

Yttrande över Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser

Sammanfattning

Lantmäterimyndigheten i Örebro (fortsättningsvis KLM) tillstyrker förslaget men med vissa synpunkter avseende att:

- Tydliggörande behövs gällande vad som kommer att vara den juridiskt bindande planhandlingen.
- Tydliggörande behövs gällande vad som ska anses vara ”små korrigeringar” för att det inte ska bli svårt att tillämpa i praktiken och för att rättssäkerheten inte ska äventyras
- Utformningen av den föreslagna regleringen 4 kap. 40 b § avseende hur omvandling av 39 § BS ska göras behöver arbetas om från grunden för att inte riskera att enskildas rättigheter inskränks utan möjlighet till överprövning.
- Lantmäterimyndighetens roll i planprocessen behöver tydliggöras
- De ekonomiska konsekvenserna för kommuner med kommunal lantmäterimyndighet behöver beskrivas, ökade anslag kommer att behövas.

Lantmäterimyndigheten i Örebros synpunkter på förslaget

6.1 Detaljplaner ska ändras genom antagande av detaljplan

KLM ser överlag positivt på Boverkets förslag till ny hantering för ändring av detaljplan. Många av svårigheterna kommer att lösas när kommunerna ges möjlighet att rita rent och översätta den ursprungliga planen till dagens plansystem.

KLM har tidigare tagit del av Boverkets rapport 2021:25 om Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer. Myndigheten tolkar nu denna rapport som att elektroniska original inte är aktuellt i dagsläget och uppfattar förslaget som att det fortsatt ska tas fram en plankarta analogt eller pdf/A och att plankartan ska vara den juridiskt bindande originalhandlingen som ska arkiveras.

Eftersom det kommer att vara plankartan i sitt original (analog eller pdf/A) som är den juridiskt bindande handlingen är KLMs bedömning att den digitala informationen som tillgängliggörs både i nybildade och ombildade

detaljplaner enligt 2 kap 5a § PBF fortfarande är en tolkning av plankartan där plankartan med sin mer ospecifika gränsdragning har företräde fram den mer exakta digitala informationen. Det innebär att det vid efterföljande lantmäteriförrättningar finns möjlighet till mindre justeringar av gränsdragningarna för att åstadkomma en lämplig gräns även vid digitalt tillgängliggjorda detaljplaner.

Den digitalt tillgängliggjorda planen kommer dock att överensstämma i högre grad med plankartan i original än vad tidigare tolkningar ofta gör och vara till stor nytta för samhällsbyggnadsprocessen.

Den ovan beskrivna hierarkin behöver tydliggöras i lagkommentaren så att alla inblandade i samhällsbyggnadsprocessen är överens om att den digitala filen inte är originalhandlingen utan en gemensam digital tolkning. Det går inte att komma ifrån att det vid fastighetsbildning är KLM som gör den slutliga tolkningen av detaljplanen. Vid ansökan om bygglov görs den slutliga tolkningen av kommunens bygglovsenhet.

Utifrån vad som beskrivs i rapporten och att målbilden är helt juridiskt bindande digitala detaljplaner så ser KLM att det finns ett stort behov av vidare utredning. Konsekvensen av att tolkningsmöjligheterna försvinner är stora och innebär att samhällsbyggnadsprocessen kommer att behöva förändras. Arbetet med att ta fram en detaljplan kommer att ställa höga krav på utredningar, noggrannhet och förprojekteringar då ingen tolkningsmöjlighet längre finns vid efterkommande lantmäteriförrättningar. Något som många kommuner i dagsläget undviker på grund av kostnadsskäl och ovilja att tidigt lägga ner för stora kostnader på planer som man inte säkert vet kommer att bli verklighet. KLMS bedömning är att den dagen tolkningsmöjligheten försvinner i detaljplaner krävs, förutom högsta kvalitet på befintliga fastighetsgränser och en noggrann förprojekteringen, även att läget för detaljplanegränser som i genomförandet kommer att bli nya fastighetsgränser, stakats ut och bedömts på samma sätt som när lantmäterimyndigheterna bildar nya fastighetsgränser i en lantmäteriförrättning. Något som planmyndigheterna idag saknar kompetens för.

KLM anser att de vägledningstexter som Boverket avser att arbeta fram kommer vara helt avgörande för hur väl förslaget kommer att falla ut.

6.1.2 Omvandling kan omfatta små korrigeringar

KLM är positiv till att omvandling kan omfatta små korrigeringar. Det finns dock en risk att tolkningen av vad som ska anses vara "små korrigeringar" kan bli svårt att tillämpa i praktiken. En korrigering av viss storlek på en viss geografisk plats kan ge helt andra konsekvenser för enskilda, eller det allmänna, än motsvarande korrigering på en annan plats.

Det är viktigt att korrigeringarna inte innebär att rättssäkerheten för fastighetsägare och rättighetshavare sätts ur spel, särskilt eftersom Boverket

föreslår att innehållet i en omvandling inte ska kunna överklagas utan enbart processen. Konsekvenserna av korrigeringsarna måste framgå tydligt i planbeskrivningen vilket kan komma att medföra ett omfattande arbete för planhandläggaren.

Det kommer krävas mycket av Boverkets vägledningstexter för att förslaget ska falla ut väl och vi ska få en lika rättstillämpning över landet.

6.1.2 Omvandling av äldre reglering

Boverket föreslår ett införande av en ny paragraf, 4 kap. 40 b §. Inledningsvis kan konstateras att paragrafens lydelse är språkligt svårtolkad. KLM anser därtill att Boverket har tagit för lätt på innebörden av nu gällande regleringen i 39 § BS och hur den ska tillåtas omvandlas till nuvarande system. I rapporten beskrivs att den del av 39 § BS som avser 4,5 meters avstånd till gräns ska överföras och att övriga delar kan anses vara inaktuella eller tillgodoses genom andra paragrafer. Att Boverket gör denna tolkning av en gällande paragraf är anmärkningsvärt. Konsekvenserna av ett införande av den föreslagna paragrafen med dess nuvarande lydelse är inte möjliga att överblicka.

I 39 § BS finns exempelvis bestämmelse om att byggnad ska placeras i gatulinje eller inre förgårdslinje. Denna del av bestämmelsen hindrar i många fall förtätning genom avstyckning av så kallade skaffastigheter eftersom en placering av byggnaden i gatulinje eller inre förgårdslinje då inte är möjlig. Byggnadsnämnden har möjlighet att medge avsteg från denna regel när de bedömer att förtätning kan ske. LM upplever att byggnadsnämnden i många fall väljer att inte medge något avsteg från denna del av bestämmelsen vilket gör att avstyckningar emellanåt ställs in.

I Boverkets förslag till 4 kap. 40 b § anges att bestämmelserna i 39 § BS ska kunna omvandlas till enbart en avståndsbestämmelse om placering 4,5 meter till gräns. Det innebär att en plan som antas enligt 4 kap. 40 a § och enbart avser omvandling oundvikligen kommer skapa byggrätter och möjliggöra avstyckningar på ett sätt som går utöver tanken med omvandling som ett sätt att bekräfta gällande plan.

Av Boverkets förslag framgår att innehållet i en omvandling inte ska vara möjligt att överklaga, utan enbart processen ska kunna överklagas, vilket inskränker de enskilda fastighetsägarnas rättigheter att påverka på ett sätt som inte är acceptabelt. KLM anser därför att den föreslagna bestämmelsen 4 kap. 40 b § behöver arbetas om från grunden och att Länsstyrelsen och domstolens prövningsram inte ska begränsas till enbart processen på det på det sätt som föreslås. Om den föreslagna paragrafen införs på det sätt som den nu är skriven måste det tydliggöras att även omvandling kan skapa byggrätter.

6.1.10 Förenklad process för omvandling av detaljplan

LM ser i huvudsak positivt på att en förenklad process kan tillämpas vid omvandling av detaljplan och att några nya processer eller undantag inte införs.

Lantmäterimyndigheterna har en viktig roll i digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen. För att omvandlingen av detaljplaner ska kunna ske på ett rationellt och effektivt sätt är det viktigt att lantmäterimyndigheten kommer in i ett tidigt skede av planprocessen och att myndigheten har en aktiv roll inom ramen för denna, både vad gäller rådgivning och samråd kring tolkning av gränser men även avseende andra fastighetsrättsliga frågor.

I författningsförslaget föreslås att 5 kap 15 § första stycket PBL inte ska gälla vid omvandling och att lantmäterimyndigheten enbart ska ge råd avseende tolkning och justering av gränser. Inledningsvis anser KLM att det är otydligt vilka gränser Boverket syftar på. Det bör preciseras till att enbart handla om plangränserns lägen i förhållande till befintliga och blivande fastighetsgränser.

I konsekvensbeskrivningen står att " ... det är en viktig uppgift för Lantmäteriet att kontrollera att tolkningen av den gällande planen håller en tillräckligt god lägesnoggrannhet och, så långt det är möjligt, överensstämmer med tidigare genomförda beslut". Det är en väsentlig skillnad mellan "råd" som det står i den föreslagna lagparagrafen och "kontroll" som det står i konsekvensbeskrivningen både vad gäller innebörden och hur man går tillväga i arbetet med en sådan uppgift. Det behöver tydliggöras vilken uppgift lantmäterimyndigheten ska ha och hur den ska genomföras.

KLM ser risker med att lantmäterimyndigheternas roll begränsas till att enbart ge råd avseende tolkning och justering av gränser när det kommer till planer som omvandlas. Även andra fastighetsrättsliga frågor kan uppstå som vore bra om lantmäterimyndigheten kan ges möjlighet att lämna synpunkter på.

För en plan som antas enligt PBL 40 a § och som avser både omvandling och ändring kommer standardförfarande eller utökat förfarande att tillämpas, dvs. granskningsskedet ska genomföras. KLM noterar att Boverket har föreslagits inskränkningar i Länsstyrelsens roll i granskningsskedet, 5 kap. 22 §, gällande de delar som avser omvandling. Några inskränkningar i Lantmäterimyndighetens roll i granskningsskedet, 5 kap. 22 a §, har inte gjorts vilket tolkas innebära att KLM ska titta på hela förslaget (omvandlingen och ändringen) utifrån 4 kap 7, 18 och 18 a § samt 33 § första stycket 3 och tredje stycket. Lantmäterimyndigheten får därmed en större roll i granskningen än i samrådet vilket sannolikt inte är Boverkets avsikt. Det bör ses över.

6.2 Utvidgning av vad som kan prövas genom ändring

KLM är positiv till förslaget att utvidga vad som kan prövas genom ändring. Boverkets vägledningstexter kommer att bli helt avgörande för att rättstillämpningen ska bli lika över landet.

9.4 Konsekvenser för kommuner

De ekonomiska konsekvenserna av Boverkets förslag är mycket bristfälligt redovisade. Kostnaderna för en omvandling kommer trots allt att vara betydande med tanke på det arbete som krävs i form av grundkartearbete (arkivutredning, mätning i fält, tolkning av gränser) samt tolkning av läget för plangränser och tolkning av planbestämmelser till dagens system. I många fall kommer det att krävas mer grundkartearbete när en genomförd detaljplan ska omvandlas än när en ny tas fram. Det blir betydligt fler fastighetsgränser att leta efter, kontrollera och mäta in, och i många fall kommer också fastighetsbestämningar att behöva göras när det kommer till äldre gränser (vilket det ofta är i städer). Kostnader för fastighetsbestämningar kommer att behöva betalas av fastighetsägare som ej är initiativtagare till omvandlingen och exempelvis har en genomförd och utbyggd fastighet. KLM bedömer också att tolkning av läget av plangränser i vissa planer kommer att kräva ett omfattande arbete där konsekvenserna måste bedömas noggrant av flera inblandade myndigheter.

KLM bedömer att Boverkets uppskattade kostnad för omvandling av en detaljplan, 9 000-11 000 kr + kostnaden för kommunens arbete med processen, är orimligt låg och otydligt.

Förslaget om att planavgift ska tas ut om en plan omvandlas är inte realistiskt eftersom det i många fall handlar om redan utbyggda områden där få ansökningar om bygglov sker.

KLM saknar en beskrivning av hur kostnaderna för de kommuner som har kommunal lantmäterimyndighet kommer att påverkas. I avsnittet 9.5.2 beskrivs kort vilka konsekvenser förslaget kommer att få för statliga Lantmäteriet. Samma konsekvenser kommer att uppstå för de 40 kommunala lantmäterimyndigheterna, vilket dessvärre inte nämns under avsnitt 9.4 gällande hur kommuner påverkas.

Utredningen bedömer att förslaget kommer leda till "viss ökad arbetsinsats för Lantmäteriet" vilket det därmed också kommer att göra för de kommunala lantmäterimyndigheterna. KLM kan utan tvekan säga att de kommer handla om en betydligt mer omfattande arbetsinsats än "en viss ökad arbetsinsats". Lantmäterimyndighetens kostnader för plangranskning får inte täckas av intäkter från förrättningsverksamheten vilket innebär att de kommunala lantmäterimyndigheternas anslag från kommunala skattemedel behöver öka vilket blir en kostnad som kommunen eller staten måste ta

höjd för. Denna del saknas helt i rapporten när Boverket gör försök att beräkna vilka kostnaderna för förslaget kommer att bli.

Det faktum att statliga lantmäteriet idag har anslag från staten för plangranskning medan de kommunala lantmäterimyndigheternas plangranskning finansieras av kommunala skattemedel behöver utredas vidare för att alla kommuner ska behandlas lika oavsett om man har statlig eller kommunal lantmäterimyndighet.

Lantmäterimyndighetens beslut i detta ärende har fattats av lantmäterichef Anna Pehrson. I handläggningen har även lantmätaren Kristina Lindqvist medverkat.

För lantmäterimyndigheten i Örebro kommun

Anna Pehrson
Lantmäterichef

Bygg- och miljönämnden

Remissvar för Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser, Bygg- och miljönämnden

Beslutsunderlag

Rapport 2024:21 Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser.

Yttrande

Bygg- och miljönämnden i Örebro kommun ställer sig positiv till Boverkets förslag men har samtidigt en del synpunkter på förslaget. Nämnden anser att Boverket har ringat in och synliggjort de problem som idag finns för hanteringen av att ändra och digitalisera detaljplaner. Nämnden ställer sig bakom förslaget att en detaljplan ändras i vissa delar och omvandlas till dagens system i övriga delar. Nämnden anser det även positivt att förslaget ger möjlighet att digitalisera befintliga detaljplaner genom omvandling. Det ger mycket större nytta och ger ett större incitament till att faktiskt digitalisera befintliga detaljplaner. Idag finns ingen möjlighet att digitalisera en befintlig detaljplan så att den digitala informationen blir den juridiskt bindande vilket gör att nyttorna, i förhållande till de resurser som krävs, inte blir tillräckligt stora. Genom detta förslag kan befintliga detaljplaner digitaliseras och den digitala informationen bli juridiskt bindande vilket är mycket positivt.

Digitalisering

Bygg- och miljönämnden ser att förslaget möjliggör för kommunen att omvandla äldre detaljplaner till juridiskt gällande digitala original. Örebro kommun är i ett uppstartsskede i ett pågående arbete med att digitalisera äldre detaljplaner och ser det som önskvärt att det arbetet skulle leda till juridiskt gällande digitala original. Därför ser nämnden det som positivt med ett snabbt införande av remissens förslag gällande omvandling av detaljplaner.

Finansiering

Frågan kring finansiering av digitalisering av befintliga detaljplaner kvarstår i stort trots detta remissförslag. Förslaget möjliggör för finansiering via planavgifter, i realiteten innebär det dock ofta att pengar inte kommer att komma in förrän då bygglov söks, vilket kan dröja (om det ens söks något bygglov) då områden med äldre detaljplaner ofta redan är utbyggda. Att det öppnas upp för en process som leder till digitala original är positivt, dock finns



risk att flertalet kommuner drar sig för att omvandla äldre detaljplaner med syfte att få digitala original då det är en relativt lång process ofta utan ersättning. Om syftet är att få igång omvandlingsarbetet av äldre detaljplaner till digitala original behövs en lösning för finansiering som faktiskt möjliggör för kommunerna att prioritera digitaliseringsarbetet. Förslaget som det är nu riskerar att inte ge tillräckligt med incitament till digitalisering av detaljplaner då processen inte kommer att snabbas på.

Även finansiering av kostnader för kvalitetshöjning av underlag, exempelvis höjning av kvalitet på fastighetsgränser, är en viktig fråga att lösa för att omvandling ska vara möjlig. I de fall där det finns en motpart kan kostnaden tas av den, dock saknar motparten ofta incitament att bekosta en omvandling utan att denne exempelvis får ökad byggrätt. På grund av detta saknas ofta motpart i de fall där det görs omvandlingar och således ingen som kan ta kostnaderna. Förslaget är att planavgift kan tas ut vid t.ex. bygglov men det riskerar att bli långt fram i tiden för äldre detaljplaner, om ens då vilket gör att det inte är ett möjligt finansieringsalternativ för många kommuner. Vidare anser nämnden att lantmäteriets uppdrag är viktigt, inte bara som rådgivande vid tolkningar utan även vid samråd och granskning. Därför blir frågan om finansiering för lantmäteriet också viktig, det gäller både för statliga lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.

Trots att nämnden ser praktiska utmaningar med finansieringen av omvandling av äldre detaljplaner, är den övervägande hållningen positiv till Boverkets förslag. Att möjliggöra omvandling är en bra förändring och ger bättre förutsättningar för kommunerna att förbereda sig till den dag digitala handlingar blir juridiskt bindande. Nämnden delar även majoriteten av det resonemang Boverket för kring de problem som finns idag med både omvandling och ändring av detaljplaner samt de lösningar som presenteras. Det nämnden vill belysa här är att trots att de juridiska förutsättningarna för att omvandla äldre detaljplaner ges kvarstår fortfarande praktiska utmaningar som finansiering. De flesta omvandlingar kommer troligtvis ske i samband med att ändringar görs i äldre detaljplaner, då det finns fler incitament i dessa fall än vid att enbart omvandla detaljplanen utan att genomföra ändringar.

Omfattning av ändring

Förslaget ger en ökad möjlighet till att ändra detaljplaner i stället för att göra en ny detaljplan. Idag ska en ändring av detaljplan rymmas inom planens syfte. Boverket föreslår i stället att en ändring får göras om den inte motverkar den ursprungliga detaljplanens syfte och lyfter fram att det genom detta exempelvis kan vara möjligt att ändra, lägga till och ta bort användningsbestämmelser.

Bygg- och miljönämnden ställer sig positiv till ett ökat utrymme till att ändra detaljplaner och ser bland annat att detta förslag kan öppna upp för möjligheten att även skydda befintlig bebyggelse i högre utsträckning genom att uppdatera eller lägga till nya planbestämmelser i planer med höga kulturmiljövärden. Som det är nu uppstår ibland en konflikt mellan viljan att skydda kulturvärden och krav på utredningar och åtgärder av bland annat buller som gör att befintlig bebyggelse med höga kulturvärden lämnas i äldre



detaljplaner med bristfälligt skydd i stället för att tas med i nya detaljplaner. Eftersom förslaget från Boverket möjliggör att göra fler ändringar än idag, exempelvis på grund av möjligheten att ändra användning, skulle fler detaljplaner kunna göra som ändringar i stället för nya detaljplaner i befintlig bebyggelse. En ändring är i sin tur en mer begränsad prövning vilket skulle möjliggöra att exempelvis öka skyddet av kulturmiljön i befintlig bebyggelse utan att ställa högre krav av bulleråtgärder som ofta i stället resulterat i att bullerutsatta byggnader med höga kulturmiljövärden undantagits i nya detaljplaner.

Även fast Bygg- och miljönämnden ställer sig positiv till ett ökat utrymme till att ändra detaljplaner anser nämnden att det behöver förtydligas kring vad som avses med att ändringen inte motverkar den ursprungliga detaljplanens syfte. Nämnden ser ett stort vägledningsbehov kring dessa frågor som förtydligar när det kommer var möjligt att ändra en detaljplan, men även när det inte är möjligt. Det behövs exempelvis förtydliganden kring när det kan vara möjligt att göra justeringar av användningar i detaljplan och om det kommer att vara möjligt att göra ändringar mellan allmän plats och kvartermark.

Nämnden ser en risk i att det kan bli ett högre tryck på att ändra detaljplaner och kommer därmed vara i behov av vägledning och stöd för när det kan vara lämpligt eller inte.

Omvandling kan omfatta små korrigeringar

Bygg- och miljönämnden ställer sig positiva till att det ges en möjlighet till att göra små korrigeringar i samband med en omvandling. Nämnden ser dock ett behov av vägledning kring vilka korrigeringar och hur stora dessa små korrigeringar kan vara.

Utifrån planenligt utgångsläge är det väldigt viktigt att de tolkningarna som görs av en detaljplan i samband med en omvandling görs på ett korrekt sätt. Om tolkningar görs så att bestämmelser får en annan betydelse än den bestämmelsen hade när detaljplanen togs fram kan det leda till att ett byggnadsverk eller en fastighet får planstridigt utgångsläge. Det samma gäller när det kommer till tolkning av gränser. Exempelvis är det vanligt att användningsgränser mellan kvartermark och allmän plats behöver tolkas in vid en omvandling av detaljplan eftersom fastighetsgränserna håller en högre noggrannhet vid omvandlingen än vid den ursprungliga detaljplanen. Om dessa gränser inte tolkas riskeras planstridiga fastigheter då allmän plats kan hamna på privata fastigheter och vice versa. Vägledning och stöd genom till exempel planbestämmelekatalogen i hur tolkningar bör göras är därför av stor vikt.

Planbeskrivning

Enligt Boverkets förslag ska det framgå i planbeskrivningen vilka tolkningar som har gjort vid omvandling samt beskrivningar av vilka ändringar som har gjorts. Det framgår av förslaget att Boverkets föreskrifter om planbeskrivningar kommer behöva uppdateras och justeras om förslaget träder i kraft. Bygg- och miljönämnden ser även ett behov av vägledning kring hur planbeskrivningarna bör utformas i detta avseende. Vägledningen bör innehålla



information om detaljeringsgraden på beskrivningen av hur planen har tolkats, vilken information från den gällande planbeskrivningen som ska redovisas och hur det praktiskt kan hanteras.

Nämnden bedömer att arbetet med att ta fram planbeskrivning vid omvandling kommer att innebära ett omfattande arbete för kommunerna vad gäller att på ett tydligt och pedagogiskt sätt beskriva hur gällande plan har tolkats.

Dessutom kan det innebära vissa svårigheter att på ett tydligt sätt redovisa informationen i den gällande äldre planbeskrivningen, särskilt om planen sedan tidigare har ändrats och det finns flera planbeskrivningar som behöver redovisas.

Tolkning av detaljplan

Bygg- och miljönämnden tolkar Boverkets förslag som att detaljplaner som omvandlas är att se som detaljplaner i enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, vilket Bygg- och miljönämnden ställer sig positiv till. Enligt förslaget måste dock inte bestämmelser som omvandlas följa 4 kapitlet i PBL. Nämnden anser att det inte är klarlagt hur dessa bestämmelser ska tolkas i efterföljande processer. En detaljplan ska tolkas utifrån den lagstiftning, de allmänna råd och de handböcker som gällde när planen gjordes. Om detaljplanen omvandlas och anses vara en PBL-plan ska de definitioner som framgår av PBL och plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, tillämpas vid tolkning. När det gäller de allmänna råd och de handböcker som gällde när planen togs fram finns däremot en del frågetecken. För de bestämmelser som har en direkt motsvarighet i dagens lagstiftning och föreskrift bör dessa kunna tolkas med stöd av dagens handböcker. Men för de bestämmelser som inte har någon motsvarighet och som inte alltid kommer ha lagstöd då bestämmelser som omvandlas inte behöver följa 4 kap. PBL, är det oklart om de äldre allmänna råd och handböckerna som gällde när den ursprungliga detaljplanen togs fram kan användas som stöd för tolkningen eller inte. Nämnden anser att det är av stor vikt att det finns handböcker som stöd för tolkning även till dessa bestämmelser och anser att detta behöver klargöras och förtydligas.

Planenligt utgångsläge

För att bygglov ska kunna ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan ska den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser som ska stämma överens med detaljplanen i enlighet med 9 kap. 30 § 1 p PBL, så kallat planenligt utgångsläge. Om kravet på planenligt utgångsläge inte är uppfyllt, kan bygglov i vissa fall ges ändå.

Även om fastigheten eller byggnadsverket som åtgärden avser avviker från detaljplanen kan bygglov i vissa fall ges om avvikelsen tidigare har godtagits i en bygglovsprövning enligt plan- och bygglagen, PBL, eller ÄPBL eller vid en fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen, FBL, i dess lydelse från den 1 juli 1987 enligt 9 kap 30 § 1 p PBL. I samband med en bygglovsprövning finns 4 olika typer av avvikelser som kan godtas:

- liten avvikelse, 9 kap. 31 b 1 p § PBL,



- avvikelse där åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för området 9 kap. 31 b 2 p § PBL,
- avvikelse som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse 9 kap. 31 c 1 p § PBL, och
- avvikelse som är ett lämpligt komplement till användningen i detaljplan, 9 kap. 31 b 2 p § PBL.

Vilka avvikelser som kan godtas beror bland annat på om detaljplanens genomförandetid har gått ut. Avvikelser som tillgodoser ett gemensamt behov eller allmänt intresse eller är ett lämpligt komplement till användningen i detaljplanen får endast godtas efter att genomförandetiden har gått ut.

Om en avvikelse i stället är orsakade av en detaljplan enligt PBL kan en avvikelse förklaras som godtagen i efterhand om den är liten och förenlig med detaljplanens syfte enligt 9 kap. 30 a § PBL. Där finns alltså inte lika många eller stora möjligheter till att godta avvikelser.

Bygg- och miljönämnden tolkar Boverkets förslag som att en omvandling ska anses vara en ny detaljplan med hänsyn till att det antas en ny detaljplan enligt PBL, även om den nya detaljplanen enbart innebär att gällande detaljplan bekräftas eller har små korrigeringar i förhållande till gällande plan. Det innebär att alla de åtgärder som tidigare har beviljats bygglov där avvikelser godtagits och alltså undantaget från planenligt utgångsläge enligt 9 kap. 30 § 1p PBL är tillämpligt åter får planenligt utgångsläge. Bygg- och miljönämnden behöver då pröva om avvikelserna kan förklaras som godtagna i efterhand i enlighet med 9 kap. 30 a § PBL. Oavsett om genomförandetiden har gått ut eller inte så är det bara möjligt att förklara avvikelserna som godtagna om avvikelserna är liten och förenliga med detaljplanens syfte. Detta kommer innebära att det inte kommer vara möjligt att bevilja fler bygglov på byggnadsverk som har beviljats med stöd av 9 kap. 31 c § PBL. Det kan till exempel vara om Bygg- och miljönämnden har beviljat bygglov för en närbutik i botten på ett bostadshus med stöd av 9 kap. 31 c PBL. Då kommer det inte finnas några möjligheter att bevilja bygglov för tillbyggnader eller ändrad användning för den aktuella byggnaden när den nya detaljplanen fått laga kraft även om syftet enbart var att omvandla planen.

Bygg- och miljönämnden anser att detta är en brist i förslaget som behöver tas om hand på något sätt. Antingen behöver det införas fler möjligheter att förklara avvikelser som godtagna i efterhand eller så behöver ett nytt undantag från planenligt utgångsläge införas. Det vore orimligt att åtgärder får planenligt utgångsläge på grund av en omvandling av en detaljplan vars enda syfte är att bekräfta befintlig detaljplan.

Bygglövsutredningen, SOU 2021:47 föreslår att planenligt utgångsläge inte ska gälla 15 år efter det att genomförandetiden har gått ut. Om det förslaget blir realitet så skulle det lösa denna problematik för de detaljplaner där genomförandetiden har gått ut för mer än 15 år sedan. Problemet skulle dock kvarstå för de detaljplaner där 15 år ännu inte löpt sedan genomförandetiden gått ut.

Byggnadsstadgan 39 §

Bygg- och miljönämnden ställer sig i grunden positiv till Boverkets förslag att övergångsbestämmelserna avseende byggnadsstadgans, BS, 39 § regleras i lag och ska införas som planbestämmelse vid omvandling. Nämnden instämmer dock inte med Boverkets tolkning avseende att hela regleringen i

Byggnadsstadgan inte är aktuell med dagens rättstillämpning och att den inte tillämpas fullt ut enligt rättspraxis med hänvisning till MÖD P 1171-23.

Nämndens uppfattning är istället att hela byggnadsstadgans 39 § gäller och ska tillämpas enligt nu gällande lagstiftning. Trots det ställer sig nämnden positiv till Boverkets förslag att det enbart är regleringen om placering 4,5 meter från gräns som bör överföras i samband med en omvandling.

Nämnden anser att det framför allt är regleringen om 4,5 meter som fortfarande är aktuell på de flesta platser. Regleringen om avstånd mellan byggnader handlar, som nämnden förstår, framför allt om krav kopplat till brandsäkerhet. Idag finns nya krav på brandspridning mellan byggnader och brandspridning kan förhindras genom tekniska lösningar. Nämnden anser därmed att denna reglering kan tas bort i samband med en omvandling så som Boverket förslår. Avseende den tredje delen i 39 § BS att byggnaden ska placeras i gatulinje eller förgårdslinje om inte annat föreskrivits i planen eller byggnadsnämnden medger annat kan i vissa fall fortfarande vara aktuell och nämnden i en bygglovsprövning inte skulle medge en annan bedömning. Det kan till exempel vara i fall där placering i förgårdslinje eller gatulinje förhindrar avstyckning av skafftomter som kan vara olämpligt i vissa områden. Nämnden anser trots det att regleringen kan tas bort i enlighet med Boverkets förslag. Detta med hänsyn till att frågan är överspelad i många fall och nämnden har medgett andra placeringar i stora delar av planen. Det skulle snarare innebära större problem om denna bestämmelse skulle införas som en planbestämmelse utan samma möjlighet att besluta annat. I de fall där placering fortfarande är önskvärd i gatulinje eller förgårdslinje anser nämnden att kommunen i stället kan göra en ändring och lägga till en sådan bestämmelse i samband med en omvandling.

När det gäller avstånd till gräns föreslår även Boverket att den del som avser att närmare placering får medges under vissa omständigheter inte ska överföras som en del av planbestämmelsen. En sådan ändring skulle innebära att åtgärder som idag har kommit tillstånd med det så kallade undantaget skulle bli planstridiga och innebära planstridigt utgångsläge i efterföljande bygglovsprövning. När omständigheterna är sådana att närmare placering kan medges kan placering betydligt närmare än 4,5 meter tillåtas, något som inte på samma sätt kan tillåtas som liten avvikelse. Det medför att sådana avvikelser inte hade kunnat förklaras som godtagna i efterhand i enlighet med 9 kap. 30 a § PBL. Vilket i sin tur innebär att bygglov inte kan beviljas för åtgärder på det aktuella byggnadsverket på grund av att kommunen omvandlat detaljplanen.

Nämnden anser att denna problematik behöver tas om hand för att förslaget ska vara lämpligt. Som tidigare framfört föreslog Bygglovsutredningen, SOU



2021:47 att planenligt utgångsläge inte ska gälla 15 år efter det att genomförande tiden har gått ut. Om det förslaget blir realitet skulle det läka denna problematik då genomförande tiden för de planer där byggnadsstadgan fortfarande gäller redan har gått ut för mer än 15 år sedan. Om Bygglövsutredningens förslag inte skulle bli en realitet så behöver denna problematik lösas på annat sätt. Det kan till exempel vara genom att införa ytterligare möjligheter att godta avvikelser i efterhand eller ytterligare undantag från planstridigt utgångsläge. Ett annat alternativ är att låta möjligheten att medge närmare placering kvarstå och att även denna del skulle införas som planbestämmelse. Nämnden anser dock att en sådan lösning vore den minst lämpliga.

Nämnden ser även en risk att undantag har getts på flera fastigheter inom ett område. Skulle möjligheten för medgivande tas bort skulle förutsättningarna förändras för kommande bygglovsprövningar i området och nämnden inte ha möjlighet att göra samma bedömning som man tidigare har gjort i området trots att det är samma detaljplan, om än omvandlad. Vilket skulle kunna innebära en problematik utifrån likhetsprincipen.

Strandskydd

Boverket har uppmärksammat frågan om strandskyddets återinträde, men lämnar inga författningsförslag om detta. Nämnden anser att förslaget som helhet bara kan accepteras under förutsättning att sådana följdändringar införs i miljöbalken och lagen om införande av miljöbalken som anges i avsnitt 8.1, dvs att strandskyddet inte ska återinträda vare sig vid ändring eller omvandling av detaljplan.

Olagliga planbestämmelser

Nämnden har inte mycket att tilläga utöver att den sista delen av remissen som behandlar olagliga planbestämmelser har ett resonemang som korrekt och rimligt. Det är svårt att göra en annan bedömning än Boverket om olagliga planbestämmelser i detaljplaner som fått laga kraft. Alternativet att de skulle nullifieras får långt allvarigare konsekvenser än att de fortsätter gälla.

Nämnden delar också uppfattningen att detaljplaner innehållande olagliga bestämmelser bör ändras eller i vissa fall upphävas. Det är dock viktigt att poängtera att i praktiken kommer detta troligtvis ske vid ytterst få tillfällen. Likt problematiken med omvandling saknas incitament för att kommunerna ska ta beslut om att genomföra dessa ändringar om inte ändringen också innefattar fler förändringar som skapar dessa incitament. Det kan vara förändrad byggrätt eller att ge befintlig bebyggelse ett ökat skydd.

MEDVERKANDE TJÄNSTEPERSONER

Isak Wirling, detaljplaneenheten
Frida Hammarlind, detaljplaneenheten
Josefin Hane, bygglovsavdelningen



ÖREBRO

Delegationsbeslut

2025-01-14

Bom 439/2024

Bygg- och miljönämnden

Ordförandebeslut gällande Remiss - Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser dnr LI2024/01802

Ärendet

Boverket har haft i uppdrag att se över regelverket för ändring av detaljplan och har kommit fram till ett antal förslag om hur bland annat lagstiftningen och processen kring ändring av detaljplan kan ändras.

Bygg- och miljönämnden har granskat förslaget och är positiva till de förslag som presenteras då de behandlar stora delar av den problematik nämnden själv identifierat angående ändring av detaljplan och framför allt i förhållande till kraven om att göra dem som digitala handlingar. Nämnden har dock vissa synpunkter angående finansiering, planenligt utgångsläge och tydligare riktlinjer om ändringars omfattning samt tolkning av äldre planbestämmelser.

Sammanfattat ställer sig Bygg- och miljönämnden i Örebro kommun positiva till förslagen men har vissa synpunkter, se remissvar.

Beslut

I egenskap av Bygg- och miljönämndens ordförande fattar jag härmed följande beslut:

- Bygg- och miljönämndens ordförande godkänner förvaltningens förslag till remissvar.

Delegationsbeslutet fattas med stöd av Bygg- och miljönämndens delegationsförteckning punkt 1.1 för delegering av beslut i så brådskande ärenden att nämndens avgörande inte kan avvaktas, enligt kommunallagen 6 kapitel 39 §.

.....

Anders Olsson (C)
Ordförande
Bygg- och miljönämnden