

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se

En utvecklad översiktsplanering. Del 1: Att underlätta efterföljande planering (SOU 2018:46)

N2018/03415/SPN

Sammanfattning

Konkurrensverket begränsar yttrandet till de förslag som kan påverka utvecklingen av en effektiv konkurrens och som berörts i tidigare rapporter som behandlar konkurrensen i bostadsbyggandet.¹ Konkurrensverket avstyrker förslaget om att översiktsplanens innehåll bör regleras utifrån innehållet i Boverkets föreslagna översiktsplanemodell (ÖP-modell). Konkurrensverket har tidigare ställt sig bakom krav på att översiktsplanen borde medföra viss ökad bundenhet och kunna ligga till grund för visst byggande. Konkurrensverket menar däremot att när översiktsplanen – enligt utredningens förslag – inte görs bindande, så kan alltför höga krav på detaljerat innehåll förlänga planprocessen.

Konkurrensverket tillstyrker däremot förslaget att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av digitala översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. Enligt Konkurrensverket är en sådan enhetlighet avseende planeringens form, vilken möjliggör en ökad digitalisering, mer angelägen än att standardisera översiktsplanernas innehåll. Konkurrensverket tillstyrker även förslaget att kommunfullmäktige senast 15 månader efter ett ordinarie val ska anta en planeringsstrategi.

Utredningen

Utredningens uppdrag har varit att utreda hur översiktsplaneringen i plan- och bygglagen 2010:900 (PBL) kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan stat och kommun inom fysisk planering i större utsträckning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen.

¹ Se bl.a. Konkurrensverket, (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet - En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, rapport 2018:10, Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige – Så kan byggas mer och billigare*, rapport 2013:10.

Utredningen föreslår att översiktsplanen inte bör göras bindande, utan även i fortsättningen ska fungera som vägledande. I syfte att göra översiktsplanen tydligare föreslås i stället att kraven på planens innehåll skärps. Bland annat föreslås att mark- och vattenanvändningen i planens markanvändningskarta ska redovisas och indelas i sex övergripande kategorier. Kraven på planens innehåll bygger på Boverkets förslag till översiktsplanemodell (ÖP-modell). Utredningen föreslår även att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser.

Konkurrensverkets allmänna synpunkter

Konkurrensverket har i flera rapporter och yttranden pekat på att konsekvensen av en komplicerad, icke-transparent och långdragen plan- och bygglovsprocess är att antalet påbörjade byggprojekt blir färre än det annars skulle ha varit. Därtill kommer att konkurrensituationen på byggmarknaden också påverkas negativt om kommunernas handläggning inom plan- och bygglovsprocessen är onödigt komplicerad och tar lång tid. Flera studier visar att kommunerna brister i att ta hänsyn till vissa allmänna intressen i 2 kap. 3 § PBL, som utveckling av effektiv konkurrens.²

Konkurrensverket delar bedömningen att det finns ett behov av att reformera översiktsplaneringen så att den kan underlätta efterföljande planering. Utredningen sammanfattar reformbehovet väl då den utgår från tre nyckelbegrepp nämligen kontinuitet, god tillämpning och tydliga besked.

Översiktsplanens aktualitet har stor betydelse för att planen ska ge tillräckligt stöd för efterföljande planering och göra det möjligt att överblicka den tänkta utvecklingen. Tydliga besked från staten är centralt då målkonflikter vid tillämpning av PBL, där bostadsförsörjning inte utgör ett riksintresse, är ett vanligt problem som riskerar att hämma utbudet av byggbar mark och påverka konkurrensen inom flera sektorer.³

Konkurrensverket delar också utredningens bedömning att tydligare och mer aktuella standardiserade krav på region- och översiktsplaner i kommunerna underlättar digitalisering av plan- och samhällsbyggnadsprocessen. Konkurrensverket har i flera rapporter och yttranden pekat på att inte bara planprocessen utan även markanvisning och andra delar inom bostads- och samhällsbyggandet skulle kunna effektiviseras genom ökad digitalisering. För att detta ska kunna uppnås krävs det gemensamma enhetliga riktlinjer och standarder.⁴

² Boverket, (2015), *Planera för handel*, rapport 2015:45. Boverket, (2013), *Utvärdering av vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen*, rapport 2013:13, regeringsuppdrag.

³ Se bl.a. Betänkandet *Plats för fler som bygger mer* (SOU 2015:105).

⁴ Se bl.a. Konkurrensverket, (2018), *Bättre konkurrens i bostadsbyggandet – En uppföljning av utvecklingen 2015–2018 samt en kartläggning av fortsatt utredningsbehov*, rapport 2018:7.

Konkurrensverket har tidigare varit positivt till en stärkt och fördjupad översiktsplanering eftersom detta skulle kunna leda till kortare handläggningstider och bidra till de mål som utredningen har haft att underlätta efterföljande planering.⁵

Utredningen anser dock att nyttan med bindande översiktsplaner inte överväger det merarbete som genomförandet av en sådan reform medför. Konkurrensverket har tidigare framhållit att en stärkt och fördjupad översiktsplanering skulle kunna bidra till att korta plan- och byggprocessen om detaljplanekravet delvis kunde slopas, i linje med de förslag som presenterats i betänkandet "En effektivare plan- och bygglovsprocess" (SOU 2013:34).⁶ Risken med en icke-bindande översiktsplan är att strukturen på själva planprocessen i princip är oförändrad och att plan- och byggprocessen inte kommer att kortas, vilket är av vikt för att möta det stora behovet av nybyggda bostäder. Fördelen med bindande översiktsplaner, som också utredningen påpekar, är att det kan ge tydligare planeringsförutsättningar, minskad risk för byggherren och ökad konkurrens inom byggsektorn.

Översiktsplanens innehåll

Konkurrensverket anser i och för sig att det är viktigt att innehållet i översiktsplanen är tydligt vad gäller syfte och övergripande struktur, mark- och vattenanvändning samt byggd miljö och hur hänsyn tas till de allmänna intressena enligt PBL. Boverkets ÖP-modell erbjuder i princip en begreppsapparat och struktur som kan göra översiktsplanen tydlig och förenkla översiktsplaneringen. Konkurrensverket avstyrker dock förslaget att denna modell ska vara utgångspunkten för rättsliga krav på översiktsplanens innehåll eftersom den är under utveckling och endast utgör ett förslag på hur innehållet i översiktsplanen kan struktureras.⁷

Konkurrensverket anser vidare att det, med hänsyn till att resurserna för planering är begränsade, skulle medföra negativa effekter för takten i detaljplaneringen om de rättsliga kraven på översiktsplanerna ökade utan att dessa blev bindande. Det finns således en risk att ställa allt för höga krav på detaljerat innehåll i en icke-bindande översiktsplan då detta kan leda till att planeringen blir mer resurskrävande utan att efterföljande planering underlättas.

Översiktsplanens aktualitet

Konkurrensverket anser att det är av vikt för den efterföljande planeringen att översiktsplanen är aktuell och tydlig för berörda myndigheter och kommunala organ. Konkurrensverket tillstyrker därför förslaget att kommunfullmäktige senast 15 månader efter ett ordinarie val ska anta en planeringsstrategi där ställning tas till ändrade planeringsförutsättningar, och kommunens fortsatta arbete med översiktsplanens aktualitet i olika delar. Konkurrensverket tillstyrker

⁵ Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige – Så kan det byggas mer och billigare*, rapport 2013:10.

⁶ Konkurrensverket (2013), *Konkurrensen i Sverige – Så kan det byggas mer och billigare*, rapport 2013:10.

⁷ Se <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/forslag-till-op-modell/>, status 30 oktober 2018.

också förslaget att kommunfullmäktige utan dröjsmål ska skicka strategin och ett protokollsutdrag med beslutet till Boverket, länsstyrelsen samt de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ. Konkurrensverket tillstyrker även förslaget att kommunen ska hålla strategin tillgänglig på kommunens webbplats.

En digital översiktsplan

Konkurrensverket tillstyrker förslaget att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska få meddela föreskrifter om standarder för utformning av digitala översiktsplaner, regionplaner och områdesbestämmelser. Enligt Konkurrensverket är en sådan enhetlighet avseende planeringens form, vilken möjliggör en ökad digitalisering, mera angelägen än att standardisera översiktsplanernas innehåll.

Konkurrensverket har inte heller något att invända mot att Lantmäteriets uppdrag om nationellt tillhandahållande av detaljplaner även ska omfatta kommunernas översiktsplaner eller att en plattform för att tillhandahålla översiktsplaner nationellt bör utvecklas i samband med att Boverket tar fram en standard för digitala översiktsplaner.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit ekonområdet John Söderström.



Rikard Jernsten



John Söderström