig och vice versa. Erfarenheterna visar att möjligheter som inte finns när ett område är färdigställt inte får samma efterfrågan när de väl är på plats. Människor har etablerat beteenden och resmönster som är svåra att ändra i efterhand.

För att stärka planeringen och genomförande av utrymmen för delade transporter föreslår vi ett tillägg i paragrafen som anger att kommunen får bestämma om mobilitetsåtgärder i detaljplan. Dessa omfattar *utrymme och anläggning för parkering eller stannande för persontransporter, eller distribution, leverans eller tillfällig förvaring av varor.*

Våra förslag till tillägg i 4 kap. 13 § PBL ger kommunen tydligt stöd för att genom planbestämmelser och exploateringsavtal främja delade transporter och minska utrymmet för parkering av bilar för eget bruk. Förslaget till tillägg i 4 kap. 14 § innebär att kommunen, på samma sätt som för trafikanläggningar, kan villkora lov eller startbesked med att mobilitetsåtgärder säkerställs, i de fall kommunen inte ska vara huvudman, vilket utvecklas nedan.

Driften/funktionen har en nära koppling till utrymmet och markanvändningen. För att mobilitetsåtgärder (tillskapande av utrymmen för delningsfordon, leveranser och förvaring) ska vara värt att planera för och bygga måste de kunna nyttjas för sina ändamål. Därför behöver de funktioner/tjänster som utrymmena finns till för komma till stånd. I 4 kap. 13 § kopplas utrymmena samman med de funktioner som ska finnas där. Kommunen ska kunna ta hänsyn till vilka alternativ i form av delade transporter som finns till bilar för eget bruk. På så sätt ska kommunen kunna minimera behovet av parkeringsplatser för dessa bilar. Tilläggen i 4 kap. 13 § PBL bör kombineras med ett förtydligande att ett exploateringsavtal får omfatta mobilitetstjänster. För att främja att funktionerna ska komma till stånd får kommunerna möjlighet att genom exploateringsavtal möjliggöra etablering av mobilitetstjänster (transporter genom delningsfordon samt leveranser och förvaring). Förslaget i det avseendet lämnas i 6 kap. 40 § PBL nedan.

Förslagen innebär att olika alternativ för förflyttning kan övervägas, utrymmen preciseras samt placering och utformning prioriteras till förmån för miljövänlig mobilitet exempelvis gång och cykel. Det bidrar till en successiv normförskjutning från bil för eget bruk mot utrymmen för delade transporter och smarta leveransformer. Åtgärderna behöver vara flexibla över tid eftersom behoven ändras i takt med att samhälls- och teknikutvecklingen går framåt. Hur mobilitetsåtgärderna närmare ska utformas får presenteras i planbeskrivningen och i de fall det behövs läggas in som ett villkor i bygglov.

Mobilitetsåtgärder kan behöva kunna preciseras. Om den föreslagna förändringen genomförs behöver Boverkets föreskrifter om detaljplan (BFS 2020:5) och allmänna råd om redovisning av reglering i detaljplan (BFS 2020:6) revideras så att de nya planbestämmelserna finns med.

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

Förslag: 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.

Gällande rätt

4 kap. 14 § PBL handlar om villkor för bygglov eller startbesked. Enligt punkten 1 i paragrafen får kommunen i en detaljplan bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast ges under förutsättning att en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd.

Bestämmelsen motsvarar 110 § andra stycket byggnadslagen (1947:385), där det föreskrevs att förbud mot nybyggnad kunde införas i avvaktan på att vägar, vattenförsörjning och avlopp anordnas. Med trafik avses därmed vägar. I övrigt anges inget i förarbetena närmare om innebörden av termen trafik i bestämmelsen.[49]

Överväganden och förslag

Paragrafens första punkt handlar om att en viss anläggning för trafik-, energi- eller VA som ska ha enskilt huvudmannaskap, har utförts. Att villkora att till exempel en väg byggts eller att det ordnas med avlopp hänger ihop med att man vill åstadkomma en ordnad utbyggnad av samhällen. Det är ett sätt att undvika sanitära olägenheter när nya kvarter tas i bruk.

Uppdraget i direktiven att utreda om det är lämpligt att införa en möjlighet att i detaljplanen villkora ett bygglov med att viss åtgärd för stärkt transporteffektivitet har vidtagits är befogad eftersom det krävs utrymme för att etablera effektiva och hållbara transportlösningar. Det kan handla om att starta en verksamhet med delningsfordon eller att bygga en gång- eller cykelväg. Det är kommunen som avgör om det finns behov av ett villkor i form av en administrativ planbestämmelse.

De villkor för bygglov som kan ställas i detaljplaner i dag handlar om åtgärder som fastighetsägaren har rådighet över, t.ex. att anlägga vägar eller vattenförsörjning och avlopp i egen regi. Enligt 4 kap. 7 § PBL kan huvudmannaskapet för allmänna platser vara antingen kommunalt eller enskilt. Möjligheten att kräva åtgärder som villkor för bygglov gäller i de fall när fastighetsägarna ska ha huvudmannaskapet enligt planen, s.k. enskilt huvudmannaskap. Det innebär att

[49] Prop. 1985/86:1 s. 589 samt RÅ 1993 ref. 7 och RÅ 1995 ref. 30.

exploatören eller fastighetsägarna har ansvaret att anlägga vägar och parkeringsplatser och när de står klara förvalta och underhålla dem. Avloppsystem kan också vara enskilda. Om en fastighet ligger utanför en kommuns verksamhetsområde för allmän va-anläggning behöver en fastighetsägare ordna med vatten och avlopp själv efter att ha fått tillstånd till en enskild anläggning hos kommunen.

I planeringsprocessen ska byggherrar kunna visa hur dessa egenskaper kan uppnås. Erfarenheterna från olika kommuner är dels att mycket kan göras för att uppnå hållbar mobilitet inom nuvarande lagbestämmelser – särskilt där efterfrågan (och därmed lönsamheten i byggprojekt) är hög och därmed kommunens förhandlingsposition är stark, dels att behovet av starkare stöd i lagen är omvittnat från kommuner med mindre stark position.

Utredningen menar emellertid att när det gäller mobilitetsåtgärder inom själva fastigheten eller planområdet har fastighetsägaren visserligen rådighet över anläggandet men svårigheten ligger i att det är väl tidigt i processen att kräva att t.ex. leveransplatser och bilpooler står klara redan innan bygglovet behandlats eller startbesked ges. Därför finns anledning att göra det möjligt att en åtgärd inte nödvändigtvis behöver vara genomförd men säkerställd på annat sätt. Det kan exempelvis ske genom att byggherren i avtal förbinder sig till att åtgärden kommer att genomföras om detaljplanen antas och bygglovhandlingarna innefattar den tänkta åtgärden. Tillägget innebär inte att möjligheten att kräva att åtgärden kommit till stånd förändras. En fördel med att lägga till ett nytt villkor är att genomförandet tryggas på ett konkret sätt eftersom kravet måste uppfyllas för att få tillstånd att starta byggnationerna. Ett förtydligande av bestämmelsen betonar vidare vikten av att samordnat beakta bebyggelse- och transportstrukturen och dess konsekvenser och att främja likvärdig tillgänglighet för hållbara transporter[50] i ett *tidigt* skede.

Kommunen har långtgående möjligheter att kräva att byggherren eller fastighetsägaren ska ta fram det underlag som fordras för att utforma detaljplanen.[51] Detta underlag kan utformas som ett program för fysiska åtgärder, exempelvis transportåtgärder, som sedan kan fungera som underlag för krav i detaljplanen. Det kan dessutom också ingå i planbeskrivningen. Denna typ av utredningar och gestalt-

[50] Gång-, cykel- och kollektivtrafik, större andel elfordon och andra fordon med låga utsläpp samt effektivare och mer samordnade godstransporter.
[51] 12 kap. 9 § PBL.

ningsprogram är en del av ett ömsesidigt lärande som kan bidra till en normförskjutning vad gäller hållbart resande.

Vi menar därför att den föreslagna ändringen bör kombineras med avtal och andra sätt att arbeta med etablering och långsiktighet.

8.4.5 Redogörelse i planbeskrivningen

Förslag: 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.

Gällande rätt

Paragrafen anger vad en planbeskrivning ska innehålla, uppräknat i fem punkter. Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.

Med planeringsförutsättningarna avses bland annat en sammanfattning och värdering av sådana separata utredningar rörande fastighets- och bebyggelseförhållanden, vegetations- och grundförhållanden, VA-försörjning, trafikförhållanden med mera som har legat till grund för planarbetet.[52]

Överväganden och förslag

Planbeskrivningen ska innehållen en redovisning av detaljplanens innebörd och sammanhang enligt 4 kap. 33 §. Den ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planens utformning och konsekvenser samt de hänsyn som beaktats. I betänkandet *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar utveckling*[53] betonades att en redovisning av bebyggelse- och transportstrukturen bör vara en del av planbeskrivningen och redovisa områdets närmare utformning och konsekvenser när det gäller människors mobilitet och hur varor transporteras. I betänkandet föreslogs att en bestämmelse införs som anger att planbeskrivningen ska tydliggöra hur planutformningen främjar tillgänglighet genom hållbara transporter och likvärdiga förutsättningar för olika trafikslag såväl med som utan fordon.

När en ny detaljplan tas fram, eller en befintlig ändras, ska kommunen ta ställning till om konsekvenserna av en genomförd detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det innebär att effekter på klimatet behöver bedömas. Planförslaget ska därför genomgå en undersökning utifrån ett antal olika kriterier.[54] Rimliga alternativ måste beskrivas för att kraven ska vara uppfyllda – om detta inte skett i översiktsplanearbetet. Vidare ska åtgärder för att förebygga, hindra och motverka negativa effekter beskrivas. Enligt Naturvårdsverkets vägledning för miljöbedömningar påverkar många planer framtida trafikefterfrågan och därför vilka trafikmängder som genereras av olika trafikslag. För att bidra till en förståelse av vilka trafikeffekter som kan bli följden av en föreslagen exploatering kan, enligt vägledningen, en konsekvensbedömning behöva göras. Den bör visa utvecklingen av resandet inom olika trafikslag och därmed

[52] Prop. 1985/86:1 s 618.
[53] SOU 2019:17.
[54] 6 kap. 3–5 §§ miljöbalken, 2, 3 och 5 §§ miljöbedömningsförordningen och 5 kap. 11 a § plan- och bygglagen.

klimatpåverkan. Denna analys är ett underlag för miljöbedömning.[55] Även om undersökningen leder fram till att en miljöbedömning inte behöver göras ska detta framgå av planbeskrivningen (4 kap. 33 b §).

De senaste fyra åren har miljökonsekvensbeskrivning upprättats för 11–18 procent av de beslutade detaljplanerna. Sett över en längre tid har andelen miljökonsekvensbeskrivningar ökat. Mellan åren 2009–2015 var andelen detaljplaner med miljökonsekvensbeskrivningar 5–8 procent av det totala antalet beslutade detaljplaner[56]. Orsaken till detta är att undersökningarna varit inriktade på att bedöma om betydande negativa miljöeffekter kan uppstå. Effekter av trafiken inklusive klimateffekter har således inte ansetts ge tillräckligt betydande effekter.

Utredningen gör därför den bedömningen att konsekvenserna av en detaljplan – även om en miljökonsekvensbeskrivning inte ska göras – behöver vara tydliga i de avseenden som framgår av direktiven till denna utredning. Det är viktigt att öka förståelsen för samband mellan rumslighet och mobilitet såväl i ett övergripande perspektiv – hur ett nytt bebyggelseområde ingår i en tätorts samlade bebyggelsestruktur och effektivt kan göras tillgängligt i denna – som i ett mer detaljerat perspektiv – hur områdets närmare utformning kan göras likvärdigt tillgängligt för olika trafikslag och utrustas med sådana faciliteter som gynnar hållbara transporter. Tillgänglighet och transporteffektivitet bör därför tydligare än i dag ingå i planbeskrivningen och hur detta säkerställs vid plangenomförandet.

En planbeskrivning ska vidare redovisa hur planen är avsedd att genomföras enligt 33 § första stycket 3. Planbeskrivningen ger således de väsentliga förståelsenycklarna till och motiven för de avtal som tecknas mellan kommun och byggherre. Resultatet kan då komma till uttryck både i avtalen och i planbeskrivningen.

I sådana processer kan kommunen ställa krav på underlag från byggherren som visar att en transporteffektiv bebyggelsestruktur varit vägledande för utformningen av området. En sådan process i tidiga skeden av arbetet med detaljplanen underlättar det fortsatta arbetet. Utredningen kan här hänvisa till positiva erfarenheter från

[55] Naturvårdsverket, www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Klimat/. Hämtad 2021-01-11 samt Naturvårdsverket (2019). Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. Miljöbalken. Klimatpåverkan, klimatanpassning och energihushållning.

[56] Boverket, www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik-/statistik-detaljplaner/miljobedomningar-mkb-for-detaljplan/. Hämtad 2021-01-11.

arbetet med kvalitetsprogram som visat sig ge förbättrad förståelse från byggherrar kring kommunens intentioner. Det underlättar dialogen och ger bättre samverkan i genomförandet mellan kommun och byggherre respektive byggherrar sinsemellan. Processens kvalitet har således en avgörande betydelse för en god bebyggd miljö också i de avseenden som behandlas här, vilket är väl belagt i forskning om *governanceteori*[57] – som belyser hur konstruktiva samspel kan ske mellan parter som alla är nödvändiga för förverkligandet av en viss uppgift. Exempelvis är öppna dialoger och samverkan mellan parterna oftast en mer framgångsrik styrning än genom formell maktutövning inom ramen för PBL. Det leder till slutsatsen att det inte enbart är egenskapskrav i detaljplaneringen som möter syftet med hållbar mobilitet eller bättre integration i stadsutvecklingen. Kraven bör främst riktas mot planprocessen inklusive de avtal som följer av densamma (se även kap. 7).

Framtagandet av planbeskrivningen ger således en samlad bild av planens syfte och konsekvenser och den är en central del av dialogen mellan intressenterna i planprocessen. Det är viktigt att denna dialog även kretsar kring tillgänglighet och konkreta mobilitetsåtgärder. Regeln kan tillämpas så att byggherren får i uppgift att bidra med underlag till själva planbeskrivningen. Det är i linje med förslaget på initiativrätt som för närvarande behandlas av Lagrådet.[58] I lagrådsremissen föreslås att kommunen vid ett positivt planbesked även ska redovisa vilket planeringsunderlag som kan behövas vid en detaljplaneläggning om en fastighetsägare, byggherre eller någon annan som tar initiativ till en planläggning har begärt det. Det kan till exempel enligt utredningens mening även handla om att kommunen i planbeskedet anger att det vid sidan av en geoteknisk undersökning eller en utredning om förutsättningarna för att ordna vatten och avlopp finns behov av en beskrivning av hur mobiliteten ska lösas, vilket berördes i SOU 2019:17 och där kallades en transportplan.

Det innebär också en möjlighet att mer detaljerat beskriva de olika mobilitetsåtgärdernas funktion och förutsättningar. Som slutbetänkandet i översiktsplaneutredningen redovisat angående planintressenternas medverkan[59] i detaljplaneringen kan en sådan medverkan göra planprocessen mer tydlig, förutsebar och transparent

[57] Fredriksson C 2015, FAC *En processmodell för strategisk samhällsplanering*. KTH STOUT 2015:1.
[58] Regerings lagrådsremiss i januari 2021. *Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning*.
[59] SOU 2019:9. *Privat initiativrätt, planintressentens medverkan vid detaljplanläggning*.

såväl för planintressenter och kommun som övriga berörda. Kravet skulle då innebära en kunskapshöjande process som underlättar ett ömsesidigt skapande av en hållbar bebyggd miljö snarare än ökade befogenheter för myndighetsingripanden.

Utredningen anser därför att det är lämpligt att utforma en regel om att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av hur den planerade bebyggelsen ingår i en transporteffektiv struktur och hur förutsättningar för olika trafik- och fordonsslag uppnås samt planens konsekvenser för miljö och klimat. Det är viktigt att redovisa hur 2 kap. PBL fått genomslag i planen. Vi menar att det lämpligen sker i 4 kap. 33 § PBL genom ett tillägg i första stycket punkten 4 att planbeskrivningen ska redovisa hur planen uppfyller kraven på transporteffektivitet, dvs. ingår i en transporteffektiv struktur och vilka mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som kommer att finnas tillgängliga inom planområdet. Vi föreslår att tillägget i planbeskrivningen läggs in i 33 § första stycket punkten 4 och betonar de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till transporteffektivitet, motstående intressen och planens konsekvenser.

8.5 Krav på utrymmen och anläggningar för mobilitet i bygglovet

Förslag: 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.

Gällande rätt

Enligt 8 kap. 9 § första stycke punkten 4 PBL ska en obebyggd tomt ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.

Med lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning avses att det ska vara lämpligt beläget och tillräckligt stort. I vilken omfattning som utrymme för parkering ska krävas bör enligt förarbetena bestämmas med utgångspunkt i första hand i sådana allmänna riktlinjer för parkering och grunder för beräkning av parkeringsbehov som kommunen har antagit, eventuellt i översiktsplan.[60] I förarbetena anges bland annat följande. I kommunernas övergripande planering bör utredas efter vilka principer parkeringsfrågorna ska lösas i fråga om till exempel fördelningen på gatumark och tomtmark, bestämmande av parkeringsnormer för beräkning av utrymmesbehovet, val av parkeringsanläggningar, huvudmannaskap och kommunens engagemang med mera. Ställningstagandet i dessa och liknande frågor bör leda fram till utformande av en parkeringspolitik och en parkeringsplanering för kommunen. Den närmare utformningen av parkeringsplaneringen när det gäller lokaliseringen av parkeringsområden, dimensionering av parkeringsanläggningar, val mellan kollektiva lösningar och tomtparkering, förbud mot parkering på vissa områden och upprustning av äldre bostadsområden med parkeringsanordningar utgör exempel på frågor som det i första hand ankommer på kommunen att avgöra genom detaljplan.[61]

I fråga om parkeringsköp framgår av förarbetena att det innebär att fastighetsägaren, för att uppfylla sin skyldighet att anordna parkeringsutrymme, ingår ett avtal med kommunen som civilrättslig part om parkeringsköp, varefter byggnadsnämnden som företrädare för kommunen som myndighet i samband med ansökan om bygglov prövar om fastighetsägaren därmed ska anses ha uppfyllt de krav som man har anledning att ställa.[62]

I 8 kap. 10 § PBL anges att det som gäller i fråga om utrymme för parkering, lastning och lossning och om friyta i 9 § första stycket 4 och andra stycket ska i skälig utsträckning också tillämpas om tomten är bebyggd.

---

[60] Prop. 1985/86:1 s. 518.
[61] Prop. 1985/86:1 s. 247.
[62] Prop. 1990/91:146 s. 30 ff.

Överväganden och förslag

Frågan om parkering av fordon behöver vidgas till att avse alla relevanta fordon. Dialog om utrymme för olika trafikslag behöver tas upp i ett tidigt skede där krav på utrymme relateras till områdets förutsättningar för en transporteffektiv samhällsstruktur i samband med detaljplanering. Vi föreslår att det i 8 kap. 9 § 4 PBL, som stadgar att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, ska införas en ändring som innebär att orden parkering, lastning och lossning byts ut mot mobilitetsåtgärder. Tanken är att parkering, lastning och lossning ingår i mobilitetsåtgärder.

Det ska alltså finnas ett lämpligt antal mobilitetslösningar i områden som ska bebyggas. Förutsättningarna för fotgängare, cyklister och kollektivtrafikresenärer ska vara lika bra som för bilister att ta sig till och från fastigheten. Delade mobilitetstjänster behöver främjas. Vi anser vidare att motsvarande bör göras i 8 kap. 10 § som behandlar bebyggda tomter. Det skulle betyda att det vid bygglovsprövningen och inför slutbesked finns lagstöd för att följa upp mobilitetsfrågorna. Det innebär att både genomförandet och uppföljningen stärks när det gäller hållbara transporter.

Lastning och lossning är inte parkering. Här handlar det om korttidsangöring till fastigheter. Det krävs egna utrymmen och bra tillgångsmöjligheter för att säkerställa att dessa funktioner garanteras när en tomt eller en allmän plats planläggs och gestaltas. Zoner för lastning och lossning behöver också anpassas framöver till förmodat tilltagande antal leveranser och nya typer av leveransfordon som kan skilja sig starkt från dagens vanliga bilar och lastbilar.

Parkering för rörelsehindrade ska inte heller förändras när det gäller planläggning (ytor), regler och förordningar. Det är ytterst viktigt att denna form av parkering säkerställs även i framtiden och möjliggör rörelsehindrades mobilitet.

8.6 Möjlighet att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal

Förslag: 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.

Gällande rätt

Exploateringsavtalen får enligt 6 kap. 40 § första stycket PBL gälla åtaganden om att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder.

Enligt paragrafen får ett exploateringsavtal avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera vissa åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som det handlar om är bland annat anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Det handlar inte bara om åtgärder inom ett specifikt detaljplaneområde. För att en bebyggelse ska kunna komma till stånd enligt planen kan det också vara nödvändigt att vidta åtgärder utanför det område som den aktuella detaljplanen avser. Till denna kategori hör exempelvis åtgärder som behövs för att kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera eller för att åstadkomma en säker och effektiv trafikreglering för ett nytt eller utvidgat köpcentrum, exempelvis finansiering av nödvändiga avfarter eller andra investeringar i teknisk infrastruktur.[63] Att ett exploateringsavtal ”får” avse vissa frågor ska enligt författningskommentaren inte tolkas som att det ”inte får” avse även andra frågor. Ett exploateringsavtal ska således kunna omfatta alla ekonomiska mellanhavanden mellan kommunen och en byggherre eller fastighetsägare.[64]

I bestämmelsens sista stycke anges att åtagandena ska stå i *rimligt* förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens nytta av planen. Detaljplaneläggning leder vanligen till att fastigheterna inom planområdet stiger i värde. Detta följer av att detaljplanen normalt ger ökade möjligheter att bebygga mark och därmed även ökade möjlig-

[63] Prop. 2013/14:126 s. 156.
[64] Prop. 2013/14:126 s. 304.

heter till ekonomisk avsättning vid försäljning av fastigheter inom området. Anslutningen av enskilda fastigheter till allmän väg leder också normalt till att fastigheternas tillgänglighet förbättras, vilket i sin tur typiskt sett leder till att fastigheternas värde påverkas i höjande riktning. Tillämpat på exploateringsavtal blir reglerna om skäligheet och nytta närmast komplementära till bestämmelser om vad avtalet får omfatta. Så länge byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet är lagens krav uppfyllda. Någon möjlighet för kommunen att framtvinga ett avtal finns inte.[65]

I förarbetena till bestämmelsen anges några exempel på vad som kan anses vara *andra åtgärder.* Det kan exempelvis vara att markföroreningar avhjälps eller att vissa skydds- och säkerhetsåtgärder vidtas. Det kan också gälla frågor om bebyggelsens utformning, bland annat genom hänvisning till gestaltningsprogram, samt utformningen av allmänna platser. Det kan vidare gälla frågor av mera administrativ karaktär, såsom tidsplanering, kontroller och garantitider för exploatörens åtgärder, ansökningar om lantmäteriförrättningar, frågor om säkerheter och förfarandet vid tvister med mera.[66] Rekvisitet andra åtgärder ger således möjligheter att avtala om andra åtgärder, så länge det är nödvändigt för att detaljplanen ska kunna genomföras och står i rimligt förhållande till nyttan.

Det anges vidare i bestämmelsens andra stycke att ett exploateringsavtal får omfatta medfinansieringsersättning, under förutsättning att den väg eller järnväg som kommunen bidrar till medför att den fastighet eller de fastigheter som omfattas av detaljplanen kan antas öka i värde.

I 6 kap. 41 § PBL finns bestämmelser om vad ett exploateringsavtal inte får innehålla. Det får inte innehålla ett åtagande för byggherren att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Bakgrunden till denna reglering är att kostnader för anläggningar, byggnader eller verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar att ombesörja, exempelvis vård, skola och omsorg av principiella skäl inte kunna föras över till och finansieras av en byggherre eller fastighetsägare.[67]

[65] Prop. 2013/14:126 s. 157.
[66] Prop. 2013/14:126 s. 157 och 303–304.
[67] Prop. 2013/14:126 s. 158–159.

Ett exploateringsavtal får enligt 6 kap. 42 § PBL inte heller avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före avtalets ingående i andra fall än när detaljplanen avser ett steg i en etappvis utbyggnad eller avtalet omfattar medfinansieringsersättning. Med etappvis utbyggnad avses att detaljplanen är en av flera planer som ingår i arbetet med att planlägga ett område som omfattas av ett och samma detaljplaneprogram. Om något detaljplaneprogram inte finns kan det i stället framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal att ett visst område är föremål för etappvis utbyggnad och att kommunen har för avsikt att låta finansiera vissa åtgärder i det området genom framtida exploateringsavtal.[68]

Överväganden och förslag

Utvecklingen i fråga om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster

Allt fler kommuner går från de statiska parkeringstalen till en ökad flexibilitet i bedömningen av parkeringsbehovet. Kommunerna ser värdet av att byggherren kan vara med och påverka parkeringstalet beroende på vad och var exploateringen sker. Genom att vidta åtgärder för mobilitet kan byggherren få ytterligare reducerat parkeringstal om åtgärderna anses ge förutsättningar för minskat bilinnehav hos de boende och även underlätta för alternativa färdmedel.

I kapitel 7 har utredningen redogjort för hur samverkan kring fysiska och icke-fysiska åtgärder (mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster) sker i dag och hur parterna avtalar om det i exploateringsavtal och samverkar på andra sätt. Det är ett arbetssätt som har utvecklats och kommuner, byggherrar, fastighetsägare och mobilitetsaktörer är överlag positiva till avtal om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster.

Förekommande överenskommelser om mobilitetsåtgärder rör exempelvis mobilitetshus, infrastruktur för hemleveranser och leveransskåp, cykelparkeringar, cykelpump, servicebänk samt hissar och dörrar som är breda och passar större cykelfordon, samt solceller. Andra exempel är bussgator, gångväg till hållplats, tidtabelltavla, boendeparkering längre bort från boendet, gemensamma parkeringslösningar i samverkan med andra fastighetsägare, last- och lådcykelpool samt laddmöjligheter för bil och cykel.

[68] Prop. 2013/14:126 s. 158.

Förekommande överenskommelser om mobilitetstjänster rör exempelvis bil- och cykelpooler, cykelservice och erbjudanden avseende befintliga tjänster såsom rabatterade kollektivtrafikkort, information och digitala hjälpmedel.

I praktiken påbörjas förhandlingar om exploateringsavtal ofta före eller i anslutning till att det kommunala detaljplanearbetet påbörjas. Exploateringsavtal ingås ofta strax innan eller i omedelbar anslutning till planantagandet. Avtalets giltighet villkoras normalt med att planen vinner laga kraft.

Behov av att kunna avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal

Mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster är i sig tämligen nya företeelser. Det finns ett behov av att dessa hållbara lösningar för mobilitet får ett snabbt intåg i städerna. Dessa lösningar, i kombination med minskad användning av bilar för eget bruk med fossila drivmedel, kan bidra till att klimatutsläppen minskar.

Att ett exploateringsavtal kan omfatta fysiska åtgärder är inte något nytt. Däremot är överenskommelser om tjänster en nyhet. Vi menar att exploateringsavtal, förutom de fysiska mobilitetsåtgärderna, även behöver kunna omfatta mobilitetstjänster. Skälen är följande. PBL är en lag om fysisk planering och markanvändning, men mobilitetstjänster har ett direkt samband med de fysiska åtgärderna. De fysiska åtgärderna genomförs för att möjliggöra en funktion och funktionerna möjliggörs genom tjänsterna. Möjligheten att ordna tjänsterna påverkar hur mycket utrymme som behövs och hur den fysiska miljön behöver utformas. Om mobilitetsåtgärder genomförs utan att någon tjänst finns på plats blir utrymmet eller anläggningen utan funktion. Människor i området får använda bil för eget bruk eftersom exempelvis bilpoolstjänsten inte finns på plats. Då etableras ett bilberoende och transportbeteende som i efterhand är svårt att förändra. Det är därför nödvändigt att tjänsten kan etableras genom exploateringsavtal.

Det behövs uttryckligt lagstöd

Förtydliganden i fråga om rätten att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal efterfrågas av kommuner, byggherrar och fastighetsägare. Kommunerna efterfrågar förtydliganden i fråga om vad kommunen kan ställa som krav och inte. Byggherrar och fastighetsägare efterfrågar förtydliganden för att få förutsägbarhet.

I avsnitt 7.7.1 har vi redogjort för vår tolkning av gällande rätt och om det i dag kan anses finnas ett lagstöd för att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal. Vi har kommit fram till att det inte är klarlagt om nuvarande bestämmelser för exploateringsavtal medger det. Det behövs därför uttryckligt lagstöd för kommunerna att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal. Det ger också byggherrar och fastighetsägare förutsägbarhet, så att de kan förutse kostnader och planera för framtida byggprojekt.

Vi föreslår ett tillägg i 6 kap. 40 § PBL, genom ett nytt andra stycke, som anger att ett exploateringsavtal får omfatta mobilitetstjänster och mobilitetsåtgärder. Möjligheten att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster bör inte göras beroende av om de är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras, som föreskrivs för åtgärder enligt paragrafens första stycke. Ändringen bör därför införas i ett nytt andra stycke.

Den föreslagna ändringen i 6 kap. 40 § PBL förutsätter inte något tillägg om riktlinjer för hur kommunen tänker sig avtala om mobilitetsåtgärder. Det anser utredningen omfattas av kravet på riktlinjer i nuvarande 6 kap. 39 § PBL.

Som framgår i avsnitt 7.2.1 får kommuner utifrån legalitetsprincipen inte ställa krav utöver de som framgår av lag och föreskrifter meddelade med stöd av lagen.[69] Genom förslaget får kommuner lagstöd för att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal. Här ska även nämnas att kommuner, liksom i dag, även måste följa avtalslagen och kommuners kompetens enligt kommunallagen (2017:725). Som framgår i avsnitt 7.2.1 har kommuner att beakta allas likhet inför lagen och vara sakliga och opartiska, den så kallade objektivitetsprincipen. Kommunen ska även behandla alla lika fall på samma sätt, den så kallade likställighetsprincipen. Det

[69] Prop. 2013/14:126 s. 220–221.

innebär att kommuner måste behandla alla lika i förfarande och tillvägagångssätt.

Vi föreslår att termerna mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster definieras i 1 kap. 4 § PBL, enligt nedan.

Definition av mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster

Definitioner av mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster bör införas i 1 kap. 4 § PBL och måste formuleras på ett teknikneutralt sätt och kunna anpassas efter utvecklingen. Med ”mobilitet” avses rörlighet för människor eller varor. Mobilitetsåtgärder bör avse fysiska utrymmen och anläggningar som behövs för att ordna mobilitet. Mobilitetstjänster bör avse icke-fysiska åtgärder som behövs för att ordna mobilitet.

De fysiska utrymmen som behövs är utrymmen för parkering eller stannande för persontransporter samt utrymmen för leveranser och förvaring av varor.

Mobilitetåtgärd bör definieras som utrymme och anläggning för parkering eller stannande för persontransporter samt lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor.

Exempel på mobilitetsåtgärder är utrymmen och anläggningar för parkering och stannande med cykel, sparkcykel, moped, e-skoter och bil för enskilt bruk samt på vissa håll i landet sparkar och snöskotrar. Det bör också kunna vara utrymmen och anläggningar för delade fordon som exempelvis självkörande bilar eller andra självkörande fordon, bilpoolsbilar, delade cyklar, sparkcyklar, och mopeder, e-skotrar med mera. Det bör vidare kunna vara utrymmen för samnyttjande av parkeringsplatser eller samåkningspunkt, angöringsplats eller hållplats samt utrymmen för kollektivtrafik. Mobilitetsåtgärder kan antingen vara avsedda för stannande för på- och avstigning eller för parkering, eller en kombination av de båda. Mobilitetsåtgärder kan avse utrymmen och anläggningar för olika trafik- och fordonsslag eller kombinationer av dessa, utan någon självklar prioritet mellan trafik- och fordonsslagen. Med bil för enskilt bruk avses bilar som i huvudsak används endast för ett hushåll. Typiskt sett gäller det så kallade egenägda bilar, förmånsbilar eller bilar som innehas genom privatleasing.

Parkering och stannande bör ha motsvarande betydelse som i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

Utrymme för leveranser och tillfällig förvaring bör avse utrymme för skåp eller liknande som utgör leveranspunkt för varuleveranser för boende och verksamhetsutövare. Utrymmen för leveranser och tillfällig förvaring bör även kunna ha uppställningsplats och laddning för de fordon med vilka varorna transporteras, exempelvis bil, paketcykel, moped, kärra eller annat fordon. Anläggningar för parkering utomhus kan därför behövas. Det kan även behövas leveransskåp eller boxar av olika slag. Det kan vara fråga om kylda skåp för matleveranser med tillhörande tekniska anläggningar för kylfunktion.

Mobilitetstjänst bör definieras som tjänst för persontransporter samt för leverans eller tillfällig förvaring av varor.

En mobilitetstjänst bör exempelvis kunna handla om bokning, prenumeration, medlemskap eller betalning. Tjänsten kan tillhandahållas genom en fysisk anläggning, en mobilapplikation eller annan digital lösning. En mobilitetstjänst bör kunna innebära att en resenär prenumererar på en transporttjänst anpassad efter individens behov. Tjänsterna bör kunna avse transporter med eller tillgång till exempelvis lånecyklar, självkörande bilar, bilpoolsbilar, cykel-, sparkcykel- och mopedpooler med mera eller samåkning. Det bör också kunna handla om erbjudanden kopplade till befintliga tjänster, exempelvis rabatterat kollektivtrafikkort.

En mobilitetstjänst för leveranser och tillfällig förvaring av varor bör kunna avse hemleveranser och nyttjande av skåp och liknande för boende och verksamhetsutövare.

Driften av mobilitetstjänster och andra avtalsvillkor

I avsnitt 7.7.1 har vi kommit fram till att mobilitetsåtgärder bör möjliggöras genom rätten att avtala om dem i exploateringsavtal, men inte att de kan tvingas fram genom bestämmelser i detaljplan eller krav i bygglov. Skälet för det är att existensen av en tjänst (mobilitetstjänst) inte kan säkras såsom ett fysiskt utrymme (mobilitetsåtgärd).

PBL reglerar inte vad som sker i förvaltningsskedet, efter planens genomförande. Avtalsvillkor avseende mobilitetstjänster kan endast tillämpas efter planens genomförande. Parkeringsköp är ett exempel som innebär att fastighetsägaren under förvaltningen tecknar och följer parkeringsavtalet om parkering utanför sin tomt. PBL reglerar inte efterlevnaden av dessa avtal.

Det har under utredningens gång lyfts som ett problem att det i dag brister i uppföljningen av avtalen. Det har visat sig vara enklare att följa upp skyldigheterna i avtalen om skyldigheterna följer fastigheten. Det har framförts att den långsiktiga driften av mobilitetstjänster måste säkras på något sätt. Frågan har ställts till utredningen om det är möjligt att reglera vilka som ska vara avtalsparter, hur avtalen ska följas upp och hur den långsiktiga driften av mobilitetstjänster kan säkras.

I avsnitt 7.2.4 och 7.7.1 har vi konstaterat att även om exploateringsavtalet upprättas i nära samband med detaljplanen, är det ett civilrättsligt avtal mellan kommunen och fastighetsägaren eller byggherren. Lagstiftaren har tidigare uttalat att det inte framstår som lämpligt eller ens möjligt att reglera frågor om efterlevnaden av avtalet. Situationerna är enligt lagstiftaren olika beroende på vilken typ av åtgärd det är fråga om. Vi delar denna bedömning. Vi kan konstatera att vilka som ska vara avtalsparter måste bestämmas i varje enskilt fall och av parterna själva, utifrån de olika situationer och förutsättningar som kan råda. Likaså är det möjligt att avtala om och ha en ordnad uppföljning av skyldigheterna utan lagreglering. Om parterna reglerar i avtalet hur skyldigheterna ska följas upp bör problemet kunna minska. Beträffande tiden för drift av tjänster visar erfarenheterna att långa avtalstider kan hindra nya och bättre lösningar. Vi kan utifrån erfarenheterna som har beskrivits i kapitel 7 konstatera att tiden för drift av tjänster måste anpassas utifrån förhållandena och med hänsyn till att utvecklingen inom delad mobilitet går snabbt framåt. Mot bakgrund av det vi nu har sagt ser vi det som varken lämpligt eller möjligt att överväga författningsförslag i de nu nämnda avseendena.

Främjande av mobilitetstjänster och långsiktighet i tjänsterna kan ske på olika sätt. I kommande avsnitt 8.7 lämnar vi ett förslag till lag om mobilitetskartläggningar, som syftar till att främja mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. Kartläggningarna, som ska göras av fastighetsägare, kan skapa ny och ökad kunskap om ”mobilitetstillståndet” i en stadsdel. Proaktiva avtal om mobilitetstjänster, engagemang från boende och verksamhetsutövare samt nationella främjandeåtgärder främjas som en följd av kartläggningarna.

8.7 En ny lag om mobilitetskartläggning

Förslag: 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.

Mobilitetskartläggningar för att främja mobilitetsåtgärder och mobilitetsjänster

Som vi har redogjort för i avsnitt 7.7.1 och som framgår av våra förslag i avsnitt 8.6 ska mobilitetsåtgärder och mobilitetsjänster kunna genomföras genom överenskommelser i exploateringsavtal. Villkoren för mobilitetsjänster kommer att bestämmas av parterna och de kommer att variera beroende på situationen och på vilken typ av tjänst det är fråga om. Tiden för drift av tjänster måste anpassas med hänsyn till att utvecklingen inom delad mobilitet går snabbt framåt. Det är av vikt att tjänster för mobilitet tillhandahålls i nya och ändrade områden och att de finns kvar över tid, men långsiktigheten kan inte säkras genom bestämmelser i PBL. Främjande av mobilitetsjänster och långsiktighet i tjänsterna kan ske på olika sätt.

Vi föreslår en ny lag om mobilitetskartläggning. Kartläggningen bör visa vilka mobilitetsåtgärder och mobilitetsjänster som finns inom fastigheter. Som framgår av vårt förslag i 8.6 ovan om exploateringsavtal avser mobilitetsåtgärder utrymmen för parkering, stan-

nande, lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor. Mobilitetsjänster avser tjänster för persontransport och för leverans eller förvaring av varor.

Lagens huvudsyfte är att medvetandegöra frågorna hos kommun, fastighetsägare och användare. Kommuner får även in underlag om hur det ser ut inom de olika kommundelarna och den statistiken kan i sin tur användas som kunskapsunderlag vid samverkan med fastighetsägare.

Tillgång till mobilitetsåtgärder och mobilitetsjänster främjas genom att de mobilitetskartläggningar som görs bidrar till kunskap om de transportlösningar som finns. Lagens bestämmelser ska bidra till kunskap hos boende, verksamhetsutövare, kommun och Boverket. Kunskapen bland boende och verksamhetsutövare ska bidra till ökat engagemang och efterfrågan på olika transportlösningar nära bostaden. Kunskap hos kommuner ska bidra som underlag i kommuners samhällsplanering och kunskap hos Boverket kan bidra till åtgärder på nationell nivå för att främja tillgången till olika transportlösningar. Bättre tillgång till transportlösningar främjar också hushållning med mark och stadsmiljö.

Lagen blir på så sätt även ett komplement till det i dag, i vissa kommuner, etablerade sättet att avtala om mobilitetsåtgärder och mobilitetsjänster och i vissa fall om driften av tjänsterna. Tanken är att stimulera till omställningen, jämför krav på energikartläggning enligt lag (2014:266) om energikartläggning för stora företag. En handlingsdirigerande lag har positiv effekt i omställning av samhället mot ökad transporteffektivitet och kan bidra till tjänster och långsiktighet genom att ge stöd för en fungerande och ökad marknad för mobilitetsjänster.

Mobilitetskartläggning ska omfatta fastigheter där det finns ett transportbehov av betydelse

Vi bedömer utifrån den föreslagna lagens syften att fastigheter med bostäder och verksamheter som medför ett transportbehov av betydande omfattning bör omfattas.

Vid urvalet av vilka fastigheter som bör omfattas av lagen har vi gjort en jämförelse med lag (2006:985) om energideklaration för byggnader. Enligt 5 § i den lagen omfattas byggnader med en viss

golvarea som ofta besöks av allmänheten samt byggnader som helt eller delvis upplåts med nyttjanderätt.

Vi bedömer att ägare till småhusenheter inte bör omfattas av lagen. Det bör vara fråga om fastigheter med bostäder och verksamheter som medför ett transportbehov av betydelse. Det måste vara fråga om ett visst antal bostadslägenheter och verksamheter av viss omfattning eller visst antal anställda för att kravet inte ska på ett orimligt sätt träffa fastigheter med få boende eller små verksamheter.

I Sverige finns det totalt cirka 135 000 flerbostadshus (hyresrätter och bostadsrätter). I flerfamiljshusen finns det totalt 2 388 000 lägenheter. Av samtliga lägenheter utgörs 40 procent av bostadsrätter. 30 procent av alla lägenheter ägs av privata fastighetsägare genom direkt ägande eller i bolagsform. Knappt 30 procent av alla lägenheter ägs av kommunägda bostadsbolag.

Landets privata bostadsbolag äger omkring 80 000 fastigheter med 700 000 lägenheter. De 20 största äger tillsammans cirka 1/3 (219 000 lägenheter). Övriga är således ganska små. Av samtliga fastighetsföretag har 86 procent av företagen en till fyra anställda.
Utifrån vad vi har sagt ovan bedömer vi att fastigheter med fler än 30 bostadslägenheter och fastigheter med verksamheter som har mer än 400 kvadratmeter lokalyta bör omfattas av den föreslagna lagen om mobilitetskartläggning.

Kartläggningens genomförande och innehåll

Kartläggningen föreslås utföras av fastighetsägaren själv. För att ett system med kartläggning ska vara effektivt krävs att insamlingen av data kan ske med minsta möjliga belastning för den enskilde. Ett krav på att en certifierad expert ska utföra en kartläggning skulle innebära en kostnad som riskerar att ge en negativ inställning till kravet på kartläggning. Lagens syfte bedömer vi också med lätthet kan uppfyllas utan någon certifierad expert. Det finns möjligen också ett pedagogiskt syfte att fastighetsägaren helt själv utför eller i varje fall delvis deltar i kartläggningen. Vårt förslag skulle därför vara att en kartläggning om mobilitetsåtgärder får utföras av fastighetsägaren själv.

I kartläggningen ska fastighetsägaren göra en beskrivning av vilka mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som finns inom fastighet-

en. Det handlar då om hur ytor, anläggningar och tjänster på fastigheten, eller genom gemensamhetsanläggning eller servitut, ger tillgänglighet till hållbara transporter. Den myndighet som regeringen enligt lagen utser ska få i uppdrag att i föreskrifter och allmänna råd närmare ange innehållet i kartläggningen.

Synliggörande av kartläggningen

En viktig användning av kartläggningen är som en konsumentupplysning. Det bör införas en bestämmelse i lagen om att fastighetsägaren ska informera boende och besökare, samt vid annonsering inför försäljning, om kartläggningen genom att anslå den väl synlig för allmänhet, hyresgäster och besökare i byggnader inom fastigheten.

Syftet med att anslå kartläggningen är att öka genomslaget av en mobilitetsåtgärd eller mobilitetstjänst genom information, kommunikation och marknadsföring. På detta sätt påskyndas den beteendeförändring som eftersträvas.

Användandet av anslag bedömer vi fortfarande är effektivt. Det är viktigt att informationen snabbt ska kunna förstås av hyresgäster eller besökare som passerar anslaget.

Kravet hindrar inte heller att fastighetsföretagen parallellt informerar om detta genom andra kanaler där de tillhandahåller information om boendet eller byggnaden, såsom webbsida, sociala medier eller i en mobilapplikation.

En statlig myndighet bör vara mottagare av kartläggningarna och tillsynsmyndighet

Utredningen har övervägt vilken myndighet som bör vara mottagare av kartläggningarna av mobilitetsåtgärder. När det gäller energideklarationer är Boverket mottagare och numera även tillsynsmyndighet (ansvaret övergick från kommunerna 2012). Efter bemyndigande av regeringen har Boverket tagit fram föreskrifter och allmänna råd för energideklarationer. Boverkets tillsynsansvar innebär att se till att energideklarationer upprättas, visas, överlämnas och annonseras i enlighet med lagens bestämmelser. Boverket har också i uppgift att förvalta ett energideklarationsregister och vara behjälpliga vid

frågor. Boverket har genom sin roll som mottagare och tillsynsmyndighet för energideklarationerna en vana och en organisation för sådana uppgifter.

När det gäller lag (2014:266) energikartläggning för stora företag har regeringen bemyndigat Energimyndigheten att vara mottagare och tillsynsmyndighet. När det gäller mobilitet till och från en fastighet bedömer vi dock att Boverket bör vara en lämpligare statlig myndighet då den funktionen möjligen har en närmare koppling till Boverket än till Energimyndigheten.

En annan möjlighet vore att kommunerna var mottagare av mobilitetsdeklarationerna. Det skulle dock vara en betungande uppgift för kommunerna. Enhetligheten och tydligheten gentemot fastighetsägarna skulle också kunna bli bristande om kommunerna skulle utforma olika blanketter för kartläggningen. Det går heller inte att bortse från att kommunerna har skilda förutsättningar att kunna tillsätta resurser och kompetensförsörja för att vara mottagare och tillsynsmyndighet för kartläggningarna. Av dessa skäl är en statlig myndighet, såsom Boverket, lämplig mottagare och tillsynsmyndighet för kartläggningarna. Det är emellertid viktigt att det regleras att kommunerna ska få del av statistiken och att kommunerna tar ansvar för att använda sig av statistiken. Därför bör kommunerna få ta del av kartläggningarna.

Om fastighetsägaren inte skulle ge in kartläggningen senast enligt det i lagen angivna tidsintervallet bör Boverket kunna förelägga fastighetsägaren att inkomma med kartläggningen senast vid ett visst datum. Föreläggandet bör kunna förenas med vite. Denna möjlighet finns också beträffande energideklarationer och energikartläggning.

9 Ikraftträdande och genomförande

Förslag: Ändringarna i plan- och bygglagen (2010:900) ska träda i kraft den 1 juli 2022. Äldre bestämmelser ska gälla i mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

Den nya lagen och förordningen om mobilitetskartläggning ska träda i kraft samma dag, den 1 juli 2022.

9.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vi lämnar i detta betänkande förslag i plan- och bygglagen som innebär att transporteffektivitet får högre prioritet vid strategisk planering, detaljplaneplanläggning och vid bygglovsprövning. Vi lämnar även förslag om att exploateringsavtal ska få omfatta frågor om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. Förslagen innebär i hög grad förtydliganden och berör kommuner, länsstyrelser och verksamhetsutövare, men förutsätter inget särskilt omställningsarbete för någon aktör.

Våra förslag utgör sammantaget en helhet, som syftar till att stärka vikten av transporteffektivitet vid avvägningar och prövningar i hela kedjan i plan- och bygglovsprocessen. Förslagen är beroende av varandra och bör därför genomföras som en helhet. Med tanke på behovet av att ställa om mot ett mer transporteffektivt samhälle är det angeläget med ett så snabbt ikraftträdande som möjligt. Förslagen kräver tid för att få effekt, på grund av den tid den strategiska planeringen och detaljplaneläggningen tar. Med utgångspunkt att en remittering av detta betänkande kan ske under våren 2021 och därefter beredas i Regeringskansliet bör förslagen kunna träda i kraft den 1 juli 2022.

Det behöver införas övergångsbestämmelser som anger att äldre bestämmelser ska tillämpas i mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet. Det innebär att nuvarande bestämmelser ska tillämpas i mål och ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2022. Detsamma ska gälla om sådana mål och ärenden överklagas.

Vi föreslår att även lagen (202X:XX) om mobilitetskartläggning och tillhörande förordning ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Förslagen om mobilitetskartläggning innebär ett visst omställningsarbete för de fastighetsägare som berörs av förslagen. Dessa fastighetsägare behöver årligen göra en mobilitetskartläggning. Mobilitetskartläggningen innebär att fastighetsägare ska ange vilka mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som finns inom fastigheten. Kartläggningen som sådan innebär en inventering av de ytor och funktioner som finns för mobilitet inom fastigheten. Den första kartläggningen kommer att kräva längre tid än de kartläggningar som därefter följer årligen. Vi föreslår att mobilitetskartläggningen ska lämnas in årligen den 31 december. Från tiden för ikraftträdande den 1 juli 2022 till den 31 december 2022 är det fem månader. Vi bedömer att den tiden är med god marginal tillräcklig för att genomföra mobilitetskartläggningen.

10 Konsekvensbeskrivningar

Enligt direktiven ska utredaren utöver redovisningen i enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) beskriva konsekvenserna av sina förslag från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv i förhållande till relevanta nationella mål. I detta arbete ingår även att beskriva eventuella målkonflikter och målsynergier. Utredaren ska beskriva de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas och de alternativa förslag som har övervägts. I det arbetet ingår bl.a. att beskriva, och om möjligt kvantifiera, de samhällsekonomiska konsekvenserna och särskilt deras betydelse för bostadsbyggandet och bostadsmarknaden. Regeringens övergripande ambition om omfattande regelförenklingar för att förenkla och förkorta planprocessen ska beaktas och beskrivas i förhållande till konsekvenserna. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen och påverkan på den kommunala självstyrelsen.

Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas

Utredningens förslag framgår av kapitel 1 och kapitel 11. De överväganden som ligger till grund för förslagen redovisas i kapitel 8. Underlag till konsekvensbeskrivningarna har delvis tagits fram genom uppdrag till Sweco Society.

10.1 Övergripande bedömning av konsekvenserna av förslagen

Utredningsförslagen bedöms leda till strukturella förändringar och därmed få samhällsekonomiska, främst positiva, konsekvenser. Konsekvenserna är störst på lång sikt och de kommer att infalla succes-

sivt. Det är inte meningsfullt att redovisa effekterna av de enskilda förslagen, då de till stora delar hänger samman och kompletterar varandra.

På ett övergripande plan kommer förslagen successivt att påverka hur kommuner och berörda aktörer planerar utvecklingen av nya stadsdelar och förtätning av befintliga. Samhällets strukturer förändras när de föreslagna åtgärderna arbetas in i nya detaljplaner. Genom bättre planeringsförutsättningar i bostadsbyggandet och ökat fokus på mobilitet leds samhällsutvecklingen i en mer hållbar riktning. Förslagen kommer att ha störst effekt i tätortskommuner med stort bostadsbyggande och där det redan finns en utbyggd kollektivtrafik.

Våra förslag väntas förutom ökad tydlighet i planeringen leda till bland annat minskat markanspråk för parkering samt förbättrade möjligheter för gång-, cykel- och kollektivtrafik. Effekter av detta är bland annat minskad miljö- och klimatpåverkan och lägre kostnader för kommuner, byggherrar, företag och individer. Boende som inte har behov av parkering behöver inte betala för fastighetens parkeringsplatser i lika stor utsträckning. Mark kan i ökad grad nyttjas till bostäder, grönska och ytor för sociala aktiviteter i stället för att bebyggas med parkeringsplatser.

En viktig konsekvens förväntas även vara den gällande individers hälsa[1]. När fler väljer att gå, cykla eller åka med kollektivtrafik och hållbara mobilitetslösningar i stället för att resa med bil, kommer fler individer att få in en mer naturlig vardagsmotion, vilket bevisats förbättra folkhälsan[2]. En effekt av detta är också att luftkvaliteten blir bättre i urbana områden, vilket också har stor hälsopåverkan[3] och därmed även påverkan på de offentliga finanserna.

Ett minskat innehav av bilar för eget bruk påverkar de offentliga finanserna genom minskade intäkter från fordonsskatter, infrastrukturavgifter och trängselskatter. Skatteintäkterna från försäljningen av fossila bränslen minskar också i takt med elektrifieringen av fordonsflottan. Samtidigt minskar det offentligas behov av investeringar i infrastruktur.

---

[1] World Health Oganization, WHO (2019): World Health Oganization, WHO (2019): "*Ten threats to global health 2019*". Ten threats to global health in 2019 (who.int). Hämtad 21-03-16.
[2] Trivector Traffic AB (2012). *Ökad folkhälsa genom kollektivtrafikens fördubblingsprojekt – Kunskaps- och metodstöd för kollektivtrafikens hälsoeffekter* www.trivector.se/wp-content/uploads/2019/09/2012_62_trv_okad_folkhalsa_v1-0.pdf.
[3] SVT Nyheter (2019): WHO: *Dålig luft – det största hotet mot vår hälsa*. www.svt.se/nyheter/utrikes/who-dalig-luft-det-storsta-hotet-mot-var-halsa. Hämtad 21-03-14.

Intäktsminskningarna måste vägas mot de kostnader som fossila utsläpp och parkeringens markanspråk genererar i form av påverkan på klimat, miljö och hälsa. Dessa kostnader bedöms belasta de offentliga finanserna i betydligt större utsträckning än intäktsminskningen.

10.2 Vilka berörs av förslagen?

De offentliga aktörer som påverkas av utredningens förslag är huvudsakligen kommuner och regioner samt Boverket. Även Trafikverket och länsstyrelser berörs. Företag och enskilda påverkas också av förslagen, i synnerhet i urbana miljöer och sammanhållen bebyggelse, men även landsbygden kan påverkas.

10.3 Konsekvenser för staten, regioner och kommuner

10.3.1 Boverket

Våra förslag inverkar på Boverkets förvaltningsuppdrag i två avseenden, dels berörs uppdraget om kunskapsförmedling, dels utökas uppdraget när det gäller tillsyn.

Kunskapsförmedling

Utredningens förslag om ändringar och förtydliganden i PBL när det gäller planering för transporteffektivitet medför merarbete för Boverket när det gäller myndighetens förvaltningsuppdrag om kunskapsförmedling. Det avser även följdändringar i föreskrifter och allmänna råd. Flera aktörer anser att ökad kunskap inom området är angelägen och att särskild vägledning behöver tas fram, särskilt till följd av ändringarnas normförändrande karaktär. Vi föreslår att termen transporteffektivitet införs i flera av PBL:s bestämmelser. Vi bedömer att det medför behov av vägledning på grund av begreppets komplexitet och innebörd i de enskilda lagrummen.

Boverket vägleder kommuner och länsstyrelser i nuvarande bestämmelser om PBL och ansvaret för kunskapsförmedling av utredningens förslag faller inom Boverkets ansvarsområde. Boverket kom-

mer behöva uppdatera sin kunskap om de nya förutsättningarna. Utredningen anser att det är svårbedömt hur stort merarbete förslaget i dess helhet innebär för myndighetens kunskapsförmedlande uppdrag. Huvuddelen av arbetet bedöms dock kunna inrymmas inom verkets befintliga uppdrag.

Registrering och tillsyn

Utredningen föreslår att Boverket utses som mottagare och tillsynsmyndighet när det gäller mobilitetskartläggningarna, i likhet med Boverkets roll när det gäller energideklarationer. Utredningens förslag om ny lag om mobilitetskartläggning skulle innebära en utökning av Boverkets förvaltningsuppgifter när det gäller att utöva tillsyn. Boverkets tillsynsansvar skulle innebära att se till att kartläggningar genomförs och överlämnas i enlighet med den föreslagna lagens bestämmelser. I tillsynsansvaret ingår att utfärda föreläggande att inkomma med kartläggning enligt lagen.

Vi bedömer att Boverket behöver få ökade resurser för uppgiften att ta emot och utöva tillsyn för kartläggningarna samt även för vägledning och utbildningsinsatser med anledning av en ny lag enligt förslaget. I vår bedömning har vi uppskattat att regeringen behöver avsätta 4 miljoner kronor årligen från år 2022 till Boverket för tillsyn, vägledning och utbildning när det när det gäller kartläggning av mobilitet till och från en fastighet.

10.3.2 Trafikverket

Utredningens förslag om stärkt främjande av en transporteffektiv samhällsstruktur i PBL ökar betydelsen av samråd mellan Trafikverket, regioner och kommuner i tidiga skeden. Förslagen pekar mot att samråden sannolikt behöver intensifieras, bland annat genom samverkan i strategisk planering.

Utredningsförslaget stärker Trafikverkets roll när det gäller att främja framtagande av regionala och kommunala trafikstrategier. Samverkansarbetet behöver ta hänsyn till innebörden av utredningens förslag till ändringar i PBL, bland annat genom lyhördhet för kommunernas möjligheter. Klimatpolitiska rådet[4] har pekat på den

[4] Klimatpolitiska rådet (2019): *Klimatpolitiska rådets rapport 2019*.

konflikt som det innebär att många kommuner har ambitioner att minska biltrafiken och att främja mer hållbara resor och transporter till och från större tätorter samtidigt som de förväntas anpassa vägnätet till de trafikökningar som indikeras av Trafikverkets basprognos.

Trafikverket har i det senaste regeringsuppdraget att föreslå inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod möjlighet att föreslå finansiering från den nationella planen och länsplanerna för genomförande av vissa steg 1- och steg 2-åtgärder i infrastrukturen när det gäller kostnadseffektiva åtgärder som påverkar transportefterfrågan och val av transportsätt (steg 1), samt åtgärder som medför ett mer effektivt nyttjande av befintlig infrastruktur (steg 2)[5].

Utredningens förslag bedöms dels innebära nyttor för Trafikverkets uppdrag, dels bedöms förslaget medföra merarbete i form av samverkan och främjandeinsatser. Eventuellt merarbete bedöms kunna inrymmas inom verkets befintliga uppdrag.

10.3.3 Länsstyrelsen

Länsstyrelsen bevakar statens intressen vid planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt PBL och har dels en rådgivande roll, dels en tillsynsroll genom sin möjlighet att överpröva vissa beslut. Kommunens redovisning av hur hänsyn tagits till allmänna intressen ska granskas av länsstyrelsen.

Utredningens förslag om förtydliganden i andra kapitlet PBL, med krav på att främja transporteffektivitet och tillgänglighet till hållbara transporter samt förslagen i övriga delar av PBL, innebär att länsstyrelsen behöver uppdatera kunskap i planeringsunderlag och vid rådgivning samt att vid granskningen beakta föreslagna ändringar. Våra förslag utgör förtydliganden och vissa förändringar som sammantaget bedöms kunna bidra till nya synsätt inom planering med hänsyn till klimat och miljö.

Det är svårt att uppskatta hur mycket länsstyrelsens arbetsinsats skulle öka, exempelvis för att klarlägga strukturfrågor i översiktsplanen i respektive län med hänsyn till klimatmålen. Omfattningen

[5] Regeringen (2020): *Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod.*

beror bland annat på omständigheter inom respektive län. Utredningen bedömer att förslagen medför en begränsad arbetsbelastning för länsstyrelserna jämfört med i dag och att arbetet bör inrymmas i befintligt uppdrag.

10.3.4 Regionerna

Frågor som berör mer än en kommun ska samordnas regionalt. Det regionala perspektivet ska stärka den kommunala planeringens strategiska betydelse i form av översiktsplaner. Utredningens förslag till förtydliganden i PBL återkopplar till regionernas planering. På länsnivå är det regionerna som har ansvar för att initiera och samordna arbetet. Förslagen till ändringar i PBL kan medföra att den regionala planeringen ytterligare främjar ortstrukturens utveckling, utveckling av kollektivtrafik och delad fordonstrafik, regionala cykelstråk samt resfri tillgänglighet.

Utredningens förslag avser att leda till en ökning av aktivt resande i form av gång, cykel och andra färdsätt som inkluderar fysisk rörelse. På längre sikt kan effekten av detta medföra bättre folkhälsa och lägre sjukvårdskostnader.

Utredningens förslag till förtydliganden i PBL som avser att förstärka transporteffektivitet och tillgänglighet till hållbara transporter återkopplar också till planering av kollektivtrafiken. De regionala trafikförsörjningsprogrammen ska utgöra en plattform för arbetet med att utveckla kollektivtrafiken i regionerna. Genom länstransportplanerna fördelas statlig medfinansiering till regionala och kommunala transportinfrastrukturinvesteringar. Medfinansieringen går bland annat till kollektivtrafikanläggningar. För att kollektivtrafiken ska fungera effektivt krävs en genomtänkt bebyggelsestruktur.

En genomtänkt bebyggelsestruktur länkar samman med kollektivtrafikstrukturen. Främjande av hållbara transporter och mobilitetstjänster i kommunal planering ställer krav på kollektivtrafikmyndighetens anpassning för att systemet ska fungera.

Utredningens bedömning är att förslagen medför ett visst merarbete för regionerna, men att de samtidigt innebär nyttor och sammantaget att förslagen ryms inom regionernas uppdrag.

10.3.5 Kommunerna

Utredningen bedömer att förslagens förtydliganden stärker kommunernas planering för en hållbar utveckling. Föreslagna ändringar utgör ett stöd att hävda en sammanhållen bebyggelsestruktur i avvägningar gentemot andra allmänna intressen. Vidare utgör förslagen ett stöd för de kommuner som redan arbetar med transporteffektivitet och hållbarhet som utgångspunkt samt underlättar för kommuner som behöver uppdatera planeringens inriktning mot sådana mål. Ändringarna skärper kraven på omställning och kan därför utgöra ett visst merarbete, men som kan vara nödvändigt för att uppfylla klimatmålen och andra mål. Ändringarna kan samtidigt bidra till förenkling och effektivitet för kommunerna i den efterföljande planeringen.

De föreslagna nya kraven på kommunen när det gäller kriterier för när en detaljplan ska användas, krav på tydlighet i planbeskrivning till en detaljplan och ändrade krav på parkering syftar alla till att främja en transporteffektiv planering med bättre tillgänglighet till hållbara transporter. Vi bedömer att ändringarna innebär merarbete i begränsad omfattning och att de stöder ett arbetssätt som redan förekommer i många kommuner. I vissa delar av förslagen kan kommunerna begära underlag av byggherren för att underlätta sitt arbete. När det gäller ändrade krav på parkering bedömer vi att förslagen ligger nära det sätt att arbeta som många kommuner redan tillämpar och att förslagen bekräftar nya arbetssätt samt underlättar en omställning. Inom kommuner som fortfarande arbetar med traditionell parkering och tillämpar parkeringsnormer med minimital utgör föreslagna ändringar ett stöd för omställning.

Några av förslagen ger kommunerna lagstadgat stöd för nya möjligheter och verktyg. Vi bedömer att förslag till förtydliganden i bestämmelser om att kunna avsätta markreservat, att kunna avstå från att kräva utrymme för parkering av bil för enskilt bruk i detaljplan och att kunna ställa villkor i bygglov kan effektivisera kommunernas verktyg för att uppnå en hållbar utveckling. Förtydligande om vad som får ingå i ett exploateringsavtal ger kommunerna såväl som byggherrarna ett bättre stöd för samverkan om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster.

Förslaget till en ny lag om kartläggning av åtgärder för mobilitet utgör inte något riktat arbetsåtagande för kommunerna utan det står

kommunerna fritt hur de önskar använda resultatet av kartläggningarna. Lagen ger ett mervärde genom att kommunerna med kartläggningen kan föra statistik över vilka mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som finns. Det finns i dag inte tillgänglig statistik över antalet parkeringsplatser i städerna och deras lokalisering. Inte heller finns samlade uppgifter om mobilitetstjänster. Statistiken kan kommunerna använda när ett område ska bebyggas eller ändras, men även i de fall kommunerna har önskemål om att samordna utvecklingen i intilliggande områden. Kunskapen bör därmed kunna bidra till en mer effektiv samverkan mellan kommunen och byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare och i förlängningen främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer.

I den utsträckning som kommunerna arbetar vidare med resultatet av kartläggningarna kan det alstra merarbete, men det är i så fall enligt kommunernas eget initiativ. Nyttan består av att successivt få tillgång till allt tydligare planeringsunderlag om resmönster och anläggningar inom kvarter och stadsdelar som ger en samlad bild och kunskapsunderlag för den kommunala planeringens fortsatta inriktning, övergripande beslut och samverkan mellan fastighetsägare, kommun och brukare på mer detaljerad nivå.

Sammantaget bedömer utredningen att föreslagna ändringar i 2 kap. PBL kan medföra visst merarbete för kommunerna, men också nyttor i form av minskade växthusgasutsläpp, en mer hållbar stadsmiljö och ett enklare planarbete. Landsbygdskommuner kommer dock inte att påverkas i samma utsträckning.

10.4 Konsekvenser för företag och verksamhetsutövare

Generellt sett kan utredningens förslag påverka företag i flera olika avseenden. De enskilda ändringsförslagen kan sammantaget och tillsammans med andra åtgärder i samhället bidra till ett perspektivskifte och en normförändring som påverkar alla aktörer, inte minst företag, positivt. Ett samhälle där tillgänglighet ökar och resande minskar genom fysisk närhet till samhällsservice och resfria, digitala möten kan ge mer tid för själva utförandet av arbetet och kan därmed påverka företagens lönsamhet. Det är svårt att bedöma huruvida transportutgifter för varor och gods kommer att påverkas.

Företag som bedriver e-handel kan ges bättre förutsättningar om strukturen för varuleveransen effektiviseras och anläggningar för mottagning och förvaring av leveranser på kvarters- och fastighetsnivå kan systematiseras och inarbetas i den kommunala planeringen.

Företag som kommer att dra fördelar av en omställning till delade fordon och mobilitet som tjänst är varu- och tjänsteleverantörer av mobilitet, ”integratörer” (de som tekniskt eller affärsmässigt kopplar ihop leverantören av mobilitet som tjänst och trafikföretagen), offentliga och privata företag som tillhandahåller olika transport- och mobilitetstjänster samt trafikoperatörer.

Krav på energieffektiva fordon gynnar företag som tillverkar sådana. En växande marknad för fordonspooler bedöms leda till minskad nybilsförsäljning. Tillverkare av traditionella, fossildrivna bilar är dock på väg att ställa om sin tillverkning av fordon för andra bränslen, framför allt eldrivna fordon och det finns uppgifter om att företagen arbetar med strategier för tillverkning av delningsfordon och system för sådana.

Bilpoolsutredningen[6] redovisar att förslag som underlättar parkering av delningsfordon på allmän plats förväntas bidra till att marknaden för motorfordonspooler växer.

I vår kontakt med teknikkonsultföretag[7] inom branschen är ett av de stora hindren för att marknaden för delningsfordon kan breddas att tillgängliga parkeringsutrymmen i dagsläget tas i anspråk av bilar avsedda för enskilt bruk.

En större mängd delningsfordon bedöms minska antalet fordon totalt och därmed torde möjligheten till besöksparkering i stadsmiljö kunna öka, allt annat lika. Främjande av gång-, cykel- och kollektivtrafik bedöms också öka tillgängligheten till och omsättningen hos detaljhandeln i stadsmiljö.

En transporteffektiv bebyggelsestruktur som främjar goda gång- och cykelförbindelser och tillgänglighet till kommersiell service kan gynna serviceföretag i en sammanhängande stadsdel genom att dagbefolkningen ökar så att detaljhandeln får underlag att växa och sin tur gynnar kommersiell service till de kringboende. Däremot kan en minskad bilanvändning och minskat bilinnehav tillsammans med en växande marknad för fordonsdelning samt utvecklad e-handel sammantaget bidra till en krympande marknad för externhandel där en-

[6] SOU 2020:22.
[7] Trivector Traffic AB med flera.

skilda medborgare hittills har stått för frakt av varor mellan försäljningsstället och hemmet.

10.5 Konsekvenser för byggherrar och fastighetsägare

Utredningsförslaget innebär att byggherrar och fastighetsägare får ändrade förutsättningar när det gäller ny bebyggelse. Samverkan mellan byggherrar/fastighetsägare och kommuner framstår som mer angelägen i tidiga skeden.

Förslaget om att transporteffektivitet utgör ett av kriterierna för att pröva ett mark- och vattenområdes lämplighet för bebyggelse i form av detaljplan ställer större krav på byggherrar och fastighetsägare att vara medvetna om betydelsen av sådana aspekter i mycket tidiga skeden.

Utredningens förslag om att kommunerna ges möjlighet att ställa villkor i bygglov eller startbesked bedömer vi inte behöver utgöra något särskilt merarbete i förhållande till summan av utredningens förslag utan kan i stället innebära nyttor genom att främja en god planering och beredskap.

Utredningens förslag om krav på redovisning i planbeskrivningen till en detaljplan om hur planen uppfyller kraven på transporteffektivitet anger mer explicit än i dag att byggherren/fastighetsägaren beaktar åtgärder för transporteffektivitet och tillgång genom hållbara transporter. Kommunen kan komma att begära underlag från byggherren/fastighetsägaren även i denna del av planbeskrivningen. Aspekterna ska bearbetas under hela planprocessen och kan innebära ett visst merarbete för byggherrar/fastighetsägare genom förändrade villkor. Nyttan av åtgärden är att uppnå klimat- och hållbarhetsmålen och bedöms gynna alla parter.

Utredningens förslag om att bestämmelsen i 8 kap. 9 § första stycket 4 PBL ändras bedöms kunna gynna byggherrar och fastighetsägare. Ändringen innebär att kommunen kan ålägga fastighetsägaren att i stället för att anlägga parkering för bilar för enskilt bruk ordna andra anläggningar som uppfyller brukarnas behov av mobilitet i det aktuella området. Beslut om val av anläggning förutsätter en tillräckligt noggrann utredning av förutsättningarna för mobilitet i närområdet. Förslaget kan medföra att byggherren/fastighetsägaren behöver engagera sig mera aktivt i planering av alternativa mobi-

litetsåtgärder för sina brukare. Förslaget innebär en större flexibilitet, en större möjlighet till samverkan om lämpliga åtgärder och att fastighetsägaren kan spara investeringskostnader för parkeringsyta och i stället kan utöka arealen för bostäder, lokaler eller andra kvaliteter inom fastigheten, förutsatt att de alternativa åtgärder som ersätter parkering för bilar för enskilt bruk är tillräckliga.

Förtydligande om vad som får ingå i ett exploateringsavtal bedöms ge byggherrarna ett bättre stöd för samverkan med kommunerna om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. Vi bedömer att förtydligandet underlättar dialogen mellan parterna om vad som ska uppnås i avtalen. Ett avtal om mobilitetstjänster tillsammans med avsatta markutrymmen i en detaljplan kan ersätta nu gällande krav på att byggherren/fastighetsägaren ska anlägga parkeringsplatser och därmed innebära stora nyttor i form av tillgång till mark och lägre investeringskostnader för byggherren.

Den nya lagen om mobilitetskartläggning innebär ett återkommande administrativt åtagande för fastighetsägarna, men vi bedömer arbetsinsatsen som relativt begränsad över tid. Nyttan för fastighetsägaren av en sådan kartläggning består bland annat av att ett kunskapsunderlag kan sammanställas och åberopas. Genom kartläggning kan såväl kommunen som berörda fastighetsägare bli medvetna om åtgärder som vidtas inom en stadsdel eller kommun och kan samverka om effektiviseringar. Kunskapsunderlaget kan användas i dialog mellan kommunen, fastighetsägare och brukare och de sammanställda kartläggningarna kan utgöra incitament för att ytterligare utveckla transporteffektiva och hållbara lösningar.

Samhällsnyttan kommer givetvis att behöva vägas mot kostnaden för fastighetsägarnas arbete med kartläggning. Vår bedömning är dock att nyttan på mellanlång och lång sikt överstiger kostnaderna.

10.6 Konsekvenser för hushåll och enskilda

Föreslagna ändringar kan på sikt medföra försämrad tillgång till parkering för hushåll och enskilda som använder bil för enskilt bruk. Samtidigt kan förslagen bidra till större tillgänglighet till delade fordon inom fastigheten och i närområdet.

På längre sikt kan behovet av parkeringsytor minska ifall hushållen förflyttar sig med motorfordonspooler, andra delningsfordon,

kollektivtrafik, gång och cykel. Genom att främja tillgänglighet till bilpooler kan hushållens utgifter minska. Bilpoolsutredningen hänvisar till flera studier som pekar på att de totala kostnaderna för att använda bil minskar när hushåll övergår från att äga bil till att använda bil via bilpool. En poolbil kan ersätta mellan fyra och tio privatägda bilar. Det frigjorda utrymmet kan användas för nyttor som kommer hushåll och enskilda till del på ett bättre sätt än traditionella parkeringsplatser gör. Åtgärderna kan också gynna byggande av flera och billigare bostäder. En sådan omställning bidrar också till minskade utsläpp vilket gynnar såväl samhället som hushåll och enskilda eftersom det utgör en förutsättning för en hållbar utveckling.

Utredningens förslag kan leda till bättre förutsättningar för gång- och cykeltrafik så att färdsätten blir mer tillgängliga, lättanvända, och konkurrenskraftiga och på så sätt främjar miljön och en större andel aktivt resande. En sådan omställning skulle bidra till bättre hälsa och ett socialt och biologiskt levande stadsliv. Effekterna är beroende av kommunernas planering.

Genom parkeringsköp frigörs parkeringsplatser från boendekostnaden i viss utsträckning redan i dag, men tillämpningen av parkeringsköp och andra åtgärder, såsom flexibla parkeringstal och särskilda fonder för mobilitet, kan växa och inkludera även elfordon, och ytterligare frigöra de boende från utgifter för parkering för fordon som de inte äger.

På längre sikt kan det tänkas att mobilitet som tjänst växer till kombinerade tjänster som kopplas samman med kollektivtrafiken i form av ett digitaliserat och integrerat system som utgör en attraktiv systemlösning för såväl enskilda som hushåll. Sådana åtgärder främjar en övergång till hållbara transporter för hushåll som söker klimatsmarta lösningar.

På landsbygden kommer det på lång sikt att vara attraktivt att fortsätta använda bil för enskilt bruk. Det kan dock uppstå problem och målkonflikter när boende i periferin vill nå attraktiva målpunkter i städerna där sådan fordonstrafik inte är prioriterad. Effekterna beror på kommunernas hantering.

En ny lag om kartläggning av mobilitetsåtgärder främjar boende, brukare och bostadsspekulanter genom bättre tillgång till information om transportmöjligheterna. Informationen gör det lättare för enskilda att välja klimatvänliga alternativ. Indirekt bedömer vi att

kartläggningen medför att fler klimatvänliga transportalternativ erbjuds snabbare så att urvalet blir större.

Konsekvenserna för hushåll och enskilda som fortsätter att prioritera bil för enskilt bruk kan bestå av förändrade förutsättningar för uppställning av bilen, exempelvis längre bort från fastigheten i samlade anläggningar och till högre kostnader. Det finns en risk för att närboende drabbas negativt om närbelägna gator och kvarter används för parkering av bilar för enskilt bruk när en ny fastighet bebyggs och att såväl trafik- som boendemiljön därigenom försämras. Sådana konsekvenser för enskilda är avhängiga av kommunens parkeringsutredning före utbyggnad av en eller flera fastigheter och hur kommunen hanterar åtgärderna för enskilda fastigheter respektive för stadsdelar i deras helhet.

Vi bedömer att våra förslag inte påverkar omfattningen av parkeringsplatser för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Förslagen bedöms påverka individers privatekonomi. När färre äger sin egen bil och utgår från hållbara mobilitetstjänster förväntas kostnaderna för vardagsresor minska. I betänkandet av *Utredningen cirkulär ekonomi* tas en beräkning upp som visar att hushåll som väljer att gå med i bilpool i stället för att använda egen bil sparar cirka 7 700 kronor per år[8].

Ytterligare en följd av förslagen är att fler hushåll har möjlighet att bosätta sig i områden med nyproducerade bostäder om det finns goda förutsättningar för att förflytta sig själv och varor utan att ha tillgång till bil för eget bruk.

10.7 Konsekvenser av tillämpning av lägre parkeringstal

De minskade markanspråken och ekonomiska konsekvenserna därav vid tillämpning av lägre parkeringstal till följd av de förtydliganden som förslagen innebär kan illustreras med följande räkneexempel som gjorts av Sweco Society. En sänkning av parkeringstalet från 0,8 till 0,4 i de tio svenska kommuner[9] som byggde flest flerbostadshus

[8] SOU 2017:22. *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi*. Betänkande av Utredningen cirkulär ekonomi.
[9] Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Lund, Linköping, Helsingborg, Västerås, Umeå och Solna.

under år 2019 skulle innebära en minskad markyta på 170 000 kvadratmeter, vilket ungefär motsvarar 24 fotbollsplaner.[10]

Den minskade kostnaden för parkeringar, sett till ett genomsnitt av olika typer av parkeringsplatser[11], blir totalt 2,7 miljarder kronor. Denna form av besparingar förväntas beröra både kommuner och byggherrar.

10.8 Övriga konsekvenser

10.8.1 Konsekvenser för klimat och miljö

Utredningens förslag syftar till transporteffektivitet genom förtydligande författningsförslag i PBL och en ny lag.

Våra författningsförslag handlar om att skapa bättre förutsättningar för att styra nytillkommande bebyggelse genom lokalisering, bebyggelsesammansättning och utformning för tillgänglighet som ger närhet till service och möjlighet att gå, cykla och resa med kollektivtrafik. Lokalisering av tillkommande bebyggelse ska också övervägas med hänsyn till redan gjorda investeringar i resurseffektiva transportlösningar.

Vi har föreslagit nya bestämmelser som ökar möjligheten för kommuner att besluta så att hållbara och energieffektiva fordon bättre kan ansluta till en fastighet och att parkering av sådana fordon prioriteras framför uppställning av fossildrivna och ytkrävande fordon. Det handlar om att skapa likvärdig tillgänglighet för energieffektiva och yteffektiva trafikslag såsom gång, cykling och kollektivtrafik.

Utredningens bedömning är att förslagen driver i en hållbar riktning och verkar normförskjutande vid planering som har med markanvändning och tillgänglighet och mobilitet för personer och varor att göra. Förslagen kan ge god effekt för tillväxt inom marknaden för delade fordon och forskning visar att körsträckor och utsläpp av växthusgaser minskar bland de hushåll som använder poolfordon. I den utsträckning kommuner och fastighetsägare reserverar parkeringsplatser för delningsfordon i stället för motorfordon för enskilt

[10] Ytan för en parkeringsplats är mellan 15 och 25 kvadratmeter beroende på var parkeringsplatsen befinner sig. Denna beräkning utgår från att en parkeringsplats upptar en genomsnittlig yta av 20 kvadratmeter. Eftersom det vid parkeringsplatser uppkommer fler omkringliggande ytor än bara den enskilda parkeringsplatsen är denna yta lågt räknad.

[11] Här inkluderas parkeringsplatser som asfalterad yta, parkeringsdäck, parkeringshus, nedschaktat garage samt mekaniskt garage.

bruk kan det förväntas bidra till minskade vägtrafikvolymer och minskade utsläpp. Förslagen innebär också ökad möjlighet för kommuner att bestämma anläggningar för delade fordon. Antalet bilar som ingår i bilpooler i Sverige i dag är få i relation till det totala antalet personbilar.

Bilpoolsutredningen pekar på att hushåll minskar sin bilanvändning då man övergår till att använda bilar i motorfordonpooler i stället för motorfordon för enskilt bruk.

Utredningens förslag kan tänkas öka medvetenheten om den miljöbelastning som följer av bilanvändning och därigenom bidra till att fler hushåll nyttjar hållbara transporter. Förslaget om en ny lag om kartläggning av mobilitetsåtgärder innebär att de fastighetsägare som omfattas av kravet ska se till att kartläggningen visas på synlig plats i byggnaden.

Utredningsförslagen förväntas totalt sett bidra till minskad bilanvändning, minskade körsträckor och därigenom till minskade utsläpp av såväl växthusgaser som av luftföroreningar. Förslaget om att kommuner kan minska krav på utrymme för parkering av bilar för enskilt bruk bedömer vi kan minska efterfrågan på sådan bilanvändning och minskar i sig negativa effekter på miljö och klimat.

Minskad areal för parkering innebär en möjlighet att minska arealen hårdgjorda ytor till förmån för stadsgrönska och öka städers motståndskraft mot en ökad mängd nederbörd i form av kraftiga regn.

Eftersom de föreslagna åtgärderna kan bidra till minskad efterfrågan på bilar för eget bruk minskar i så fall även användningen av råvaror (bland annat metaller som kräver gruvbrytning) och den miljöpåverkan som uppstår vid tillverkning och skrotning av bilar.

10.8.2 Konsekvenser för levande städer

Enligt regeringens politik för en hållbar stadsutveckling) ska människor och grönska prioriteras. Regeringen konstaterar i *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*[12] att gator, vägar, parkeringsplatser och spåranläggningar tar i dag en betydande andel av städernas begränsade utrymme i anspråk.

[12] Skr. 2017/18:230, *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling.*

Utredningens förslag om förtydliganden och verktyg för aktörerna bidrar till att andelen utrymme som upptas av gator, vägar, parkeringsplatser och andra anläggningar kan minska. Våra förslag avser att utgöra planeringsverktyg som använder redan befintlig infrastruktur i stället för att bygga ny, att minska transportbehovet, att främja transporter med yteffektiva och delade fordon och därmed minska antalet fordon i städer. Färre motorfordon, bättre förutsättningar för gång-, cykel- och kollektivtrafik menar vi också främjar mångfunktionella gator med sociala vistelseytor, ett starkare socialt perspektiv och trygga, trivsamma och inkluderande utemiljöer med särskild omsorg om åtgärdernas gestaltning.

10.8.3 Konsekvenser i förhållande till nationella mål

Agenda 2030

Agenda 2030 är en global samlad ansats för en hållbar utveckling. Det är en sammanhållen målstruktur med mål inom ett stort antal sakfrågor som även inkluderar ett stort antal redan etablerade perspektiv på såväl internationell som nationell nivå. Agendan förhandlades inom FN:s generalförsamling, där samtliga FN:s medlemsstater ingår. Agendan består bland annat av 17 mål och 169 delmål. De mål som närmast är berörda av våra förslag är följande:

- Mål 9. Bygga motståndskraftig infrastruktur, verka för en inkluderande och hållbar industrialisering samt främja innovation.
- Mål 11. Göra städer och bosättningar inkluderande, säkra, motståndskraftiga och hållbara.
- Mål 13. Vidta omedelbara åtgärder för att bekämpa klimatförändringarna och dess konsekvenser.

Utredningen bedömning är att förslagen i detta betänkande med syfte att leda till mindre behov av transporter, effektivare utnyttjande av infrastruktur, likvärdig tillgänglighet för olika trafikslag samt energieffektivare och miljövänligare fordonstrafik ligger i linje med de nämnda målen.

Nationella miljökvalitetsmål

Riksdagen har beslutat om *Generationsmålet* och 16 miljökvalitetsmål. Utredningens bedömning är att förslagen som lämnas i detta betänkande i första hand bidrar till måluppfyllelsen av följande miljökvalitetsmål:

- Begränsad klimatpåverkan
- Frisk luft
- God bebyggd miljö

Etappmål i miljömålssystemet

Regeringen har beslutat om etappmål i miljömålssystemet som är viktiga för en miljömässigt hållbar stadsutveckling:

- etappmål för att öka andelen gång-, cykel- och kollektivtrafik
- etappmål om metod för stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer
- etappmål om integrering av stadsgrönska och ekosystemtjänster i urbana miljöer.

Vår bedömning är att förslagen till författningsförändringar och en ny lag om mobilitetskartläggning förtydligar vikten av att planläggning och prövning i ärenden om lov och förhandsbesked enligt PBL ska ske med fokus på effektiva och hållbara transporter såsom gång-cykel- och kollektivtrafik. Förslag till en ny lag om kartläggning av åtgärder för brukare inom en fastighet att resa hållbart menar vi också kommer att främja detta etappmål.

De båda etappmålen för stadsgrönska berörs genom att bättre förutsättningar skapas för att ta tillvara och integrera stadsgrönska till följd av minskad biltrafik, minskade luftföroreningar och mera plats genom yteffektiva fordon.

Genom färre motorfordon frigörs fler parkeringsplatser till mer angelägna ändamål. I rapporten *Framtiden för parkering och nya bo-*

städer[13] framhålls att en halvering av dagens parkeringstal ökar Sveriges fysiska byggareal med 30 procent och skulle överstiga Boverkets beräknade bostadsbehov med cirka 15 procent. En uppskattning av gatuparkeringen i svenska städer uppgår till cirka 200 kvadratkilometer enligt samma rapport för att illustrera markpotentialen för bostäder som nu upptas av gatuparkering. Motsvarande arealberäkning skulle kunna utföras med avseende på stadsgrönska i stället för bostäder. Resonemanget illustrerar betydelsen av att prioritera yteffektiva och delade fordon i stadsmiljö.

Klimatmål

Riksdagen har beslutat om flera etappmål inom miljömålssystemet som bidrar till miljökvalitetsmålet *Begränsad klimatpåverkan*. Det etappmål som beskriver det långsiktiga klimatmålet innebär att Sverige senast år 2045 inte ska ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp.

Transportsektorns betydelse för klimatomställningen understryks av att det är den enda sektor för vilken riksdagen har beslutat om ett sektorspecifikt klimatmål. Målet innebär att växthusgasutsläppen från inrikes transporter, utom inrikes luftfart, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med år 2010.

Utredningens syfte med förslagen har ytterst syftat till att bidra till transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter i enlighet med direktiven. Utredningens bedömning är att varje enskilt åtgärdsförslag kan anses ha effekt och tillsammans har åtgärderna möjlighet att nå goda resultat.

Transportpolitiska mål

Transportpolitikens övergripande mål, som beslutades av riksdagen 1998, är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

[13] Fastighetsägarna i Stockholm, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen (2020): *Framtiden för parkering och nya bostäder – Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser.*

Vi bedömer att våra förslag bidrar till de transportpolitiska målen både genom att fokusera åtgärder som kan gynna tillgänglighet, transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter.

Politik för gestaltad livsmiljö

Riksdagen har beslutat om sex nationella arkitektur-, form- och designpolitiska mål[14]. Den nya politikens kärna är en helhetssyn på den gestaltade livsmiljön som tar utgångspunkt i människans behov och livskvalitet.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att utreda bestämmelser om gestaltad livsmiljö. Vi konstaterar dock att det kan finnas behov av att se över bestämmelser i PBL med avseende på den nya politiken för gestaltad livsmiljö.

10.8.4 Konsekvenser för regional utveckling

Målet för den regionala utvecklingspolitiken är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet. Prioriteringar för att nå målet för den regionala utvecklingspolitiken är bland annat innovation och företagande, attraktiva miljöer och tillgänglighet.

Utredningens förtydliganden i PBL innebär ett ökat fokus på att de lokala, regionala och nationella planeringsnivåerna samverkar och samordnar sina processer i högre grad för att öka transporteffektiviteten i samhället.

På landsbygden kommer bilen sannolikt fortfarande vara det dominerande sättet att skapa tillgänglighet, därför är omställningen av fordon och bränsle vitalt. Utredningens förslag kan främja landsbygdernas roll i omställningen som leverantör av klimatsmart energi och förnybara resurser. En ökad produktion av hållbara förnybara drivmedel i Sverige skulle kunna öka försörjningstryggheten, skapa jobb och bidra till regional utveckling. Glest bebyggda områden behöver dock också vara så transporteffektiva som möjligt. Lösningar för samordnade transporter av varor är ett exempel på ett område som kan bidra till såväl kostnadsbesparingar som god tillgänglighet och minskade utsläpp.

[14] Prop. 2017/18:110 *Politik för gestaltad livsmiljö*.

10.8.5 Förslagens påverkan på den kommunala självstyrelsen

Utredningen föreslår i 4 kap. 2 § PBL att kommunen ska ta hänsyn till frågan om transporteffektivitet vid bedömningen av om det föreligger behov av detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk. Ändringen innebär delvis ett förtydligande, eftersom kommunen enligt nuvarande lydelse av bestämmelsen ska ta hänsyn till den tänkta bebyggelsens inverkan på omgivningen. Med "inverkan på omgivningen" avses både den inverkan på miljön och den inverkan på omgivningen i övrigt som uppstår på grund av bebyggelsen. Exempel på sådan inverkan är om den planerade användningen genererar mycket trafik. Hänsyn till transporteffektivitet enligt förslaget innefattar hänsyn till trafik, men även fler aspekter och innebär att kommuner måste beakta fler aspekter vid bedömningen enligt paragrafen. Detaljplaneringen är dock till för att lösa problem som kan uppstå och vara kostsamma, innan stora och långsiktiga investeringar görs. Förslaget innebär enligt utredningen därför inte någon utökning av detaljplanekravet eller inverkan på den kommunala självstyrelsen.

Utredningen föreslår i 6 kap. 40 § PBL att ett exploateringsavtal får omfatta mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. Förslaget ger kommuner tydligt lagstöd för den tillämpning som har vuxit fram i fråga om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster i exploateringsavtal. Förslaget innebär en utökning av de frågor som får omfattas av ett exploateringsavtal och kan därmed anses öka den kommunala självstyrelsen något.

10.8.6 Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen

De redovisade förslagen bedöms inte beröra EU-rätten. På plan- och byggområdet beslutar medlemsstaterna till övervägande del nationellt. Den föreslagna lagen och dess syfte att främja en transporteffektiv samhällsstruktur hänger nära samman med övrig lagstiftning som reglerar planering och användande av mark- och vattenområden. Den föreslagna lagen bedömer vi inte heller direkt bör påverka EU:s inre marknad. Det är därför inte sannolikt att en lag om kartläggning av mobilitetsåtgärder berörs av tjänstedirektivet (2006/123/EG).

10.8.7 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Enligt *Utredningen cirkulär ekonomi*[15] är kvinnor och utrikesfödda överrepresenterade bland de personer som inte har råd att äga en bil. Jämställdheten mellan könen kan därför påverkas positivt om delningsfordon och tillgänglighet till gång-, cykel- och kollektivtrafik ersätter användning av bilar för enskilt bruk.

Förbättrade förutsättningarna för gång-, cykel- och kollektivtrafik skulle gynna kvinnor mer än män. En studie i sju olika städer runt om i världen visar stora skillnader i resmönster mellan män och kvinnor[16]. Kvinnor går och använder kollektivtrafik mer än män och är mer angelägna när det gäller säkerhet, trygghet, hållbarhet och nyttan med resan. Kvinnor lägger stor vikt vid egenskaper hos infrastrukturen för gång, cykel och hållplatser. Män är mer benägna att använda sig av nya mobilitetstjänster.

Bildelning medför ökade möjligheter att få tillgång till bil till en lägre totalkostnad för bilanvändning och utredningens förslag kan förväntas underlätta nyttjandet av bildelningstjänster vilket tilltalar män mera enligt ovan nämnda utredning. Utredningens förslag kan också gynna kvinnor eftersom kvinnors disponibla inkomster i genomsnitt är lägre än mäns.

Utredningens förslag kan också gynna utrikesfödda eftersom denna grupp i genomsnitt har lägre disponibla inkomster än den övriga befolkningen.

10.8.8 Konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Vi bedömer att utredningsförslagen bidrar positivt till de integrationspolitiska målen genom att främja tillgänglighet till delningsfordon och hållbara transporter som alternativ till bil för enskilt bruk. Se även avsnitt 10.6 ovan. Reseutbudet ökar för de som inte har körkort och vars huvudsakliga resor går mellan hemmet och arbetet. Det gör att fler barn och unga samt pensionärer får en större valmöjlighet när och hur de vill resa. Möjligheten att ta sig till och från aktiviteter och möten på ett enklare och tryggare sätt ökar.

[15] SOU 2017:22.
[16] Weinreich, M (2021) *Gender & Smart Mobility*. Utgiven av Ramboll.

Utredningens förslag bedöms också främja mångfunktionella gator, sociala vistelseytor, ett starkare socialt perspektiv och trygga, trivsamma och inkluderande utemiljöer med särskild omsorg om åtgärdernas gestaltning.

En negativ konsekvens av att fler resor utgår från digitala plattformar ökar risken för utanförskap för de som inte har tillgång till den teknik som tillhandahåller digitala plattformar, till exempel äldre personer eller andra samhällsgrupper utan smarta telefoner.

10.8.9 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag (202X:XX) om mobilitetskartläggning

1 §

Paragrafen anger lagens syfte. Lagens syfte är att främja tillgängligheten till mobilitetåtgärder och mobilitetstjänster samt hushållning med mark och stadsmiljö.

Tillgång till mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster ska främjas genom att de mobilitetskartläggningar som görs ska bidra till kunskap om de transportlösningar som finns. Lagens bestämmelser ska bidra till kunskap hos boende, verksamhetsutövare, kommun och Boverket. Kunskapen bland boende och verksamhetsutövare ska bidra till ökat engagemang och efterfrågan på olika transportlösningar nära bostaden. Kunskap hos kommuner ska bidra som underlag i kommuners samhällsplanering och kunskap hos Boverket kan bidra till åtgärder på nationell nivå för att främja tillgången till olika transportlösningar. Bättre tillgång till transportlösningar främjar hushållning med mark och stadsmiljö.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

2 §

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Lagen ska tillämpas för fastigheter med bostäder och verksamheter som medför ett transportbehov av betydande omfattning. I 3 § i förslaget till förordning (202X:XX) om mobilitetskartläggning anges vilka fastigheter som medför ett transportbehov av betydande omfattning och som omfattas av lagen.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

3 §

Paragrafen definierar mobilitetskartläggning som en kartläggning över mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster inom fastigheter som anges i 2 § i förslaget till lag (202X:XX) om mobilitetskartläggning.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

4 §

I paragrafen anges att termerna mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som används i lagen har samma betydelse som i PBL.

Termerna definieras i förslaget i 1 kap. 4 § PBL. Där anges att mobilitetsåtgärder avser utrymmen för parkering, stannande, lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor. Det anges att mobilitetsjänster avser tjänster för persontransport och för leverans eller förvaring av varor. Se kommentaren till förslaget 1 kap. 4 § PBL med beskrivningar av termernas innebörd.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

5 §

I paragrafen anges att ägare till fastigheter som anges i 2 § ska göra en mobilitetskartläggning årligen.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

6 §

Paragrafen anger vad en mobilitetskartläggning ska innehålla och att fastighetsägaren ska ge in mobilitetskartläggningen till berörd kommun och den myndighet som regeringen bestämmer.

I 11 § anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om innehållet i en mobilitetskartläggning. I 5 § i förslaget till förordning (202X:XX) om mobilitetskartläggning anges vem som får meddela sådana föreskrifter.

I 4 § i förslaget till förordning (202X:XX) om mobilitetskartläggning anges till vilken myndighet och när kartläggningen ska ges in.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

7 §

Paragrafen anger att fastighetsägare ska tillhandhålla den senast genomförda mobilitetskartläggningen på tre sätt; den ska visas på en för allmänheten väl synlig och framträdande plats i byggnader på fastigheten, visas för en presumtiv nyttjanderättshavare och överlämnas till en ny nyttjanderättshavare. Paragrafen anger även att mobilitetskartläggning ska anges vid annonsering vid uthyrning eller försäljning.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

8 §

Paragrafen anger att tillsyn ska utövas över att lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. I 6 § i förslaget till förordning (202X:XX) om mobilitetskartläggning anges vilken myndighet ska utöva tillsynen.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

9 §

Paragrafen reglerar fastighetsägares skyldighet att lämna upplysningar och handlingar till tillsynsmyndigheten.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

10 §

Paragrafen ger tillsynsmyndigheten rätt att besluta om föreläggande och att förena föreläggande med vite.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

11 §

I paragrafen regleras bemyndiganden att meddela föreskrifter om vilka fastigheter som medför ett transportbehov av betydande omfattning enligt 2 § och de skyldigheter som anges i 6 och 7 §§.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.7.

12 §

Paragrafen anger att beslut om föreläggande får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Överväganden redovisas i avsnitt 8.7.

11.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2020:900)

1 kap. 4 §

Paragrafen innehåller en uppräkning i alfabetisk ordning av definitioner eller uttryck i plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Definitioner av termerna ”mobilitetsåtgärd” och ”mobilitetstjänst” införs. Med ”mobilitet” avses rörlighet för människor eller varor.

”Mobilitetsåtgärd” definieras i paragrafen som utrymme och anläggning för 1. parkering eller stannande för persontransporter, eller 2. lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor.

Exempel på mobilitetsåtgärder är utrymmen och anläggningar för parkering och stannande med cykel, sparkcykel, moped, e-skoter och bil för enskilt bruk samt på vissa håll i landet sparkar och snöskotrar. Det kan också vara utrymmen och anläggningar för delade fordon som exempelvis självkörande bilar eller andra självkörande fordon, bilpoolsbilar, delade cyklar, sparkcyklar, mopeder, e-skotrar med mera. Det kan vidare vara utrymmen för samnyttjande av parkeringsplatser eller samåkningspunkt, angöringsplats eller hållplats samt utrymmen för kollektivtrafik. Mobilitetsåtgärder kan antingen vara avsedda för stannande för på- och avstigning eller för parkering, eller en kombination av de båda. Mobilitetsåtgärder kan avse utrymmen och anläggningar för olika trafik- och fordonsslag eller kombinationer av dessa, utan någon självklar prioritet mellan trafik- och fordonsslagen. Med bil för enskilt bruk avses bilar som i huvudsak används endast för ett hushåll. Typiskt sett gäller det så kallade egenägda bilar, förmånsbilar eller bilar som innehas genom privatleasing.

Termen mobilitetsåtgärd införs i 4 kap. 13 och 14 §§, 6 kap. 40 § samt 8 kap. 9 och 10 §§. Vidare införs termen mobilitetsåtgärder i

den föreslagna lagen (202X:XX) om mobilitetskartläggning. Genom införande av termen mobilitetsåtgärd i PBL stärks en bredare syn på de trafik- och fordonsslag som planering, planläggning och beslut enligt PBL ska omfatta.

Parkering och stannande har motsvarande betydelse som i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner.

En mobilitetsåtgärd kan enligt punkten 2 avse utrymme och anläggning för lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor. Utrymme för leveranser och tillfällig förvaring avser utrymme för skåp eller liknande som utgör leveranspunkt för varuleveranser för boende och verksamhetsutövare. Utrymmen för leveranser och tillfällig förvaring kan även ha uppställningsplats och laddning för de fordon med vilka varorna transporteras, exempelvis bil, paketcykel, moped, kärra eller annat fordon samt självkörande fordon. Anläggningar för parkering utomhus kan därför behövas. Det kan även behövas leveransskåp eller boxar av olika slag. Det kan vara fråga om kylda skåp för matleveranser med tillhörande tekniska anläggningar för kylfunktion.

”Mobilitetstjänst” definieras i paragrafen som tjänst för 1. Persontransporter, eller 2. leverans eller tillfällig förvaring av varor.

En mobilitetstjänst för persontransporter kan exempelvis handla om bokning, prenumeration, medlemskap eller betalning. Tjänsten kan tillhandahållas genom en fysisk anläggning eller anordning, en mobilapplikation eller annan digital lösning. En mobilitetstjänst kan innebära att en resenär prenumererar på en transporttjänst anpassad efter individens behov. Tjänsterna kan avse transporter med eller tillgång till exempelvis lånecyklar, självkörande bilar, bilpoolsbilar, cykel-, sparkcykel- och mopedpooler med mera eller samåkning. Det kan också handla om erbjudanden kopplade till befintliga tjänster, exempelvis rabatterat kollektivtrafikkort.

En mobilitetstjänst enligt punkten 2 är en tjänst för leveranser och tillfällig förvaring av varor. Det kan vara hemleveranser och nyttjande av skåp och liknande för boende och verksamhetsutövare.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.6.

2 kap. 3 §

Paragrafen anger de grundläggande kraven på planläggning.

I första stycket ändras genom ett tillägg i punkten 1 så att ”en transporteffektiv samhälls- och bebyggelsestruktur” införs. Ändringarna i punkten 1 innebär att planläggning ska främja en ändamålsenlig och transporteffektiv samhälls- och bebyggelsestruktur.

Nuvarande termen ”struktur”, som berör rekvisitet ändamålsenlig och det tillagda rekvisitet transporteffektiv, ersätts med ”samhälls- och bebyggelsestruktur”. Tillägget och ändringen medför inga ändringar i den del av punkten 1 som avser estetik.

Genom ändringarna i punkten 1 förtydligas att planläggning ska främja en transporteffektiv struktur och aspekten transporteffektivitet stärks vid de avvägningar som ska göras.

En ”transporteffektiv samhälls- och bebyggelsestruktur” enligt förslaget innebär att bebyggelse är samlad så att behovet av person-, gods- och varutransporter hålls på en så låg nivå som möjligt och att befintlig infrastruktur utnyttjas. Bostäder och verksamheter är tillgängliga med gång, cykel och olika energieffektiva och miljövänliga transportslag.

Med ”samhällsstruktur” avses samhällsservice, kommersiell service och rekreationsytor. Rekreationsytor kan vara exempelvis grönområden, lek- och idrottsplatser, parker, platser för växtlighet, vattenområden, promenad- och cykelstråk och liknande. Samhällsservice och kommersiell service avses ha motsvarande betydelse som termerna har i 2 kap. 5 § första stycket punkten 3 och 7 § punkten 5.

Bebyggelse definieras i 1 kap. 4 § PBL som en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader. Med ”bebyggelsestruktur” avses struktur av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader och områden där emellan.

Med den föreslagna termen ”transporteffektivitet” avses att fyra aspekter ska främjas. Det handlar om att

- minska behovet av transporter
- nyttja befintlig infrastruktur bättre
- åstadkomma en likvärdig tillgänglighet till olika trafik- och fordonsslag

– skapa förutsättningar för energieffektivare och mer miljövänlig fordonstrafik.

Mindre behov av transporter kan åstadkommas genom att ordna ett tillkommande bebyggelseområde så att dels dess yttre tillgänglighet kan uppnås genom en lämplig lokalisering och en bebyggelsesammansättning som främjar närhet till service och andra samhällsfunktioner, dels den inre tillgängligheten kan uppnås utan energikrävande trafikslag som gång- och cykeltrafik genom områdets närmare fysiska utformning.

Effektivare nyttjande av infrastruktur kan åstadkommas genom att förlägga tillkommande bebyggelse (bostäder och verksamheter) till områden där hög tillgänglighet redan finns samt i den befintliga infrastrukturen främja resurseffektiva transportslag (till exempel fysiska åtgärder som kollektivtrafikfiler, ladd- och poolinfrastruktur) och på så sätt nyttja redan gjorda investeringar i infrastrukturanläggningar.

Likvärdig tillgänglighet till olika trafikslag kan åstadkommas genom att angöring, uppställning/förvaring av fordon ordnas likvärdigt för olika fordonsslag samt genom att flöden in och ut ur ett område (personer, varor, återvinning) kan ordnas flexibelt för att möta både nuvarande behov och framtida anspråk från delade mobilitetstjänster och mobilitet som tjänst, vilket främjar en hållbar mobilitet och likvärdiga möjligheter till förflyttning.

Energieffektivare och miljövänligare fordonstrafik kan främjas genom fysiska åtgärder såsom infrastruktur för exempelvis el (laddstolpar), biogas och vätgas, angörings- och uppställningsplatser för delade fordon (autonoma fordon, e-skotrar, cyklar).

Med tillgänglighet avses den möjlighet med vilken medborgare och näringsliv fysiskt kan nå det utbud och de aktiviteter i samhället som de har behov av. I samband med transporter kan tillgänglighet tolkas som möjlighet att nå något önskvärt, exempelvis arbetsplatser, service, rekreation samt övrigt utbud och övriga aktiviteter. Tillgängligheten för ett visst område ökar om man med mindre uppoffring kan göra samma resor som förut, eller med samma uppoffring som förut kan nå ett större urval av målpunkter.

Liksom idag, ska även den nya lydelsen av punkten 1 gälla i andra ärenden enligt PBL enligt andra stycket. I vilken utsträckning pröv-

ningen i bygglov ska ske enligt 2 kap. 3 § PBL framgår, liksom i dag, av 9 kap. 30–32 §§ PBL.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.2.1.

2 kap. 5 §

Paragrafen handlar om lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk. Den är tillämplig vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked.

I paragrafens *första stycke*, punkten 3, görs ett tillägg som anger att transporteffektivitet ska främjas. Ändringen innebär att vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked ska hänsyn tas till möjligheterna att ordna trafik och främja transporteffektivitet vid lokalisering av bebyggelse och byggnadsverk. Ordnande av trafik handlar om framkomlighet och trafiksäkerhet. Som anges i kommentaren till 2 kap. 3 § PBL handlar transporteffektivitet om att minska behovet av transporter, nyttja befintlig infrastruktur bättre, åstadkomma en likvärdig tillgång till olika trafik- och fordonsslag och skapa förutsättningar för energieffektivare och mer miljövänlig fordonstrafik.

Genom ändringen ska lokaliseringen bedömas lämplig också utifrån möjligheterna att uppnå transporteffektivitet och inte bara ordnande av trafik (framkomlighet och trafiksäkerhet).

Främjande av transporteffektivitet vid lokaliseringsbeslut innebär att nya bebyggelseområden förläggs tillgängligt i förhållande till viktiga samhällsfunktioner, att befintlig infrastruktur nyttjas effektivt och att olika trafikslag blir mer likvärdigt tillgängliga.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.2.2.

2 kap. 6 §

Paragrafen innehåller de närmare kraven på placering och utformning av bebyggelse och byggnadsverk. Paragrafen är tillämplig vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader som inte kräver lov.

I paragrafens *första stycke*, punkten 6, görs ett tillägg genom att ”transporteffektivitet” införs. Ändringen innebär att vid planläggning, i ärenden om bygglov och vid åtgärder avseende byggnader

som inte kräver lov ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till behovet av en transporteffektiv trafikförsörjning och en god trafikmiljö.

Genom tillägget kompletteras nuvarande krav på att ta hänsyn till trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö med hänsyn till transporteffektivitet. Den befintliga formuleringen ”trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö” inbegriper kollektivtrafik, bil-, gång- och cykeltrafik. Genom ändringen ska tillkommande bostäder och verksamheter placeras även med beaktande av minskat behov av transporter, nyttjandet av befintlig infrastruktur, likvärdig tillgänglighet till olika trafikslag och förutsättningar för energieffektiv och miljövänlig fordonstrafik. Se beskrivningen av innebörden av termen transporteffektivitet i kommentaren till förslaget i 2 kap. 3 § PBL.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.2.3.

2 kap. 7 §

Paragrafen anger i sin nuvarande lydelse att hänsyn ska tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse ska finnas gator och vägar, torg, parker och andra grönområden, lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse, och möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service. Paragrafen är tillämplig vid planläggning.

Paragrafen ändras genom ett tillägg av ”mobilitetsåtgärder” i punkten 1.

I 2 kap. 3, 5 och 6 §§ PBL har termen ”transporteffektivitet” införts genom förslagen i dessa paragrafer. Införande av ”mobilitetsåtgärder” i denna paragraf preciserar transporteffektivitet i de delar som handlar om likvärdig tillgänglighet till olika trafikslag och förutsättningar för energieffektiv och miljövänlig fordonstrafik.

Ändringen innebär att hänsyn till behovet av gator och vägar, i vilket ingår gång- och cykelvägar, kompletteras med behovet av mobilitetsåtgärder. ”Mobilitetsåtgärder” i denna paragraf preciserar transporteffektivitet avseende utrymmen och anläggningar för lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor.

Mobilitetsåtgärder kompletterar nuvarande punkten 5 i paragrafen, som handlar om möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service. Den punkten innefattar ett hänsynstagande till behovet av kollektivtrafik, vilket även ingår i mobilitetsåtgärder. Som framgår av kommentaren till förslaget om definition av mobilitetsåtgärder i 1 kap. 4 § PBL omfattar mobilitetsåtgärder inte bara kollektivtrafik utan även utrymmen för andra och olika typer av trafiklösningar.

Genom ändringen ska hänsyn tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns exempelvis uppställningsplatser för delade fordon och anläggningar för varutransporter. Se vidare om innebörden av termen mobilitetsåtgärder i kommentaren till förslaget i 1 kap. 4 § PBL.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.2.4.

4 kap. 2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om det så kallade detaljplanekravet.

I paragrafens första stycke, punkten 1, görs ett tillägg genom att ”transporteffektivitet” införs. I kommentaren till ändringarna i 2 kap. 3 § PBL redovisas innebörden av transporteffektivitet.

Ändringen i denna paragraf innebär att kommunen ska ta hänsyn till frågan om transporteffektivitet vid bedömningen av om det föreligger behov av detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse med bygglovspliktiga byggnadsverk.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.4.1.

4 kap. 6 §

Paragrafen anger i sin nuvarande lydelse att kommunen i detaljplan får bestämma markreservat för sådana trafik- och väganläggningar, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för allmänna ändamål.

Paragrafen ändras så att ”anläggningar för leveranser” läggs till. Det kan gälla omlastning eller slutleverans. Ändringen innebär en utvidgning av de ändamål för vilka kommunen kan bestämma om markreservat.

Övervägandena redovisas i 8.4.2.

4 kap. 13 §

Paragrafen ger kommunen möjlighet att i en detaljplan bestämma krav i fråga om att ordna utrymme för parkering, lastning och lossning som behövs med hänsyn till bestämmelserna om obebyggda tomter i 8 kap. 9 § första stycket punkten 4 PBL. Enligt 8 kap. 9 § första stycket punkten 4 PBL ska en obebyggd tomt ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.

I paragrafens *punkt 1* ersätts ”utrymme för parkering, lastning och lossning” med ”mobilitetsåtgärder”. Se definition och innebörd av mobilitetsåtgärder i kommentaren till 1 kap. 4 § PBL. Som framgår av definitionen omfattas parkering, lastning och lossning av ”mobilitetsåtgärder”.

I 2 kap. 3, 5 och 6 §§ PBL har termen ”transporteffektivitet” införts genom förslagen i dessa paragrafer. Införande av ”mobilitetsåtgärder” i denna paragraf preciserar transporteffektivitet i de delar som handlar om likvärdig tillgänglighet till olika trafikslag och förutsättningar för energieffektiv och miljövänlig fordonstrafik. Mobilitetsåtgärder avser även utrymmen och anläggningar för lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor.

Ändringen innebär att en kommun ska beakta olika alternativ när kommunen bedömer behovet av utrymmen för stannande och parkering. Det kan exempelvis vara alternativ till bilar för enskilt bruk. En bedömning enligt den föreslagna lydelsen av punkten 1 kan innebära minskade ytor för bilar för enskilt bruk till förmån för andra alternativ som dels kan kräva mindre yta, dels kan vara miljövänligare. Som framgår av kommentaren till förslaget i 1 kap. 4 § PBL, kan mobilitetsåtgärder exempelvis röra sig om utrymmen och anläggningar för parkering och stannande med cykel, sparkcykel, moped, bil med mera samt delade fordon som exempelvis kollektivtrafik, självkörande bilar, bilpoolsbilar, delade cyklar, sparkcyklar och mopeder med mera. Det kan vidare vara utrymmen för samutnyttjande av parkeringsplatser eller samåkningspunkt, angöringsplats eller hållplats. Mobilitetsåtgärder kan antingen vara avsedda för stannande för på- och avstigning eller för parkering, eller en kombination av de båda. Mobilitetsåtgärder kan vidare avse utrymmen och anläggningar för olika trafik- och fordonsslag samt varor eller kombinationer av dessa.

Enligt förslaget till ändring i 6 kap. 40 § ska ett exploateringsavtal få omfatta mobilitetsåtgärder. Ett exploateringsavtal ska även enligt förslagen få omfatta mobilitetstjänster. I förslaget till ändring i 1 kap. 4 § definieras mobilitetstjänst som tjänst för persontransporter, samt för leverans eller tillfällig förvaring av varor. Tillgången till mobilitetstjänster har en nära koppling till behovet av mobilitetsåtgärder (utrymmen och anläggningar för stannande, parkering, lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring).

I paragrafens *punkt 2* ersätts ”parkeringsplatser” med ”mobilitetsåtgärder”. Ändringen är en följd av förslaget i punkten 1.

I paragrafens *punkt 3* ersätts ”parkering” med ”åtgärder enligt första punkten”. Ändringen är en följd av förslaget i punkten 1.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.4.3.

4 kap. 14 §

Paragrafen handlar om villkor för bygglov eller startbesked.

Paragrafen ändras så att en ny punkt 2 införs 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. Säkerställande kan exempelvis ske genom att byggherren i avtal förbinder sig till att åtgärden kommer att genomföras om detaljplanen antas och bygglovhandlingarna innefattar den tänkta åtgärden.

Ändringen innebär att villkor för bygglov och startbesked kan omfatta utrymme och anläggning för parkering eller stannande för persontransporter eller lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor. Se definition av och kommentar till termen mobilitetsåtgärd i kommentaren till förslaget till ändring i 1 kap. 4 § PBL.

Som följd av att en ny punkt 2 införs, flyttas nuvarande punkt 2 till punkt 3, nuvarande punkt 3 till punkt 4, nuvarande punkt 4 till punkt 5 och nuvarande punkt 5 till en ny punkt 6.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.4.4.

4 kap. 33 §

Paragrafen anger vad en planbeskrivning ska innehålla, uppräknat i fem punkter.

I paragrafens första stycke, får punkt 4 nytt innehåll genom ett tillägg som anger att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av hur planen uppfyller kraven på transporteffektivitet. Nuvarande innehåll i punkt 4 flyttas till punkt 5 och nuvarande innehåll i punkt 5 flyttas till en ny punkt 6.

I 2 kap. 3, 5 och 6 §§ PBL har termen ”transporteffektivitet” införts genom förslagen i dessa paragrafer. Innebörden av transporteffektivitet förklaras i kommentaren till förslag till ändringar i 2 kap. 3 § PBL.

Övervägandena i fråga om transporteffektivitet ska ske enligt 2 kap. En redovisning enligt den nu aktuella paragrafen av hur planen uppfyller kraven på transporteffektivitet i planbeskrivningen innebär kortfattade kommentarer kring de fyra aspekterna som ingår i transporteffektivitet. Det innebär exempelvis hur planen ingår i en transporteffektiv struktur och vilka mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster som kommer att finnas tillgängliga inom planområdet.

Den nya punkten 4 kompletterar nuvarande punkt 1 om planeringsförutsättningarna, som avser bland annat trafikförhållanden.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.4.5.

6 kap. 40 §

Paragrafen reglerar vad ett exploateringsavtal får innehålla.

Paragrafen får ett tillägg, genom ett nytt andra stycke, som innebär att ett exploateringsavtal får omfatta mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. Beträffande definitionen av mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster, se kommentaren till 1 kap. 4 § PBL. Nuvarande innehåll i andra stycket flyttas till tredje stycket och nuvarande innehåll i tredje stycket flyttas till ett nytt fjärde stycke.

Genom ändringen får kommunen avtala med byggherrar och fastighetsägare om mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster. Till skillnad mot de åtgärder som avses i första stycket behöver inte mobilitetsåtgärder och mobilitetstjänster vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras.

Genom planbestämmelser kan kommunen enligt förslagna ändringar i 4 kap. 13 § PBL bestämma de krav i fråga om att ordna mobilitetsåtgärder som behövs med hänsyn till 8 kap. 9 § första stycket 4, det vill säga utrymmen och anläggningar för parkering eller stannande för persontransporter eller lastning och lossning, leverans eller tillfällig förvaring av varor.

Genom införande av möjlighet för kommun, byggherre och fastighetsägare att även avtala om *mobilitetstjänster* i exploateringsavtalet kan nyttjandet av utrymmena säkerställas och etableras för nya områden. Tiden för drift och funktion av tjänsterna regleras inte i PBL, utan bestäms av de berörda parterna i exploateringsavtalet.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.6.

8 kap. 9 §

Enligt paragrafens nuvarande första stycke punkten 4 ska en obebyggd tomt ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon.

Paragrafen ändras i första stycket, punkten 4, så att utrymme för ”parkering, lastning och lossning av fordon” ersätts med ”mobilitetsåtgärder”. Parkering, lastning och lossning i den nuvarande punkten 4 inryms i termen mobilitetsåtgärder, se kommentaren till 1 kap. 4 § PBL. Enligt 4 kap. 13 § PBL får kommunen i detaljplan bestämma de krav i fråga om att ordna mobilitetsåtgärder som behövs med hänsyn till nu aktuell bestämmelse. Om det saknas planbestämmelser i frågan måste det vid bygglovsprövningen bedömas om kraven i paragrafen är uppfyllda. Med lämpligt utrymme för mobilitetsåtgärder avses, liksom enligt nuvarande bestämmelse, att det ska vara lämpligt beläget och tillräckligt stort. I vilken omfattning som mobilitetsåtgärder ska krävas bör, liksom enligt nuvarande bestämmelse, bestämmas med utgångspunkt i första hand i sådana riktlinjer för mobilitet som kommunen har antagit, eventuellt i översiktsplanen.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.5.

8 kap. 10 §

Paragrafen, som reglerar bebyggda tomter, ändras så att utrymme för ”parkering, lastning och lossning av fordon” ersätts med ”mobilitetsåtgärder”. Parkering, lastning och lossning i den nuvarande lydelsen inryms i termen mobilitetsåtgärder. Se kommentaren till förslaget i 8 kap. 9 § PBL.

Övervägandena redovisas i avsnitt 8.5.

Referenser

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar

SOU 1994:36: *Miljö och fysisk planering.* Delbetänkande av Plan- och byggutredningen.

SOU 2006:109: *Ett enhetligt sanktionssystem för felparkering.* Betänkande av Parkeringsutredningen.

SOU 2011:49: *Medfinansiering av transportinfrastruktur.* Slutbetänkande av Medfinansieringsutredningen.

SOU 2012:91: *Ett effektivare plangenomförande*. Betänkande av Plangenomförandeutredningen.

SOU 2013:34: *En effektivare plan- och bygglovsprocess.* Betänkande av Plangenomförandeutredningen.

SOU 2013:84: *Fossilfrihet på väg.* Betänkande av Utredningen om fossilfri fordonstrafik.

SOU 2015:59: *En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning.* Betänkande av Bostadsplaneringskommittén.

SOU 2015:60: *Delrapport från Sverigeförhandlingen – Ett författningsförslag om värdeåterföring.*

SOU 2015:88: *Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design.* Betänkande av Gestaltad livsmiljö – en ny politik för arkitektur, form och design.

SOU 2016:21: *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.* Delbetänkande av Miljömålsberedningen.

SOU 2017:22: *Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi.* Betänkande av Utredningen cirkulär ekonomi.

SOU 2017:64: *Detaljplanekravet.* Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen.

SOU 2018:16: *Vägen till självkörande fordon.* Slutbetänkande av Utredningen om självkörande fordon på väg.

SOU 2018:46: *En utvecklad översiktsplanering. Att underlätta efterföljande planering*. Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen.

SOU 2018:67: *Ett snabbare bostadsbyggande.* Betänkande av Byggrättsutredningen.

SOU 2018:86: *Verkställbarhet av beslut om lov.* Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen.

SOU 2019:9: *Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning.* Delbetänkande av Översiktsplaneutredningen.

SOU 2019:17: *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling.* Betänkande av Samordning för bostadsbyggande.

SOU 2020:22: *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon.* Betänkande av Bilpoolsutredningen.

SOU 2020:25: *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik.* Betänkande av Utredningen om ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige.

SOU 2020:75: *Bygg och bo till lägre kostnad – förslag för bättre konkurrens i bostadsbyggandet.* Slutbetänkande av Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggande.

Propositioner m.m.

Prop. 1980/81:165, *om ändring i byggnadslagen (1974:385) m.m.*

Prop. 1984/85:14, *om boende- och nyttoparkering på gatumark.*

Prop. 1985/86:1, *med förslag till ny plan- och bygglag.*

Prop. 1990/91:117, *om en ny kommunallag.*

Prop. 1990/91:146, *om ändring i plan- och bygglagen (1987:10), m.m.*

Prop. 1992/93:210, *om ny ordningslag m.m.*

Prop.1994/95:230, *Kommunal översiktsplanering enligt plan- och bygglagen, m.m.*

Prop. 1997/98:117, *Framtidsformer Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design.*

Prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag.*

Prop. 2008/09:35, *Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt.*

Prop. 2008/09:162, *En sammanhållen klimat- och energipolitik.*

Prop. 2009/10:170, *En enklare plan- och bygglag.*

Prop. 2009/2010:200, *Ny kollektivtrafiklag.*

Prop. 2010/11:63, *Komplettering av den nya plan- och bygglagen.*

Prop. 2011/12:118, *Planeringssystem för transportinfrastruktur.*

Prop. 2013/14:126, *En enklare planprocess.*

Prop. 2013/14:127, *Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov.*

Prop. 2016/17:45, *Värdeåterföring vid satsningar på transportinfrastruktur.*

Prop. 2016/17:146, *Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige.*

Prop. 2016/17:200, *Miljöbedömningar.*

Prop. 2017/18:110, *Politik för gestaltad livsmiljö.*

Prop. 2017/18:167, *Ett tydligare och enklare detaljplanekrav.*

Prop. 2017/18:266, *En ny regional planering.*

Prop. 2019/20:52, *En utvecklad översiktsplanering.*

Prop. 2019/20:65, *En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan.*

Prop. 2019/20:188, *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021. Utgiftsområde 18.*

Skr. 2017/18:230, *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling.*

Skr. 2017/18:238, *En klimatstrategi för Sverige.*

Skr. 2017/18:278, *Nationell planering för transportinfrastrukturen 2018–2029.*

Näringsdepartementet (2018): *Effektiva, kapacitetsstarka och hållbara godstransporter – en nationell godstransportstrategi.* Artikelnummer: N2018.21.

Lagrådsremiss 2021: *Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning.* Regeringens remiss till Lagrådet.

Rapporter och övrig litteratur

Boverket (2020): *Boverkets författningssamling. Boverkets föreskrifter om detaljplan.* BFS 2020:5

Boverket (2005): *Enklare utan hinder.*

Boverket (2011): Boverkets författningssamling. Boverkets byggregler, *BBR: Föreskrifter och allmänna råd.* BFS 2011:6, med ändringar till och med BFS 2020:4.

Boverket (2011): Boverkets författningssamling. *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader.* BFS 2011:5 ALM 2.

Boverket (2017): *PBL som ett effektivt verktyg för minskad klimatpåverkan.* Rapport 2017:24.

Boverket (2017): *Underlag till nationell arkitekturpolicy*. Rapport 2017:12.

Boverket (2018): *Vägledning om parkering. Parkering som verktyg.* www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/ Hämtat 21-03-15.

Boverket (2019): *Kort tillbakablick över begreppens framväxt.* www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/halsa-sakerhet-och-risker/begreppen-halsa-sakerhet-och-risk-i-pbl/kort-tillbakablick-over-begreppens/ Hämtad 2021-01-27.

Boverket (2019): *Regler om tillgänglighet.* www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/tillganglighet/ Hämtad 2021-01-20.

Boverket (2019): *Mångfunktionella gator.* Rapport 2019:7.

Boverket (2020): *Att reglera med planbestämmelser.* www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/att-reglera-med-planbestammelser/planbestammelser-som-ska-och-far-anvandas/ Hämtad 2021-01-13.

Boverket (2020): Boverkets författningssamling. *Boverkets föreskrifter om detaljplan* BFS 2020:5.

Boverket (2020): *Konsekvenser av ändrade kravnivåer för laddinfrastruktur*. Rapport 2020:18.

Boverket (2020): *Planenligt utgångsläge.* www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/provning_lov_fb/bygglov_inom_dp/planenlighet/ planenligt-utgangslage/ Hämtad 2021-01-20.

Boverket (2021): Boverkets författningssamling. *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om utrustning för laddning av elfordon.* BFS 2021:2.

Boverket (2021): *För vilka byggnader gäller reglerna om laddinfrastruktur?* www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/laddning-av-elfordon/nar-kravs-laddinfrastruktur/ Hämtad 2021-02-27.

Boverket (2021): PBL Kunskapsbanken. Allmänt om PBL. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/parkering_hallbarhet/verktyg/flex/. Hämtad 2021-01-31.

Boverket (2021): *Strategiska miljöbedömningar detaljplan.* www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/miljobedomningar-mkb-for-detaljplan/. Hämtad 2021-01-11.

Byggtermbanken (2021) www.termado.com/ByggtermSearch/?ss=parkering. Hämtad 2021-01-19.

Chalmers Tekniska Högskola (2019): *Urban Calculator Rapport 2019.* Urban Calculator (chalmers.se) Hämtad 21-03-15.

CoMoUK. (2021). CoMoUK About. https://como.org.uk/about/, Hämtad 2021-02-28.

Dagens Industri Mobilitet 21-02-23: *Paris leder revolutionen – blir första 15-minutersstaden.*

Dagens Industri Mobilitet 20-05-12: *Paris tar ytterligare ett stort kliv mot den fossilfria staden.*

Dagens Industri Mobilitet: 21-03-01 *Analys: Pandemin flyttade oss 10 år fram i tiden.*

De Tommasi, R. (2009) WP D – MaxLupo *Riktlinjer för integration av Mobility Management med fysisk planering,* http://epomm.eu/old_website/docs/1062/MaxLupo_Svensk.pdf

Energimyndigheten, 2020: *Kontrollstation för Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet.* ER 2020:03.

Engström, C-J (2019): *Om krav på transportplaner i planläggning enligt plan- och bygglagen.* Bilaga 4 i SOU 2019:17.

Europeiska kommissionen (2021) European Union Terminology. https://iate.europa.eu/search/ Hämtad 2021-01-06.

Europeiska kommissionen (2021): *Om initiativet New European Bauhaus.* Om initiativet (europa.eu) Hämtad 2021-03-04.

Europeiska kommissionen (2020) *Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future*. https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/com20200789.pdf. Hämtad 21-02-28.

Fastighetsägarna i Stockholm, Hyresgästföreningen, Naturskyddsföreningen (2020): *Framtiden för parkering och nya bostäder – Analyser av bostadsmarknad, markanvändning och miljökonsekvenser.*

Fredriksson, C (2015): *FAC En processmodell för strategisk samhällsplanering.* KTH STOUT 2015:1.

Göteborgs kommun (2018): *Riktlinjer för mobilitet och parkering Göteborgs Stad – Hantering av mobilitets- och parkeringsfrågor i detaljplan och bygglov.*

Göteborgs kommun (2019): *Anvisningar till Riktlinjer för mobilitet och parkering i Göteborgs Stad, Hantering av mobilitets- och parkeringsfrågor i detaljplan och bygglov.*

Göteborgsregionen (2020): *Hållbarhetsverktyget.* – Omvärldsbevakning -FÖR PUBLICERING.pdf (goteborgsregionen.se). Hämtad 21-03-07.

IVL Svenska Miljöinstitutet (2020): *Att styra mot minskad bilparkering - om plan- och bygglagen, p-tal och mobilitetsåtgärder.* Delrapport i projektet Kompark – kommunala parkeringsstyrmedel för energieffektiva städer. Nr C 554.

IVL Svenska Miljöinstitutet (2019): *Urbana godstransporter i detaljplanering.* Nr U6081.

IVL Svenska Miljöinstitutet (2018): *Sänkt p-tal som drivkraft för attraktiv stadsbyggnad och hållbar mobilitet.*

Klimatpolitiska rådet (2019): *Klimatpolitiska rådets rapport 2019.*

Klimatpolitiska rådet (2020): *Klimatpolitiska rådets rapport 2020.*

Lundin, P (2008.) Bilsamhället. *Ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige.* Stockholmia förlag.

Naturvårdsverket (2019): *Klimataspekten i miljöbedömningar enligt 6 kap. Miljöbalken. Klimatpåverkan, klimatanpassning och energihushållning.*

Naturvårdsverket (2021): *Vägledning om klimat i miljöbedömningar.* www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledningar/Miljobedomningar/Strategisk-miljobedomning/Miljoaspekter-i-miljobedomning/Klimat/. Hämtad 2021-01-11.

Paris stad (2020): *Pressinformation om 15-minutersstaden.* Dossier-de-presse-Le-Paris-du-quart-dheure.pdf. (annehidalgo2020.com) Hämtad 21-03-05.

Paris stad (2021*) 15-minutersstaden.* La ville du quart d'heure en images - Ville de Paris Hämtad 21-03-04.

Regeringen (2020): *Uppdrag att ta fram inriktningsunderlag inför transportinfrastrukturplanering för en ny planperiod.*

Regeringen (2021): *Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. Regeringens lagrådsremiss i januari 2021.*

Regeringens samverkansgrupp (2021) *Projektet Kombinerad Mobilitet som tjänst i Sverige* (KOMPIS), https://kompis.me/ Hämtad 2021-02-25.

Regeringskansliet. Arbetsmarknadsdepartementet (2020): *Ett Sverige som håller ihop* Regeringens insatser för minskad segregation och goda livschanser för alla.

Region Skåne (2019): *Planera för attraktiv parkering.*

Region Skåne (2021): *Regionplan för Skåne 2022–2040.* https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/regional-fysisk-planering/ Hämtad 21-03-15)

Region Skåne (2021): *Strukturbild för Skåne.* https://utveckling.skane.se/utvecklingsomraden/samhallsplanering/regional-fysisk-planering/strukturbild-for-skane/ Hämtad 21-03-15.

Region Stockholm (2021): *Regionalt trafikförsörjningsprogram.* www.sll.se/verksamhet/kollektivtrafik/kollektivtrafiken-vaxer-med-stockholm/regionala-trafikforsorjningsprogrammet/ Hämtad 21-03-15.

Samverkansprogrammet *Smarta städer (2017*): Regeringen satsar på Smarta städer - Regeringen.se. Hämtad 2021-03-02.

Spacescape AB och Evidens AB (2012): *Värdering av stadskvaliteter: PM – Sammanfattning av metod och resultat.*

Spacescape AB (2020): *Kunskapsunderlag om samband mellan bebyggelseplanering och trafikalstring.* I samarbete med Trivector Traffic.

Spacescape AB (2020): *Kunskapsunderlag om gators användning inom EU.*

Statistikmyndigheten SCB (2019): *Markanvändningen i Sverige.*

Statistikmyndigheten SCB (2021): *Registrerade personbilar i trafik 1923–2020.*

Stiftelsen svensk industridesign (2021): *Definition av design.* Vår definition av design - SVID. Hämtad 21-03-14.

Stockholm parkering (2018): *Kostnader för att anlägga parkering, Stockholm.*

Stockholms läns landsting (2018): *Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen,* RUFS 2050, Stockholm.

Stockholms översiktsplan (2018): *Stockholm växer.* Antagen i februari 2018.

Sweco Society (2021): *Samhällsekonomiskt konsekvensanalys.*

Svenska Akademiens Ordböcker (2021): svenska.se – Akademiens ordböcker Hämtat 2021-02-28.

Sveriges Kommuner och Regioner (2013): *Parkering för hållbar Stadsutveckling.*

Sveriges Kommuner och Regioner (2019): Yttrande 2019-09-19 över *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling* (SOU 2019:17).

Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Smart mobilitet och mobilitetstjänster. Så kan kommuner och regioner arbeta.*

Sveriges Kommuner och Regioner (2020): *Utvärdering av P-normer i små och medelstora kommuner. Delleverans 1. Intervjustudier.*

SVT Nyheter (2019): WHO: *Dålig luft – det största hotet mot vår hälsa.* www.svt.se/nyheter/utrikes/who-dalig-luft-det-storsta-hotet-mot-var-halsa.

Trafikutredningsbyrån (2020): *Kunskapsunderlag för parkering och parkeringstal i detaljplan och bygglov.*

Trafikverket (2012): *Kol-TRAST Planeringshandbok för en attraktiv och effektiv kollektivtrafik* www.trafikverket.se/contentassets/347f069e6d684bfd85b85e3a3593920f/kol_trast.pdf. Hämtad 21-03-15.

Trafikverket (2014): *Livability på Svenska Kunskapsutveckling kring livability som begrepp.* Moa Tunström, Avdelningen för Urbana och Regionala Studier (KTH).

Trafikverket (2021): *Regeringsuppdrag om mobilitet som tjänst.* Mobilitet som tjänst - Trafikverket. Hämtad 21-03-16.

Transportstyrelsen (2021): www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Kollektivtrafik/. Hämtad 2021-02-26.

Trivector.Traffic AB (2012): *Ökad folkhälsa genom kollektivtrafikens fördubblingsprojekt – Kunskaps- och metodstöd för kollektivtrafikens hälsoeffekter*
www.trivector.se/wp-content/uploads/2019/09/2012_62_trv_okad_folkhalsa_v1-0.pdf.
Hämtad 21-13-16.

Trivector Traffic AB (2018): *Framtidsanalys för morgondagens resor och transporter i svenska städer.* Trivector Traffic. Rapport 2018:63.

Trivector Traffic AB (2020): *Samverkan om mobilitetsåtgärder – Byggherrars och fastighetsägares erfarenheter i samband med exploatering och byggande.*

Trivector Traffic AB (2020): *Samverkan om mobilitetsåtgärder i stadsplaneringen – En internationell jämförelse.*

Trivector Traffic AB (2020): *Samverkan om mobilitetsåtgärder. Mobilitetsaktörers erfarenheter i samband med exploatering och byggande.*

Trivector Traffic AB (2020): *Samverkan om mobilitetsåtgärder Fördjupad analys av Göteborg, Sundbyberg och Jönköpings arbete.*

Projektet Kompis (2021): *Nästa generations resor och transporter.*

Trivector Traffic (2020): *Samverkan om mobilitetsåtgärder – Svenska kommuners erfarenheter i samband med exploatering och byggande.*

Uppsala Parkerings AB (2018): *Parkeringsvärden.*

Vetenskapsradion (2020): *Staden efter Corona – så görs den mänskligare.*
Staden efter Corona – så görs den mänskligare 30 juni 2020 kl 12.09 – Vetenskapsradion På djupet | Sveriges Radio.
Hämtad 2021-03-15.

Weinreich, M (2021): *Gender & Smart Mobility.* Utgiven av Ramboll.

VINNOVA (2019–2021): Forskningsprojektet *Smarta gator.*
https://smartagator.wordpress.com/bakgrund.
Hämtad 21-02-08.

World Health Oganization, WHO (2019): "*Ten threats to global health 2019*". Ten threats to global health in 2019 (who.int) Hämtad 21-03-16.

WSP Sverige AB (2019): *Delad mobilitet i dag och i framtiden.* Delad mobilitet idag och framtiden | WSP Sverige Hämtad 21-03-16.

Kommittédirektiv 2020:15

Tilläggsdirektiv till utredningen Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 13 februari 2020

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 13 december 2017 kommittédirektiv om samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar (dir. 2017:126). Utredaren redovisade för- och nackdelar med att införa en möjlighet till krav på transportplaner i detaljplanering för nyetablering av bostäder i delbetänkandet Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling (SOU 2019:17).

Utredaren får nu i uppdrag att även se över delar av plan- och bygglagen (2010:900), förkortad 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. I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag. Utredarens ursprungsuppdrag förändras inte av dessa tilläggsdirektiv.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2020.

Stärkt planering för en hållbar utveckling

Klimatfrågan är en av samhällets mest angelägna utmaningar för en hållbar utveckling. Enligt regeringsformen ska det allmänna främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer (se 1 kap. 2 § regeringsformen).

Sverige har gjort åtaganden både inom EU och FN om att minska utsläppen av växthusgaser. Dessa åtaganden omfattar inte bara statlig verksamhet eller det staten har direkt rådighet över utan alla utsläpp som sker på svenskt territorium. För att säkerställa att Sverige fullgör sina internationella åtaganden är det angeläget att tillräckliga åtgärder vidtas även på lokal och regional nivå för att nå de mål som riksdagen och regeringen har satt upp.

Transportsektorn är en sektor med betydande miljö- och klimatpåverkan, inte minst när det gäller utsläpp av växthusgaser. Samtidigt kan utsläppen av växthusgaser minska genom en transporteffektiv samhällsstruktur med sammanhållen bebyggelse och förbättrad tillgänglighet för gång-, cykel- och kollektivtrafik, större andel elfordon och andra fordon med låga utsläpp samt effektivare och mer samordnade godstransporter. Det finns större förutsättningar att i en tät och sammanhållen stadsbebyggelse öka transporteffektiviteten och tillgängligheten än i en utglesad stadsbebyggelse. Regeringen anser att det är angeläget att samhällsplaneringen i ökad utsträckning främjar en transporteffektiv samhällsstruktur som bidrar till hållbara livsmiljöer med minskad miljö- och klimatpåverkan.

En mer transporteffektiv samhällsstruktur kan bidra till att uppnå många av de nationella miljökvalitetsmålen, t.ex. genom att minska luftföroreningar, buller och andra störningar. En sådan samhällsstruktur kan även bidra till minskade markanspråk och barriäreffekter (jfr Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling, skr. 2017/18:230 s. 9). Det är i samhällsplaneringen viktigt att ta hänsyn till användbarheten för alla samhällsgrupper, bl.a. personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Ett sätt att åstadkomma detta är med en s.k. universell utformning, dvs. en planering med medvetenhet om den variation som finns i befolkningen. En transporteffektiv samhällsstruktur kan sammantaget skapa förutsättningar för hållbara livsmiljöer ur många perspektiv.

Kommuner och regioner har stora möjligheter att bidra till en samhällsstruktur som underlättar uppfyllandet av målet om ett

fossilfritt välfärdsland, bl.a. genom hur bebyggelse och infrastruktur utformas och lokaliseras och hur kollektivtrafik bedrivs. I PBL finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar bl.a. till en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer (1 kap. 1 § PBL). Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten (1 kap. 2 § PBL). Med planläggning avses arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Regeringen bedömer sammantaget att kommuner och regioner har en viktig roll att i samhällsplanering och vid byggande verka för att nå de klimatpolitiska målen. I regeringens proposition En samlad politik för klimatet – klimatpolitisk handlingsplan har regeringen uttalat sin avsikt att se över möjligheterna att stärka kommuners och regioners mandat och verktyg för att minska sin klimatpåverkan, bl.a. genom att undanröja hinder i de regelverk som i dag begränsar dessa aktörers klimatarbete (prop. 2019/20:65 s. 69).

Uppdraget att se över delar av plan- och bygglagen för att stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter

Transportfrågorna behöver beaktas i högre grad vid planläggning

En grundläggande princip i PBL är att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Lämplighetsprövningen sker vid planläggning och i ärenden om bygglov och förhandsbesked. Planläggningen ska ske med utgångspunkt i allmänna och enskilda intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Dessa bestämmelser har samlats i 2 kap. PBL. Av bestämmelserna framgår bl.a. att planläggning ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov (2 kap. 2 § PBL). Vidare finns krav på att planläggning enligt lagen – med hänsyn till natur och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden – bl.a. ska främja en ändamålsenlig struktur, en från social synpunkt god livsmiljö som är

tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper och en långsiktigt god hushållning med naturresurser (2 kap. 3 § PBL).

Frågor om hänsyn till trafik, trafikmiljö och samhällsservice vid planläggning när det gäller lokalisering, placering och utformning berörs i flera bestämmelser i 2 kap. PBL. Bebyggelse och byggnadsverk ska vid planläggning och i ärenden om bygglov m.m. lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att ordna trafik och samhällsservice i övrigt (2 kap. 5 § första stycket 3 PBL). Vid planläggning och i ärenden om bygglov m.m. ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö (2 kap. 6 § första stycket 6 PBL). Vid planläggning ska vidare hänsyn tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service (2 kap. 7 § 5 PBL). Bestämmelserna innebär att såväl kollektivtrafikens som bil-, gång- och cykeltrafikens behov ska beaktas (se bl.a. prop. 1985/86:1 s. 119).

Regeringen bedömer att planering i högre grad behöver främja en bebyggelsestruktur som leder till ökad transporteffektivitet. Detta kan ske genom att möjligheterna att gå, cykla och åka kollektivt samt åtgärder som kan påverka behov av transporter och val av transportsätt och som effektiviserar nyttjandet av befintlig infrastruktur uppmärksammas i högre grad vid planläggningen än vad som vanligtvis sker i dag. Den kommunala planeringen bör medverka till att gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara godstransporter ges bättre förutsättningar att utvecklas.

Utredaren ska därför

- utreda om relevanta bestämmelser i 2 kap. PBL kan utformas för att tydliggöra att tillkommande och förändrade fysiska strukturer ska bidra till ökad transporteffektivitet som leder till minskad miljö- och klimatpåverkan och ge bättre förutsättningar för att utveckla gång-, cykel- och kollektivtrafik samt hållbara godstransporter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bättre förutsättningar för genomförandet av åtgärder som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan i vilken kommunen anger grunddragen för hur mark- och vattenområden bör användas och hur den byggda miljön är avsedd att användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska ge vägledning för efterföljande planering, t.ex. detaljplanering. Genom detaljplanen kan kommunen åstadkomma en bindande reglering av markens användning och hur denna kan bebyggas. Detaljplanen ger byggrätt, dvs. en rätt att bygga i enlighet med planen. Detaljplanens uppgift är att lägga fast gränser för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden samt bestämma användning och utformning av dessa. Den grundläggande struktur som därmed uppstår innebär rättigheter och skyldigheter för både kommunen och markägarna. Den innebär även rättigheter och skyldigheter markägarna sinsemellan. Den struktur som läggs fast i en detaljplan ger ramarna för prövningen av framtida bygglovsärenden.

Ett sätt att säkerställa ett lämpligt genomförande av detaljplanen är möjligheten att villkora en byggrätt med att en viss åtgärd har vidtagits. På så vis ger PBL kommunen möjlighet att i en detaljplan bestämma att bygglov m.m. för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under vissa förutsättningar. Ett sådant villkor kan bl.a. avse att en viss anläggning för trafik-, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd. Det kan också avse att ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen (4 kap. 14 § PBL).

I olika sammanhang (se t.ex. SOU 2019:17) har bl.a. kommuner fört fram att de saknar tillräckliga verktyg för att säkerställa genomförandet av olika åtgärder för att tillgodose behovet av tillgänglighet genom hållbara transporter. Det finns därför skäl att se över möjligheterna att villkora byggrätten med att byggherren eller fastighetsägaren, inom ramen för vad denne enskilt eller i samverkan med det allmänna eller andra enskilda aktörer har möjlighet att åstadkomma, har vidtagit en viss åtgärd som har betydelse för att bebyggelsen ska kunna användas på ett transporteffektivt sätt som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter.

Utredaren ska därför

- utreda om det är lämpligt att införa en möjlighet för kommunen att i detaljplanen bestämma att lov eller startbesked endast får ges under förutsättning att en viss åtgärd för stärkt transporteffektivitet som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter har kommit till stånd,
- om utredaren finner det lämpligt föreslå vilka åtgärder som sådana villkor i så fall ska kunna omfatta, och
- lämna nödvändiga författningsförslag genom förslag på ändringar i 4 kap. 14 § PBL eller i andra bestämmelser i PBL.

Kommunen bör kunna avstå från att kräva utrymme för parkering i högre utsträckning än i dag

Enligt PBL ska en tomt ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon (8 kap. 9 § första stycket 4 PBL, jfr 4 kap. 13 § 1 PBL).

Flera myndigheter och andra aktörer, bl.a. Boverket och Sveriges Kommuner och Regioner (se t.ex. Parkering för hållbar stadsutveckling, SKR 2013), har påpekat att tillgången till parkeringsplatser är en av de faktorer som har störst betydelse för val av transportmedel och för resmönster i en stad. Från att bilparkering har setts som något nödvändigt för att boende och andra ska kunna förflytta sig finns numera bland många kommuner och byggherrar uppfattningen att det finns ett värde i att kunna klara sin vardag med hjälp av andra färdmedel än en privatägd bil. Samtidigt behöver transportbehoven i de fallen tillgodoses på andra sätt genom olika typer av lösningar för tillgänglighet genom hållbara transporter eller digitala lösningar. Många kommuner runt om i landet arbetar redan i dag med parkeringspolicyer samt trafik- och transportplaner vilka har som målsättning att förändra fördelningen av andelen personer som reser med de olika färdmedlen.

Dagens reglering kan förstås som att det som huvudregel ska finnas lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon. Kommunen kan genom god översiktlig planering, exempelvis genom en parkeringspolicy, i viss mån påverka i vilken omfattning

det ska finnas bilparkering etc. Regeringen bedömer samtidigt att det skulle kunna tydliggöras att kommuner har möjlighet att avstå från att kräva att det finns utrymme för bilparkering om transportbehoven kan tillgodoses på annat sätt. Denna möjlighet kan dock behöva begränsas i vissa avseenden, t.ex. när det gäller att tillgodose behovet av bilparkering för att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till ett byggnadsverk. Parkeringsbehoven vid markanvändningar kan variera, exempelvis beroende på om bebyggelsen avser bostäder eller verksamheter. För att utreda frågan om bilparkering behöver även hänsyn tas till behovet av lastning och lossning.

Utredaren ska därför

- 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,
- synliggöra eventuella målkonflikter och målsynergier, t.ex. tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, kopplade till viss användning av mark och behovet av parkering, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer

När ny bebyggelse eller infrastruktur ska etableras på en plats krävs en rad åtgärder under projektets gång. Alla dessa åtgärder innebär en markexploatering och medför nästan undantagslöst situationer som kräver samordning och reglering. För att genomföra en detaljplan ingår berörda parter normalt sett olika typer av genomförandeavtal. Beroende på ägarförhållandena när planeringen påbörjas kallas avtalen exploateringsavtal eller markanvisning.

Termen exploateringsavtal används när byggherren äger merparten av den mark som ska bebyggas och kommunens förhandlingsposition utgår då från det kommunala planmonopolet. Enligt PBL får kommunen ingå exploateringsavtal med en byggherre eller en fastighetsägare för att reglera åtaganden om att vidta eller finan-

siera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. De åtgärder som kommunen kan avtala om ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Vilka åtgärder som kan ingå i ett exploateringsavtal är alltså knutna till bestämmelser i lag (1 kap. 4 § och 6 kap. 40 § PBL).

Om kommunen äger mark kan kommunen ingå avtal om att överlåta marken för bebyggande genom en s.k. markanvisning. En markanvisning är ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst av kommunen ägt markområde för bebyggande (1 kap. 4 § PBL). Då kommunen vid en markanvisning är markägare ger det en kommun större frihet än vid exploateringsavtal när det gäller vilka frågor avtalet kan innehålla.

Både exploateringsavtal och markanvisningar tar i huvudsak sikte på planprocessen och att genomföra en detaljplan. Regeringens bedömning är att båda avtalsformerna därmed har begränsningar när det gäller att skapa förutsättningar för åtgärder som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter respektive för ökad transporteffektivitet. Det främsta skälet till detta är att sådana åtgärder kräver en långsiktighet som sträcker sig längre än genomförandet av en detaljplan.

En stor del av samhällsplaneringen i landet, t.ex. planering av transportinfrastruktur, bostäder, verksamheter och kollektivtrafik, sker på lokal och regional nivå. Samtidigt sker en stor del av trafikarbetet i dag på den transportinfrastruktur som är ett nationellt ansvar varför även den nationella nivån är central i genomförandet av mer långsiktigt hållbara strukturer. Kommuner och regioner har i många fall stora möjligheter att bidra till en samhällsstruktur för ett fossilfritt välfärdsland, bl.a. genom hur bebyggelse och infrastruktur utformas och lokaliseras och hur kollektivtrafik bedrivs. Kommuner och regioner har vidare befogenheter för genomförande av olika typer av planer. I många fall är det privata aktörer som bygger och genomför ny bebyggelse.

I flera sammanhang har berörda aktörer, t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner, framhållit svårigheterna för en kommun att inom ramen för nuvarande lagstiftning ingå långsiktigt hållbara avtal med byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare för att säkerställa olika typer av mobilitetslösningar. Det kan handla om både

fysiska och icke-fysiska lösningar, t.ex. bilpoolstjänster, samordnad distribution, system för lånecyklar eller kollektivtrafikkörfält. Regeringen bedömer därför att det finns skäl att vidare undersöka hur byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare genom exempelvis utvecklade avtalsformer kan samverka med det allmänna i samband med planering enligt PBL så att åtgärder för ökad transporteffektivitet kan säkerställas. I detta sammanhang finns det även skäl att undersöka om åtgärder för ökad transporteffektivitet bör regleras i lag.

I arbetet behöver det särskilt beaktas att den som agerar som byggherre ofta är en annan aktör än den som långsiktigt kommer att äga, förvalta och bruka den eller de fastigheter som planläggningen avser liksom att fastighetsägare och verksamhetsutövare kan skifta över tid. Utredaren ska särskilt bedöma vilka fysiska och icke-fysiska åtgärder som kan säkerställas genom avtal, lagstiftning eller på annat sätt. I uppdraget ingår även att se över kedjan av åtgärder för transporteffektivitet som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter, från planerings- och anläggningsskede till drift och underhåll av åtgärderna. Uppdraget måste i denna del således samordnas med övriga uppdrag som handlar om att säkerställa genomförandet av åtgärder som främjar transporteffektivitet och som främjar tillgänglighet genom hållbara transporter. Vidare är det centralt att förslagen behandlar frågorna i sitt sammanhang, t.ex. på stadsdelsnivå.

Utredaren ska därför

- undersöka hur byggherrar, fastighetsägare och verksamhetsutövare genom exempelvis utvecklade avtalsformer kan samverka med det allmänna i samband med planering enligt PBL så att åtgärder för ökad transporteffektivitet som bl.a. leder till att minskad miljö- och klimatpåverkan kan uppnås,
- om det anses lämpligt lämna de författningsförslag som bedöms ändamålsenliga, vilket inte utesluter att nödvändig reglering kan införas i en annan författning än PBL, eller genom en ny författning, om utredaren gör bedömningen att det är mera lämpligt, och
- om förslag till utveckling av avtal lämnas, ge exempel på hur sådana avtal kan utformas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver redovisningen i enlighet med bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) beskriva konsekvenserna av sina förslag från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv i förhållande till relevanta nationella mål. I detta arbete ingår även att beskriva eventuella målkonflikter och målsynergier. Utredaren ska beskriva de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas och de alternativa förslag som har övervägts. I det arbetet ingår bl.a. att beskriva, och om möjligt kvantifiera, de samhällsekonomiska konsekvenserna och särskilt deras betydelse för bostadsbyggandet och bostadsmarknaden. I översynen ska regeringens övergripande ambition om omfattande regelförenklingar för att förenkla och förkorta planprocessen också särskilt beaktas och beskrivas i förhållande till konsekvenserna. Utredaren ska även redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha kontakter med berörda myndigheter och Sveriges Kommuner och Regioner. För att få ett fördjupat kunskapsunderlag ska utredaren särskilt hämta in synpunkter och erfarenheter från ett representativt urval av kommuner och regioner. Synpunkter och kunskap ska även hämtas in från branschaktörer och andra aktörer som bedöms vara relevanta för uppdragets genomförande.

Utredaren ska beakta vad som framkommit av tidigare utredningar inom området och remissynpunkter på dessa. Utredaren ska också förhålla sig till och ha en dialog med pågående utredningar och myndigheter som har uppdrag av betydelse för uppdraget.

Utredaren ska fortlöpande informera Regeringskansliet (Finansdepartementet) om sitt arbete.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2020.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2020:121

Tilläggsdirektiv till utredningen Samordning för bostadsbyggande (Fi N 2017:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 26 november 2020

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 13 december 2017 kommittédirektiv om att underlätta samordningen mellan berörda parter i samhällsbyggnadsprocessen i kommuner med särskilt komplexa planeringsförutsättningar (dir. 2017:126).

I tilläggsdirektiv (dir. 2020:15) beslutade regeringen att utredaren även ska se över delar av plan- och bygglagen (2010:900), för att genom ändringar i regelverket stärka förutsättningarna för transporteffektivitet och tillgänglighet genom hållbara transporter samt utveckla möjligheterna att främja långsiktigt hållbara stadsmiljöer. Samtliga uppdrag skulle redovisas senast den 31 december 2020.

Utredningstiden för uppdraget enligt tilläggsdirektiven förlängs. Det uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 mars 2021.

(Finansdepartementet)

Begreppsförklaringar

Flertalet av de begrepp som används i betänkandet definieras i anslutning till att begreppen används. Begreppet *mobilitet* definieras i kapitel 2 och begreppet *transporteffektivitet* i kapitel 5. I denna bilaga har vi samlat vissa andra begrepp som förekommer i betänkandet.

Allmän plats

Allmän plats definieras i 1 kap. 4 § PBL som en gata, en väg, en park, ett torg eller annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov.

Byggherre

Byggherre är enligt 1 kap. 4 § PBL den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten.

Byggherrar är ibland fastighetsägare och fastighetsägare är ibland byggherrar. Fastighetsägaren kan överlåta fastigheten till ny ägare när byggnationen står klar. Den fastighetsägare som bygger kan också vara den som långsiktigt avser att äga och förvalta fastigheten.

Fastighet och tomt

All mark är indelad i fastigheter. Begreppet fastighet är inte definierat i PBL, men i jordabalken (Jordabalk (1970:994) 1 kap. 1 §). Fast egendom är jord som är indelad i fastigheter och som avgränsas horisontellt eller både horisontellt och vertikalt.

Betydelsen av begreppet tomt har varierat över tid och skiljer sig åt i olika lagstiftningar. När PBL infördes den 2 maj 2011 definierades begreppet tomt som ett område som inte är en allmän plats, men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål. En tomt kan vara en del av en fastighet, vilket är vanligast på stora fastigheter på landsbygden där bostadshuset och dess tomt bara utgör en del av fastigheten. Det kan också finnas flera tomter på en och samma fastighet och det förekommer bland annat vid radhus som är hyresrätt eller bostadsrätt. En tomt kan även sträcka sig över flera fastigheter. Till skillnad från fastighet måste det alltid göras en bedömning, enligt definitionen i PBL, vilket område en tomt omfattar.1

Flexibla parkeringstal

Flexibla parkeringstal ger en byggherre möjlighet att anlägga färre parkeringsplatser än vad parkeringspolicyn och parkeringstalen anger om byggherren väljer att tillhandahålla alternativa mobilitetstjänster.

Fordon

Ett fordon är en anordning på hjul, band, medar eller liknande som är inrättad huvudsakligen för färd på marken och inte löper på skenor. Fordon delas in i motordrivna fordon, släpfordon, efterfordon, sidvagnar, cyklar, hästfordon och övriga fordon. (Lag (2001:59) om vägtrafikdefinitioner 2 §.)

Likställighetsprincipen

Likställighetsprincipen enligt kommunallagen (2017:725) innebär att kommuner och landsting ska behandla sina medlemmar lika om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 3 §).

[1] Boverket (2020). Planenligt utgångsläge. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/lov--byggande/provning_lov_fb/bygglov_inom_dp/planenlighet/planenligt-utgangslage/. Hämtad 2021-01-20.

Mobilitet

Begreppet mobilitet behandlas i kapitel 2 i betänkandet.

Mobilitetshub, mobilitetshus och mobilitetsnod

Med begreppen mobilitetshub, mobilitetshus och mobilitetsnod avses exempelvis en anläggning som är leveranspunkt för varor, har uppställningsplats för fordon och har kärl för sortering av avfall. Det räcker inte med att den fysiska infrastrukturen kommer på plats. En nod eller hub ska fungera driftsäkert på samma sätt som att varje hushåll får el, vatten m.m. Ytterligare alternativa benämningar är mobilitetscentral och mobilitetsstation.

Mobility management

Mobility management är ett koncept för att främja hållbara transporter och påverka bilanvändningen genom att förändra resenärers attityder och beteenden. Grundläggande för mobility management är ”mjuka” åtgärder, såsom information och kommunikation, organisation av tjänster och koordinering av olika partners verksamheter. Mjuka åtgärder förbättrar ofta effektiviteten hos ”hårda” åtgärder inom stadstrafiken (exempel på hårda åtgärder är nya spårvagnslinjer, vägar och cykelbanor). Mobility management-åtgärder (jämfört med ”hårda” åtgärder) kräver inte nödvändigtvis stora finansiella investeringar.

Offentlig plats

Offentlig plats definieras i 1 kap. 2 § ordningslagen (1993:1617) och innefattar förutom allmänna platser även allmänna vägar och områden som i detaljplaner redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet, om de har upplåtits för detta ändamål och är tillgängliga för allmänheten, samt andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik.

Tillgänglighet

Begreppet tillgänglighet definieras som den möjlighet med vilken medborgare och näringsliv fysiskt kan nå det utbud och de aktiviteter i samhället som de har behov av. I samband med transporter kan tillgänglighet tolkas som möjlighet att nå något önskvärt, exempelvis arbetsplatser, service, rekreation samt övrigt utbud och övriga aktiviteter. Tillgängligheten för ett visst område ökar om man med mindre uppoffring kan göra samma resor som förut, eller med samma uppoffring som förut kan nå ett större urval av målpunkter.

Tillgänglighet kan också användas för att beskriva hur exempelvis en verksamhet, en plats eller en lokal fungerar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

Trafikarbete

Trafikarbete avser mängd utfört arbete i trafiken. Trafikarbete är den sammanlagda längden av alla förflyttningar som olika fordon gör eller som sker till fots. Trafikarbete uttrycks i fordonskilometer.

Trafikförsörjningsprogram

Den regionala kollektivtrafikmyndigheten har ansvar för att regelbundet fastställa mål för den regionala kollektivtrafiken i form av ett trafikförsörjningsprogram. Programmet tas fram för en tidsperiod som överensstämmer med andra regionala strategier (10–15 år) och ska uppdateras vid behov.

Trafikslag

De fyra trafikslagen är enligt Rikstermbanken vägtrafik, bantrafik, sjöfart samt luftfart. Gång och cykel hör båda till trafikslaget vägtrafik, men nämns inte som egna trafikslag. Inom utredningen betraktar vi dock gång och cykel som egna trafikslag. När vi inom utredningen talar om att olika trafikslag ska behandlas likvärdigt skiljer vi på gång-, cykel-, kollektiv- och biltrafik.

Transport

Förflyttning av personer eller gods. Betydelsen av begreppet transport inom utredningen är person- och godstransport till, från och inom befintliga och nya stadsdelar och som ansluter till trafiksystem i den befintliga staden och dess omgivning.

Transportarbete

Transportarbete avser den nyttoskapande delen av trafikarbetet. Transportarbete utgörs av den sammanlagda förflyttningen av personer och gods i transportsystemet. Transportarbete uttrycks i form av person- eller tonkilometer. En tom lastbil utför samma trafikarbete som en fullastad lastbil.

Transporteffektivitet

Begreppet transporteffektivitet behandlas i kapitel 5 i betänkandet.

Transportslag

Enligt Rikstermbanken avser begreppet transportslag olika typer av persontransporter respektive godstransporter.

Verksamhetsutövare

Utredningen tolkar direktiven så att verksamhetsutövare främst avser lokalhyresgäster eller fastighetsägaren själv om denne också bedriver verksamhet på fastigheten. Dessa kan i vissa fall vara berörda under planerings- och byggskeden enligt PBL, men det sker då mer indirekt genom deras koppling till fastighetsägaren. Det finns också logistikaktörer, kollektivtrafikhuvudmän och delningsfordonsaktörer. Dessa aktörer är i dag generellt inte delaktiga i genomförandeavtal eller andra slags avtal mellan kommunen och byggherrar och fastighetsägare i samband med planering enligt PBL, i alla fall inte i ett tidigt skede såsom planeringstraditionen ser ut i dag. De kan i dag också påverkas indirekt genom avtalens innehåll, exem-

pelvis en bilpoolsaktör som påverkas av vilka utrymmen som finns för uppställning av delningsfordon.

Utgångspunkter för utredningens användning av begreppet mobilitet

Svenska Akademiens ordlista definierar mobilitet som rörlighet. Enligt Svensk ordbok kan mobilitet förklaras som ”en (grad av) benägenhet att byta vistelseort eller samhällsställning (geografisk mobilitet och social mobilitet)”. Begreppet används i dag ganska brett – bland annat inom kemi, elektronik, sociologi och utbildning, likväl som i samband med transporter och samhällsplanering – men det har förekommit i det svenska språket sedan slutet av 1800-talet.[1]

I denna bilaga redovisar vi exempel på användningen av begreppet mobilitet inom EU och Europa samt diskuterar den omfattande begreppsflora där mobilitet, inklusive olika sammansättningar, används i samband med transporter, resande och samhällsplanering.

Användningen av begreppet mobilitet i Europa

EU:s termbank *European Union Terminology*[2] ger en viss överblick över begreppsanvändningen inom EU. Där framgår exempelvis att engelskans ord *mobility* används i bred bemärkelse, inte sällan när det gäller arbetsmarknad, ekonomi och migration, liksom i samband med transporter och samhällsplanering. För begreppet *transport mobility* återfinns följande förklaring:

[1] https://svenska.se. Svenska Akademiens ordböcker: mobilitet, avledning av mobil; av fr. mobile av lat. mobilis, rörlig, till stammen i movere, röra, förflytta. Motsatt: fast, fastsatt, stationär. (Etymologi: av latinets mobi′litas ’rörlighet’, av mo′bilis ’rörlig’, av mo′veo ’röra’, ’sätta i rörelse’). [Jfr IMMOBIL, även som AUTOMOBIL, hämtad 2021-02-28.

[2] Europeiska komissionen (2021): *European Union Terminology*. https://iate.europa.eu/search/. Hämtad 2021-01-06.

> Mobility is to be understood as the availability of transport means, how much they are congested, etc. Transport is a more technical term, referring more to goods than persons.

Europeiska kommissionen presenterade i december 2020 en strategi för hållbar och smart mobilitet, *Sustainable and Smart Mobility Strategy*, tillsammans med en handlingsplan för den kommande fyraårsperioden.[3] Av handlingsplanen framgår att transportområdets bidrag till den europeiska gröna given[4] kommer att vägledas av olika principer för transportsystemet och för tillgänglighet till alternativa lösningar. Bland annat ska så kallad automatiserad mobilitet *(automated mobility)* vara utbyggd i stor skala senast år 2030. Man kan också notera att begreppen *mobility* och *transport* används tillsammans i strategin: ”Mobility and transport matters to us all.” Begreppen syftar dock delvis på olika aspekter, där mobilitet beskriver rörlighet och transport beskriver mer konkreta och tekniska delar: ”Greening mobility must be the new licence for the transport sector to grow.”

Nedan följer exempel på hur begreppet mobilitet används i några europeiska länder.

- I *Storbritannien* har organisationen Como-UK till uppgift att öka medvetenheten om och ge stöd till delade mobilitetstjänster, däribland genom att främja bilpooler.[5]
- *Frankrike* har inrättat offentliga mobilitetsmyndigheter *(autorités organisatrices de la mobilité, AOM)* som bland annat har till uppgift att bevilja märkning till fordon som används i bilpoolsverksamhet.[6]
- *Finland* är det första landet i världen med en transportlagstiftning som inkluderar samtliga transportslag. Kombinerad mobilitet är

[3] Europeiska kommissionen (2020): *Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future.* https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/com20200789.pdf. Hämtad den 2021-02-28.
[4] I Europeiska kommissionens meddelande om en europeisk grön giv presenteras politiska initiativ som ska hjälpa EU att uppnå sitt mål om klimatneutralitet senast år 2050. Rådet diskuterar lagstiftningsinitiativ och andra initiativ inom ramen för den europeiska gröna given som har föreslagits av kommissionen.
[5] CoMoUK (2021): *About.* https://como.org.uk/about/. Hämtad den 2021-02-28.
[6] SOU 2020:22: *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*. Betänkande av Bilpoolsutredningen.

ett centralt tema i lagen och tanken är att val av transportmedel ska kunna erbjudas resenärer genom tillkomsten av innovativa tjänster.[7]

Användningen av begreppet mobilitet i transport- och samhällsplanering

Begreppet mobilitet förekommer allt oftare i svensk transport- och samhällsplanering – dels i sin grundform, dels i ett stort antal sammansättningar. Traditionellt har begreppen *transporter* respektive *resande* använts när det gäller förflyttning av människor och gods. Men mobilitet i betydelsen rörlighet är bredare och kan gälla förflyttning i olika kombinationer av olika transportslag, färdsätt och digital teknik.

Begreppsfloran inom området har vuxit snabbt i takt med forskning och utveckling och tillämpas brett inom berörda branscher och samhällssektorer. Begreppens användning och innebörd påverkas i sin tur av framväxten av ny fordonsteknik, alternativa resmöjligheter, digitalisering, elektrifiering och automatisering. De nya begreppen kan dessutom ofta också kopplas till samhällets omställningsbehov med hänsyn till gällande klimat- och miljömål.

Utredningens intryck är att vissa begrepp har fått stor utbredning för att de illustrerar nya synsätt. De uttrycker sådana förändrade beteenden och levnadsmönster som anses nödvändiga för att uppnå samhällets miljö- och klimatmål. Några av de nytillkomna begreppen har inte ännu en tydligt avgränsad innebörd och de används ibland synonyma, ibland med små förskjutningar. Sådana flertydiga begrepp kan också ha olika betydelser beroende på vilken aktör eller myndighet som använder dem.

När begreppet mobilitet används ensamt syftar det ofta på dess grundbetydelse *rörlighet*. Inte sällan används dock begreppet med underförstådd betydelse, till exempel i följande exempel:[8]

> Risken är att kommunen ställer för låga krav på byggherrens motprestation i form av mobilitet i stället för att få erhålla p-tal noll.

[7] SOU 2020:22. *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*. Betänkande av Bilpoolsutredningen.
[8] Ibid.

Här är begreppet inte längre neutralt utan betyder sannolikt åtgärder för hållbar mobilitet, där åtgärderna ska främja tillgänglighet till hållbara transportslag eller hållbart resande i stället för användning av privatägd bil. Den här typen begreppsanvändning är inte ovanlig, men den kan trots det vara svårtolkad och svårbegriplig för alla utom en initierad krets. Mobilitet används här som ett kodord och modeord.

Utredningen bedömer att användning av de nyare begreppen i samband med författningsförslag behöver ske medvetet och med försiktighet. Vissa av de nya begreppen kan innehålla dolda prioriteringar som försvårar förståelsen. Mobilitetsbegreppen verkar därtill ännu inte vara allmänt förekommande eller tydliga i samhället som helhet. Beslut som bygger på flertydiga eller värdeladdade begrepp riskerar att bli både ineffektiva och missvisande om inte de nya begreppen har definierats.

Det förekommer även, som nämnts, ett stort antal sammansatta begrepp som har med mobilitet att göra. De vanligaste är *mobilitetsåtgärder*, *mobilitetslösningar* och *mobilitetstjänster*.

Begreppet delad mobilitet utgör del av mobilitetstjänsterna, eftersom det handlar om att samnyttja fordon på olika sätt där användaren inte själv äger fordonet. Samnyttjandet kan ske via digitala plattformar. De olika plattformar och tjänster som möjliggör detta har olika affärsmodeller.

En av de mest använda benämningarna inom området är *Mobility as a Service*, MaaS (sv. *transport som tjänst*). På många håll i världen pågår utveckling av transport som tjänst, där målet är att skapa samordnade paket av olika tjänster som tillsammans ger en så god tillgänglighet att tjänsten kan konkurrera med en egen bil. I MaaS-tjänster kan även ingå olika slags gods- och hemleveranstjänster.[9]

Trafikverket fick ett regeringsuppdrag år 2019 att införa konceptet mobilitet som tjänst i Sverige, vilket bland annat inkluderar informations- och kunskapshöjande åtgärder inom området.[10] Uppdraget ska genomföras i nära samverkan med projektet *Kompis*, som stödjer framväxten av kombinerad mobilitet (KM) genom en interaktiv färdplan som är tänkt att skapa gynnsamma förutsättningar

[9] Trivector (2018): *Framtidsanalys för morgondagens resor och transporter i svenska städer.* Trivector Traffic. Rapport 2018:63.
[10] Trafikverket (2021).
www.trafikverket.se/om-oss/var erksamhet/trafikverketuppdrag/regeringsuppdrag-remisser-och-remissvar/Regeringsuppdrag/mobilitet-som-tjanst/. Hämtad 2021-01-07.

och minska barriärer för utveckling och implementation av KM-tjänster i framtiden.[11]

Mobility management (MM) är ett internationellt vedertaget begrepp för konceptet att främja hållbara transporter och påverka bilanvändningen genom att förändra attityder och beteenden. Grundläggande för *mobility management* är icke-fysiska åtgärder i form av information och kommunikation, organisation av tjänster och koordinering av olika partners verksamheter.

Utredningen om ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige (SOU 2020:25)[12] menar att bilindustrin ser potentialen i att mobilitet som tjänst kan bli det nya sättet att sälja fordon i framtiden. Ett uttryck för denna ändrade begreppsanvändning är att den årliga konferensen *Stora bildagen* bytt namn till *Stora mobilitetsdagen* (2019). Konferensen handlar om fordonsindustrins möjligheter i en digitaliserad värld och hur utvecklingen av framtidens bilar ser ut. Reglerna för kollektivtrafik i Sverige har sin utgångspunkt i EU:s kollektivtrafikförordning. Förordningen definierar kollektivtrafik som persontransportstjänster av allmänt ekonomiskt intresse som erbjuds allmänheten fortlöpande och utan diskriminering.[13]

Nyckelegenskaper hos kollektivtrafiken är att förutsättningarna för resan – den kollektiva nyttigheten – är givna och kända i förväg och att den erbjuds den resande regelbundet genom köp av biljett. Den kan också erbjudas mot en avgift, via en föreskriven rättighet eller som en förmån. Trafik där utbud, tidpunkt, pris, resmål och färdväg inte är organiserat och utannonserat i förväg mot allmänheten eller regelbundet tillgängligt inryms således inte i definitionen. Den trafiken har då bestämts av resenärerna eller trafikutövaren vid varje enskilt tillfälle. Exempel på sådan trafik som inte ingått i definitionen är abonnerade bussar för givna ändamål, privat samåkning och taxiresor. Dessutom kan anrops- och efterfrågestyrd trafik eller skräddarsydd trafik för vissa ändamål vara kollektivtrafik

[11] Projektet Kompis är initierat av regeringens samverkansgrupp *Nästa generations resor och transporter* och är ett projekt under Drive Sweden, finansierat av Vinnova.
[12] SOU 2020:25. *Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik*. Betänkande av Utredningen om ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige.
[13] Artikel 2 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg.

enligt kollektivtrafiklagen (2010:1065), även om den varken är linjetrafik eller beställningstrafik enligt yrkestrafiklagen (2012:210).[14]

I och med ett ökat intresse för delningsekonomi och utvecklingen av mobilitetstjänster, bland annat till följd av digitalisering, har en bredare definition av kollektivtrafik blivit allt mer spridd. Den inbegriper även trafik med delade fordon som till exempel taxi, bilpooler och mikromobilitetstjänster. Denna senare definition har den internationella branschorganisationen för kollektivtrafik (UITP) antagit. Utredningen menar också att det är kollektivtrafik i bred bemärkelse som på allvar kan konkurrera med privatbilismen.

Dagstidningen *Dagens Industri,* en av Nordens största affärstidningar, publicerar dessutom regelbundet nyheter under det särskilda temat *DI mobilitet* utifrån följande beskrivning:[15]

> Hur gör man det mest basala – förflyttar människor, varor och tjänster – till en framgångsfaktor i ett hållbart samhälle? Är bilen det givna färdmedlet? Och när har vi en fossilfri transportflotta? Vårt mål är att hjälpa nyckelpersoner i näringsliv och offentlig sektor att förstå den framtiden.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att begreppet mobilitet är väl etablerat inom samtida transport- och samhällsplanering, det refererar till framtidens hållbara samhälle, det innefattar nya lösningar och vidgade perspektiv, men det fordrar en medveten och balanserad användning.

[14] SOU 2020:25 s. 53–54 samt Transportstyrelsen, www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Kollektivtrafik/. Hämtad 2021-02-26.
[15] Dagens Industri, 2020-12-30.

Rättsliga förutsättningar för parkering, lastning och lossning av fordon

Aktuella regelverk om parkering, lastning och lossning

Definitioner av vägtrafikant, fordon, parkering och stannande finns i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner och i förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner. Trafikförordningen (1998:1276), TrF innehåller bestämmelser om lokala trafikföreskrifter, bland annat om stannande och parkering.

Parkering av fordon berörs av kommunallagen (2017:725), och av lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats m.m., där bl.a. grunderna för kommunernas rätt att ta ut parkeringsavgifter regleras. Vidare regleras parkering i lagar som handlar om överträdelser såsom olovlig parkering och flyttning av fordon. Frågor om parkering regleras även i Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd.[1]

När det gäller planering och planläggning av mark- och vattenanvändning och i prövning i ärenden om bygglov ska bestämmelser om parkering enligt PBL tillämpas. De bestämmelser i PBL som uttryckligen handlar om parkering återfinns i 4 kap. 13 § PBL om reglering med detaljplan och områdesbestämmelser och i 8 kap. 9 och 10 §§ PBL.

Bestämmelserna om parkering, lastning och lossning av fordon omfattar alla fordonsslag vilka definieras i lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner. Bestämmelserna har dock kommit att tillämpas så att de i första hand avser bilar för enskilt bruk[2] i första hand.

---

[1] Boverkets byggregler, BBR, är en samling av föreskrifter och allmänna råd som fastställs av Boverket och gäller svenska byggnader. BBR innehåller regler om de flesta tekniska egenskapskraven i plan- och bygglagen.

[2] Med bilar för enskilt bruk avser vi bilar som används enbart av ett hushåll, så kallade privatägda bilar.

Definitioner av trafikant, fordon, parkering och stannande

En trafikant är den som färdas eller annars uppehåller sig på en väg eller i ett fordon på en väg eller i terräng samt den som färdas i terräng (2 § förordningen om vägtrafikdefinitioner).

Fordon definieras som en anordning på hjul, band, medar eller liknande som är inrättad huvudsakligen för färd på marken och inte löper på skenor. Fordon delas in i motordrivna fordon, släpfordon, efterfordon, sidvagnar, cyklar, hästfordon och övriga fordon (2 § lagen (2001:559) om vägtrafikdefinitioner).

Parkering innebär en uppställning av ett fordon med eller utan förare av någon annan anledning än som föranleds av trafikförhållandena, sker för att undvika fara, eller sker för på- eller avstigning eller på- eller avlastning av gods (2 § förordningen om vägtrafikdefinitioner).

Stannande definieras som annat stillastående med ett fordon än som sker för att undvika fara, föranleds av trafikförhållandena, eller utgör parkering (2 § förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner).

Lokala trafikföreskrifter om stannande och parkering

Kommunen kan meddela lokala trafikföreskrifter för bland annat stannande och parkering (10 kap. 1 och 3 § TrF). Om det behövs av särskilda skäl får vissa parkeringsplatser i området reserveras för de boende genom sådana bestämmelser (10 kap. 2 § andra stycket TrF). Boendeparkering kan ordnas på två olika sätt, dels genom att de som bor i ett område får rätt att parkera på allmän platsmark inom området på mer förmånliga villkor än andra, dels genom att parkeringsplatser reserveras för de boende och att andra därmed utestängs från att parkera på dessa platser.

Parkeringsplatser får reserveras för rörelsehindrade med parkeringstillstånd genom lokala trafikföreskrifter (10 kap. 8 § TrF). Kommunerna har vidare befogenhet att medge parkering på särskilda villkor för näringsidkare och andra med särskilda behov att parkera i sitt arbete, s.k. nyttoparkering (10 kap. 4 § TrF).

Lastning och lossning av fordon

Trafikförordningen reglerar var ett fordon får stanna och var det är förbjudet (47–51 §§). I vägmärkesförordningen (2007:90) används begreppen stanna respektive parkera. Stanna kan sägas vara ett sätt att reglera angöring.

Enligt trafikförordningen avses med lastning och lossning att bära föremål mellan ett fordon och en fastighet. De som lastar/lossar får i princip stanna den tid som behövs för det, men avbrott i lastning eller lossning får inte ske. Lastning och lossning från allmän plats avser i första hand områden av olika slag som vägar, gator, torg och parker samt andra områden för allmän trafik. När en uppställning för lastning övergår till att bli parkering är inte reglerat i detalj. Praxis hos parkeringsbolag är att en bil får stå 5–10 minuter.

Kommuner kan med stöd av trafikförordningen utforma lokala föreskrifter för lastning och lossning. På vissa gator finns speciellt inrättade lastzoner för att underlätta för distributionstrafiken (så kallade ändmålsplatser). Där råder parkerings- och stoppförbud för icke behöriga fordon enligt den reglering som finns för platsen (parkeringsförbudet kan vara tidsbegränsad). Vägmärken för lastplatser anger att fordon endast får parkeras på platsen för att lasta eller lossa tungt eller skrymmande gods. Vägmärket kombineras ofta med ett förbud att stanna och parkera.

För tomter gäller enligt Boverkets byggregler, BFS 2011:6, BBR,[3] att en angöringsplats för bilar ska finnas och att parkeringsplatser för rörelsehindrade ska kunna ordnas efter behov inom 25 meters gångavstånd från en tillgänglig och användbar entré till publika lokaler, arbetslokaler och bostadshus.

Angöring är ett begrepp som ofta förekommer i beskrivningar till detaljplaner. Trafikutredningsbyrån (2020) pekar på att begreppet saknar en enhetlig definition, men att det främst syftar på att ge möjlighet till korta stopp för att hämta och lämna passagerare i bil, och för lastning och lossning av varor[4].

[3] Boverkets författningssamling. Boverkets byggregler *(2011:6), BBR: Föreskrifter och allmänna råd*. BFS 2011:6 med ändringar till och med BFS 2020:4.
[4] Trafikutredningsbyrån AB (2020): *Kunskapsunderlag för parkering och parkeringstal i detaljplan och bygglov.*

Krav på parkering genom bestämmelser i detaljplan

Detaljplanens grunduppgift är att lägga fast gränser för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden samt bestämma användning och utformning av dessa (4 kap. 5 § PBL). Vissa regleringar som hur mark- och vattenområden ska användas samt genomförandetid är obligatoriska. Om kommunen är huvudman för den allmänna platsen ska även dess utformning regleras. Utöver den reglering som är obligatorisk i alla detaljplaner finns i PBL bestämmelser om vad som får regleras i detaljplan om det behövs för att uppnå detaljplanens syfte och för att säkerställa markens lämplighet.[5]

Vid detaljplanering får kommunen bestämma krav om utrymmen för parkering, placering och utformning av parkeringsplatser samt att viss mark eller vissa byggnader inte får användas för parkering (4 kap. 13 § PBL). Det omfattar såväl parkering på allmän plats som parkering inom kvartersmark.

Det kan vara så att typen av reglering skiljer sig mellan olika kommuner och mellan detaljplaner inom en och samma kommun beroende platsens förutsättningar och kommunens ambitioner. Reglering av markens användning för parkering kan ske genom att avgränsa ytor på plankartan där parkering är tillåten eller inte tillåten att anlägga. Utbudet anges i antal fordonsplatser per lägenhet eller per bostads- respektive verksamhetsyta. Parkeringsutbudet kan även redovisas översiktligt. I planbeskrivningen anges precisering med hänsyn till kommunens riktlinjer eller att parkeringsutbudet bestäms i bygglovsprövningen. Reglering kan också ske enbart genom hänvisning i planbeskrivningen om att bilparkering ska ordnas i gemensamma anläggningar i närområdet.

Beroende på om parkering ska ordnas inom allmän platsmark eller kvartersmark gäller olika regler. Här nedan redovisas parkeringsregelringen i de två fallen.

[5] Boverket (2020). www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/att-reglera-med-planbestammelser/planbestammelser-som-ska-och-far-anvandas/. Hämtad 2021-01-13.

Allmän plats och kvartersmark

Med *allmän plats* avses, enligt 1 kap. 4 § PBL, en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. För att en plats ska anses vara allmän ska allmänheten ha tillträde till den utan att betala, med undantag för parkeringsplats. I normalfallet, men inte alltid, är det kommunen som är huvudman för allmän platsmark (4 kap. 7 § PBL).

Med egenskapsbestämmelser för allmän plats är det möjligt att reglera utformningen av den allmänna platsen, placering, mark och vegetation, stängsel och utfart, skydd av kulturvärden, rivningsförbud, varsamhet samt skydd mot störningar. Bestämmelserna tillämpas när det är nödvändigt för att uppnå planens syfte. Bestämmelser om utformning ligger också till grund för kostnadsberäkningar för anläggande och drift av allmänna platser med tillhörande anordningar.

I detta sammanhang kan tilläggas att så kallad boendeparkering inte har ansetts medföra att allmän platsmark inte längre används för gemensamma behov[6], vilket Bilpoolsutredningen pekar på i betänkandet *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*[7].

Med *kvartersmark* avses all mark inom ett planområde som inte ska utgöra allmän plats eller vattenområde. Exempel på användning av kvartersmark är bostäder, handel, kontor, besöksanläggningar, begravningsplatser eller tekniska anläggningar. Användningen av ett markområde kan också anges som en kombination av flera användningar. I en detaljplan ska det alltid framgå vilken användning som är tillåten inom kvartersmark.

Med egenskapsbestämmelser för kvartersmark får kommunen precisera och avgränsa bebyggandets omfattning, fastighetsstorlek, placering, utformning, utförande, lägenhetsfördelning och storlek på lägenheter, markens anordnande och vegetation med mera.

Kommunen har möjlighet att besluta om lokala trafikföreskrifter för att reglera parkering på kvartersmark, men för detta krävs samråd med, och ibland även medgivande av, markägaren (10 kap. 6 § TrF).

---

[6] Prop. 1984/85:14: om boende- och nyttoparkering på gatumark, s. 15.
[7] SOU 2020:22: *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*. Betänkande av Bilpoolsutredningen.

Krav på parkering för tomter

Bestämmelser om krav på tomter när det gäller parkering, lastning och lossning i finns i 8 kap. 9 § första stycket 4 PBL. Enligt 1 kap. 4 § PBL definieras en tomt som ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål.

Enligt PBL kan kommunen i detaljplan reglera utformning av tomter (4 kap. 16 § PBL). Det är till exempel möjligt för kommunen att slå vakt om befintliga mark- och naturförhållanden som behöver bibehållas. Det går också att utforma tomten för att ge förutsättningar för olika typer av ekosystemtjänster.

Enligt 8 kap. 9 § första stycket 4 PBL ska en obebyggd tomt ordnas så att det på tomten eller i närheten av den i skälig utsträckning finns lämpligt utrymme för parkering, lastning och lossning av fordon

I bestämmelsen anges i andra stycket att om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första 8 kap. 9 § första stycket 4 PBL, ska man i första hand ordna friyta.

Enligt 8 kap.10 § PBL anges att det som gäller i fråga om utrymme för parkering, lastning och lossning och om friyta i 8 kap. 9 § ska i skälig utsträckning också tillämpas om tomten är bebyggd.

I SOU 2019:178 redovisades användningsbestämmelser och egenskapsbestämmelser i detaljplan för trafik, parkering, lastning och lossning enligt följande. När det gäller parkering har fastighetsägaren ansvaret för att tillgodose det behov av parkering, som kommunen bedömer att fastighetens användning ger upphov till. Varje fastighetsägare är därigenom skyldig att anordna parkering för sin fastighets behov för bilar och cyklar. Kommunen har dock det övergripande ansvaret för planeringen av mark- och vattenanvändningen och är inför bygglov skyldig att se till att kravet om möjlighet till parkering uppfylls. Parkering kan planläggas som kvartersmark,

[8] SOU 2019:17: *Bebyggelse- och transportplanering för hållbar utveckling*. Betänkande av Samordning för bostadsbyggande.

både som egen självständig användning, betecknad ”parkering” eller som egenskapsbestämmelse för markens anordnande. Användningen av begreppet ”parkeringsplats” innefattar alla sorter fordon.

Om inget annat anges i planen är det alltid tillåtet med parkering på kvartersmark som ett komplement till användningen.

Användningen ”parkering” kan också användas i de fall parkering av fordon eller en parkeringsanläggning utgör en självständig användning inom kvartersmark. Det kan till exempel vara markparkering, parkeringshus, större cykelparkeringar, garage eller källargarage. Användningsbestämmelsen inrymmer även de utrymmen som behövs för anläggningens skötsel och bruk, även verksamheter som är knutna till användningen så som möjlighet till att tvätta fordon och enstaka laddstationer för elfordon eller liknande. Ofta kan parkering ingå i andra användningar. Exempelvis om det behövs för att verksamheten ska fungera eller som ett komplement till den huvudsakliga användningen.

Bygglov för byggnader, ändringar och parkeringsplatser

Enligt 9 kap. 2 § PBL krävs det bygglov för nybyggnad, tillbyggnad, och annan ändring av en byggnad än tillbyggnad i vissa fall. Vid ansökan om bygglov för en byggnad måste sökanden kunna visa för kommunens byggnadsnämnd hur och var parkering ska ordnas för att bygglov ska kunna beviljas. Parkeringen ska vara lämplig och finnas i den utsträckning som kan anses vara skälig med hänsyn till det behov av parkering som byggnaden ger upphov till.

Kommunens framtagna parkeringstal[9] vägleder om hur många parkeringsplatser detaljplanen bör innehålla för såväl cykel som för bil. Parkeringstalen tillämpas sedan vid bygglov.

Bygglov krävs även för en parkeringsplats i sig, när den anordnas utomhus. Lovplikten gäller både inom och utanför detaljplanelagt område. Bygglovsplikten för parkeringsplatser gäller dessutom både vid fysiska förändringar av marken, såsom asfaltering eller avgrusning och anordnande av räcken och markeringar men även vid ianspråktagande av mark som parkeringsplats även om ingen fysisk

[9] Parkeringstal är kommunens vägledning i arbetet med parkering vid detaljplaneläggning och vid bygglov. Boverket (2018): Parkeringstal. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/parkering_hallbarhet/verktyg/ptal/. Hämtad 2021-01-19.

förändring av marken görs[10]. Bestämmelser om bygglovsplikt för parkeringsplatser utomhus anges i 6 kap.1 § punkten 8 PBF. Enligt 6 kap. 2 § görs undantag om det på fastigheten finns endast ett eller två enbostadshus eller ett tvåbostadshus och parkeringsplatsen är avsedd uteslutande för fastighetens behov eller om parkeringsplatsen anläggs med stöd av väglagen (1971:948) eller på mark som i detaljplan har avsatts till gata eller väg.

Bygglovsprövningen omfattar inte bara parkeringsplatsens eller anläggningens tillåtlighet utan även dess utformning. En byggnadsnämnd kan exempelvis av miljöskäl kräva att en större parkeringsanläggning delas upp i mindre enheter. Utformningen av parkeringsanslutningarna till gatan behöver ofta granskas av trafiksäkerhetsskäl. Bulleravskärmning kan likaså behöva prövas. Vidare kan det tekniska utförandet behöva prövas med hänsyn till anläggningens inverkan på grundvattenförhållandena.

Bygglov krävs inte om kommunen i detaljplan eller områdesbestämmelser har beslutat om undantag från krav på bygglov för att anordna, flytta eller väsentligt ändra en parkeringsplats. Kommunen kan i vissa fall även utöka lovplikten att gälla även för de parkeringsplatser som är undantagna från lovplikt enligt PBF. Om sådan planbestämmelse finns får en parkeringsplats inte anordnas, flyttas eller den väsentligt ändras utan bygglov.

Om kommunen i sitt tillsynsarbete uppmärksammar att det till en byggnad inte finns skäligt utrymme för parkering, kan byggnadsnämnden agera genom föreläggande.

Parkeringsreglering för rörelsehindrade och personer med funktionsnedsättning

Övergripande krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga finns i PBL och i PBF.[11] Tillgänglighetskraven i PBL och PBF förtydligas i tillämpningsföreskrifter, bland annat i Boverkets byggregler, BBR.

[10] Prop. 1985/86:1 s. 691.

[11] Tillgänglighetskrav finns som tomtkrav, utformningskrav och tekniska egenskapskrav. Utformningskrav för tillgänglighet har sin grund i 8 kap. 1 § PBL och 3 kap. 4 § PBF. Tomtkraven för tillgänglighet har sin grund i 8 kap. 9 § PBL. Tekniska egenskapskrav för tillgänglighet har sin grund i 8 kap. 4 § PBL och 3 kap. 18 § PBF.

Syftet med reglerna om tillgänglighet är att så många som möjligt ska kunna delta i samhället på lika villkor.[12] Den byggda miljön ska kunna användas både av personer som har full rörlighet och personer som använder till exempel rullstol, rollator eller käpp. Även personer som har nedsatt syn, nedsatt hörsel eller nedsättning av andra orienteringsförmågor ska kunna använda den byggda miljön.

Enligt 2 kap.6 § första stycket 7 PBL ska byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området.

Enligt 8 kap. 9 § första stycket 5 PBL ska en obebyggd tomt som ska bebyggas ordnas så att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till byggnadsverk och på annat sätt använda tomten, om det med hänsyn till terrängen och förhållandena i övrigt inte är orimligt. Enligt 8 kap. 12 § ska denna bestämmelse i skälig utsträckning tillämpas också på allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader, dock att personer med nedsatt rörelse eller orienteringsförmåga ska kunna använda platsen eller området i den utsträckning som följer av föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Krav på tomter samt utformningskrav och tekniska egenskapskrav på byggnader preciseras i Boverkets byggregler, BBR, (BFS 2011:6)[13]. BBR föreskriver att minst en tillgänglig och användbar gångväg ska finnas mellan tillgängliga entréer till byggnader och parkeringsplatser och angöringsplatser för bilar.

En angöringsplats för bilar ska finnas och parkeringsplatser för rörelsehindrade ska kunna ordnas efter behov inom 25 meters gångavstånd från en tillgänglig och användbar entré till publika lokaler, arbetslokaler och bostadshus.

Som allmänt råd anges i BBR att antal parkeringsplatser för rörelsehindrade bör dimensioneras med hänsyn till avsedd användning eller antal bostäder och långsiktigt behov. Breddmått på en parkeringsplats som ska medge att rullstol tas in från sidan bör vara 5,0 meter. Breddmått kan minskas om gångytan bredvid kan tas i anspråk eller om parkeringsplatser för rörelsehindrade finns bredvid varandra. I Boverkets föreskrifter och allmänna råd, BFS 2013:9

[12] Boverket (2019). Tillgänglighet. www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/boverkets-byggregler/tillganglighet/. Hämtad 2021-01-20.
[13] Boverkets författningssamling. Boverkets byggregler, BBR 2011:6: *Föreskrifter och allmänna råd*. BFS 2011:6 med ändringar till och med BFS 2020:4.

HIN 3 anges, utöver vad som nämns ovan om utformning av parkeringsplatser för rörelsehindrade, att en uppställningsplats som är placerad längs en gata bör ha tillräckligt längdmått så att utrymme finns för att kunna passera med rullstol mellan parkerade fordon. Vissa platser kan göras extra långa för att ta in och ut rullstol baktill på fordonet. För det behövs en cirka 9 meter lång plats.

Kraven på tillgänglighet preciseras även för allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader. Boverkets byggregler (BFS 2011:5 ALM 2 16 §)[14] föreskriver hur parkeringsplatser för rörelsehindrade med särskilt tillstånd ska utformas så att de blir användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Måtten för eldriven rullstol för begränsad utomhusanvändning (mindre utomhusrullstol) ska vara dimensionerande och utrymme för manövrering med rullstol ska finnas.

Ytterligare regler om tillgänglighet och användbarhet finns i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:13) om avhjälpande av enkelt avhjälpta hinder, till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser (BFS 2016:6).

Parkeringstillstånd för rörelsehindrade

Enligt 13 kap. 8 § trafikförordningen, TrF, kan ett särskilt parkeringstillstånd utfärdas för rörelsehindrade personer. Transportstyrelsen har meddelat föreskrifter och allmänna råd om parkeringstillstånd för rörelsehindrade (TSFS 2016:19)15 som gäller förutsättningar för parkeringstillstånd m.m. Dessa regler grundar sig på Europeiska unionens råds rekommendation (98/376/EG) om parkeringstillstånd för personer med funktionshinder.

Ett tillstånd får endast utfärdas till en rörelsehindrad som har ett varaktigt funktionshinder. Frågor om parkeringstillstånd prövas av den kommun där sökanden är folkbokförd eller om sökanden inte är folkbokförd i riket, där han eller hon vistas. Ett parkeringstillstånd gäller i hela landet. Ett sådant parkeringstillstånd ska gälla under viss tid, dock längst 5 år.

[14] Boverkets författningssamling. BFS 2011:5 ALM 2. *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader.*

Bestämmelser om laddning av elfordon

Från och med den 15 maj 2020 är laddning av elfordon ett nytt egenskapskrav i plan- och bygglagen (8 kap. 4 § 11 PBL). Bestämmelser om laddning av elfordon eller förberedelse för laddning genom så kallad ledningsinfrastruktur framgår av 3 kap. 20 b, 20 c, 22 §§ PBF.

Boverket har på uppdrag av regeringen utrett konsekvenserna avseende ändrade kravnivåer för elfordon i byggreglerna[16]. Kommunen måste se till att vissa parkeringsplatser förses med laddstolpar för elfordon enligt EU-direktiv och nya regler i PBL. Boverket har nyligen tagit fram tillämpningsföreskrifter[17]. Kraven på laddning av elfordon i samband med uppförande av byggnader ska tillämpas om man söker bygglov eller gör en anmälan efter den 10 mars 2021.

Vilka byggnader som ska ha utrustning för laddning av elfordon eller förberedelse för laddning genom så kallad ledningsinfrastruktur framgår av PBF (3 kap. 20b, 20c, 22 §§ PBF). Där anges att nya bostadshus med fler än 10 parkeringsplatser i byggnaden eller på tomten ska ha ledningsinfrastruktur till alla parkeringsplatser. Övriga nya uppvärmda byggnader med fler än 10 parkeringsplatser i byggnaden eller på tomten ska ha ledningsinfrastruktur till 20 procent av parkeringsplatserna och minst en laddningspunkt för elfordon. För ouppvärmda byggnader ställs inga krav.[18]

Därutöver ställs retroaktiva krav på befintliga byggnader som träder i kraft den 1 januari 2025. Kraven innebär att uppvärmda byggnader som inte är bostadshus med fler än 20 parkeringsplatser i byggnaden eller på tomten ska ha minst en laddningspunkt för elfordon. För ouppvärmda byggnader och bostadshus ställs inga retroaktiva krav.

Bilpoolsutredningen (SOU 2020:22) redogör för de bestämmelser som har införts trafikförordningen för att möjliggöra för kommunen att genom lokala trafikföreskrifter besluta att en plats ska vara laddplats (10 kap. 1 § 7 TrF). En plats får förklaras som laddplats endast om det finns anordningar för extern laddning med elektrisk energi för fordons framdrivning (10 kap. 9 a § TrF). På en

[16] Boverket (2020). *Konsekvenser av ändrade kravnivåer för ladd-infrastruktur.* Rapport 2020:18.
[17] Boverket (2021). *Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2021:2) om utrustning för laddning av elfordon.*
[18] Boverket (2021): *För vilka byggnader gäller reglerna om laddinfrastruktur?* www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/laddning-av-elfordon/narkravs-laddinfrastruktur/. Hämtad 2021-02-27.

laddplats får endast fordon som kan laddas externt med elektrisk energi för fordonets framdrivning parkeras eller stannas. Andra fordon får inte parkeras eller stannas annat än för på- eller avstigning (3 kap. 54 § TrF). Bilpoolsutredningen framhåller att det är tillåtet att parkera ett elfordon på en laddplats även när laddning inte pågår.

Parkeringsavgifter

Lag (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats[19] m.m. (kommunala avgiftslagen, KAL), reglerar bland annat grunderna för kommuners rätt att ta ut parkeringsavgifter (2 § KAL). Enligt denna bestämmelse får en kommun ta ut ersättning i form av en avgift för rätten att parkera på sådana offentliga platser som står under kommunens förvaltning och som kommunen har upplåtit för parkering. Ersättning får tas ut i den omfattning som behövs för att ordna trafiken.

KAL verkar i kombination med kommunallagen (2017:25) där kommuners rätt att ta ut avgifter regleras (2 kap. 5 §).[20] Självkostnadsprincipen (2 kap. 6 § kommunallagen) innebär att kommuner och regioner inte får ta ut högre avgifter än som motsvarar kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som de tillhandahåller. Kostnaderna beräknas utifrån trafikflödet och trafiksäkerhet men inbegriper inte kostnaden för parkeringens markpris och drift.

Grunderna för beräkning av avgiften beslutas av kommunfullmäktige enligt följande. För att underlätta för näringsidkare och andra med särskilda behov av att parkera i sitt arbete eller för dem som bor i ett visst område att parkera inom området får avgifter tas ut efter särskilda grunder av dem som beslutet gäller. Avgiften får i sådana fall fastställas till ett engångsbelopp för en viss period. Rörelsehindrade får befrias från avgiftsskyldighet.

För upplåtelse på offentlig plats som står under kommunens förvaltning av särskilda uppställningsplatser för fordon, som används i yrkesmässig trafik för personbefordran eller i taxitrafik, får kom-

[19] Med offentlig plats avses enligt 1 kap. 2 § ordningslagen (1993:1617) bland annat gator, vägar, torg, parker och andra platser som i detaljplan redovisas som allmän plats och som har upplåtits för sitt ändamål.

[20] Kommuner och regioner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som de är skyldiga att tillhandahålla får dock avgifter endast tas ut om det följer av lag eller annan författning.

munen ta ut avgift med det belopp som behövs för att täcka kommunens kostnader för användningen.

Bilpoolsutredningen[21] pekar på att en gata är upplåten för avsett ändamål när den har ställts i ordning och upplåtits för trafik. Parker och torg anses vara upplåtna när området har ställts i ordning i enlighet med planens bestämmelser[22].

[21] SOU 2020:22: *Motorfordonspooler – på väg mot ökad delning av motorfordon*. Betänkande av Bilpoolsutredningen.
[22] Prop. 1992/93:210 s. 51.