

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Förslaget innebär förtydliganden och förenklingar för företag och Regelrådet bedömer delaspekterna i konsekvensutredningen som godtagbara.

Innehållet i förslaget

I september 2023 fick Boverket i uppdrag av regeringen att beskriva och utvärdera regelverket för ändring av detaljplan samt göra en översyn av gällande rätt och rättstillämpningen i fråga om olagliga planbestämmelser. I mars 2024 förlängdes och ändrades uppdraget så att Boverket även skulle lämna författningsförslag.

Det finns inget samlat regelverk för ändring av detaljplan. Ändring av detaljplan styrs förutom av PBL också av förvaltningsrättsliga principer. Även arkivlagen påverkar hur en ändring kan göras.

Det finns flera olika problem kopplade till ändring av detaljplan. I första hand handlar det om de juridiska förutsättningarna. Enligt Boverkets tolkning finns det en motsättning i regelverket eftersom det uttryckligen framgår av PBL att detaljplaner kan ändras, samtidigt som det framstår som att det inte finns något sätt att göra ändringar på utan att det strider mot arkivlagen. Problemen handlar också om svårigheter att redovisa ändringar på plankartan på ett tydligt sätt och hur kraven på digital information aktualiseras vid ändring. En annan svårighet för kommunerna handlar om lämplighetsprövningens omfattning, till exempel hur stora ändringar som är lämpliga att hantera genom ändring och vad som behöver prövas. För att lösa dessa problem krävs författningsändringar.

Förslaget får till följd att flera otydligheter kring ändring av detaljplan reds ut och ges en uttrycklig lösning i lagen. Det kommer också vara möjligt att göra mer omfattande ändringar än vad som kan göras idag. Sammantaget leder detta till att ändring blir ett effektivare planeringsverktyg som underlättar justeringar och uppdateringar av gällande planer som blivit inaktuella eller som behöver utvecklas. Detta skapar bättre förutsättningar att genomföra projekt inom befintliga bebyggelsemiljöer.

Boverkets förslag om att omvandla detaljplaner blir en viktig del av digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen. Tillgång till digital detaljplaneinformation ger nytta på både kort och lång sikt. Detta då den digitala informationen kan användas vid till exempel efterföljande beslut, för analys och för e-tjänster. Omvandling av gällande planer innebär också ett sätt för kommunen att digitalisera informationen i gällande planer på ett formaliserat sätt som kan effektivisera arbetet med och tillämpningen av detaljplaner betydligt.

Inom ramen för regeringsuppdraget har en översyn av gällande rätt och rättstillämpning i fråga om olagliga planbestämmelser genomförts och sammanställts till en vägledningstext som publicerats på PBL kunskapsbanken och bifogats denna rapport. Vägledningen tar bland annat upp hur praxis har kommit att se ut och hur domstolen har bedömt att planbestämmelser utan lagstöd ska tolkas i ett antal fall.

Det föreslås ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) och plan- och byggförordningen (2011:338).

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

I förslaget uppges det finnas behov av att se över regelverket för ändring av detaljplan. Detta lyftes bland annat i Boverkets rapport 2023:3 "Uppdrag om fler lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö". I rapporten påtalas bland annat att reglerna som gäller vid ändring av detaljplan inte är anpassade för digital hantering och att många kommuner upplever problem när ändringar ska göras i äldre detaljplaner som bara finns i analog form. I rapporten beskrivs att regelverket behöver ändras och förtydligas för att det ska gå att göra rätt och få ut nyttorna med digitaliseringen.

Det uppges vidare att Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, redovisade 2023, i rapporten "Ett år med digitala detaljplaner – Kommunala erfarenheter av nytt regelverk för detaljplanering", att nästan hälften av landets kommuner anser att ändring av detaljplan är svårt att hantera i och med de nya reglerna om digitalisering av planhandlingar.

Boverket uppges också få många frågor varje år gällande ändring av detaljplan. Frågorna handlar framför allt om hur ändringar ska göras i praktiken, vilken typ av ändringar som kan göras och hur kraven på digital information aktualiseras vid ändring.

Utifrån det som uppges ovan, har regeringen i uppdraget angett att det finns behov av att närmare analysera vilka eventuella tillämpningssvårigheter som finns i regelverket för ändring av detaljplan för att fullt ut kunna bedöma behovet av nya åtgärder på området.

I skälen till uppdraget uppges regeringen beskriva att det vidare har uppmärksammats att detaljplaner ibland innehåller olagliga planbestämmelser – alltså bestämmelser som inte har stöd i nuvarande eller äldre lagstiftning. Samtidigt har det i mark- och miljödomstolarna utvecklats en praxis med innebörden att även olagliga planbestämmelser i huvudsak får rättsverkan vid lovprövning. Bygglagsutredningen har i sitt betänkande SOU 2021:47 "Ett nytt regelverk för bygglov, del 2" ansett att frågan bör ses över, då det finns flera skäl som både talar för och emot att sådana planbestämmelser kan få rättsverkan vid en efterföljande lovprövning.

I konsekvensutredningen uppges det finnas flera olika problem kopplade till ändring av detaljplan. I första hand handlar det om de juridiska förutsättningarna för ändring, men också hur ändringen ska redovisas och hur kraven på digital information aktualiseras vid ändring. En annan svårighet för kommunerna handlar om lämplighetsprövningens omfattning, till exempel hur stora ändringar som är lämpliga att hantera genom ändring och vad som behöver prövas. För att ändring ska bli ett effektivt planeringsverktyg behövs ändringar i PBL.

Regelrådet finner problembeskrivning och redovisning av syftet med förslaget godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

I konsekvensutredningen uppges det finnas flera hinder och oklarheter som försvårar kommunernas arbete med ändring av detaljplan. Enligt Boverket finns det motsättningar i de juridiska förutsättningarna som gör att bland annat möjligheterna att redovisa ändringar på ett enkelt och tydligt sätt försvåras. Likaså är möjligheten till vad som kan prövas genom ändring begränsad. Dessa problem gör bland annat att handläggningen kan bli komplicerad och att vad som kan justeras genom ändring blir begränsat. I kapitel 4 sida 33 i förslaget redogörs mer ingående för dessa problem. Om inga förändringar görs kommer dessa svårigheter att kvarstå.

Såvitt Regelrådet förstår upplevs det finnas motsättningar och utmaningar med nuvarande regelverk och ambitionen verkar vara att förtydliga och förenkla.

Regelrådet finner redovisning av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Det uppges i konsekvensutredningen att syftet med regeringsuppdraget är att göra ändring till ett mer effektivt planeringsverktyg. Boverket har inte tagit fram olika alternativ men har i framtagandet av förslaget gjort olika vägval i principiella frågor. Dessa är mer utförligt beskrivna i kapitel 7 sida 67 i förslaget. Den inriktning och det förslag som finns redovisat i rapporten bedömer Boverket leder till ett effektivare och mer rättssäkert verktyg för ändring där grundläggande juridiska svårigheter försvinner. Förslaget leder till förbättringar i handläggningen av ändringar men ger även möjlighet att använda ändring i fler situationer för att därigenom hålla kommunens planer aktuella för samhällsutvecklingen.

Regelrådet finner redovisning av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

Det uppges i konsekvensutredningen att de som främst berörs av Boverkets förslag är kommuner, byggherrar och statliga myndigheter. Även vissa företag och enskilda kan beröras.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är uppenbart att det är byggbranschen som berörs. Kvalitén på konsekvensutredningen hade förbättrats om även antal och storlek på företagen hade beskrivits. Det hade varit av värde att veta hur stort dagens problem är, hur många byggherrar som årligen är involverade i problematiska processer som förslaget är tänkt att underlätta. Samtidigt handlar förslaget uppenbarligen om förtydligande och förenklingar som ska gynna de berörda företagen och Regelrådet kan, i detta fall, där konsekvenserna är enbart positiva för företag, kunna ha överseende med att fullständig beskrivning saknas.

Regelrådet finner redovisning av berörda företag godtagbar.

Förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter

Det uppges i konsekvensutredningen att ändring av detaljplan efterfrågas ofta av byggherrar eftersom en ny detaljplan ofta ses som en för dyr eller tidskrävande lösning. Förslaget innebär att möjligheten att använda ändring av detaljplan både underlättas och utvidgas. Detta kan leda till kortare ledtider i byggprojekt, kostnadsbesparingar och kan göra det lättare att få igenom projekt.

Det uppges att byggherrar även gynnas generellt av detaljplaner som är lättare att tolka och är enhetligt utformade. Även tillgången till digital information kan förväntas ge nytta vid projekteringen. Detta skapar en förutsebarhet i vilka åtgärder som kan förväntas tillåtas inom detaljplanen. Genom att lovhandläggningen underlättas kan det antas att handläggningstiderna också förkortas. Även vid åtgärder som kräver lantmäteriförrättning effektiviseras arbetet.

Vidare beskrivs det att om kommunen väljer att finansiera omvandlingen av detaljplaner med planavgifter kan det innebära högre kostnader för byggherren. Det är dock möjligt att förslaget på sikt effektiviserar handläggningen av bygglov, vilket i sin tur kan leda till en lägre bygglovsavgift. Även kostnaden för till exempel nybyggnadskarta kan bli lägre då kommunens resursåtgång för framtagandet minskar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är uppenbart att förslaget innebär ökad förutsebarhet, effektivisering, förtydligande och förenklingar. Vilket innebär kostnadsbesparingar för berörda företag. Det nämns inget specifikt om intäkter, vilket efterfrågas i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar, och därmed bör redovisas för att anses godtagbar. Däremot innebär förslaget en obestridlig nytta för företag. Med ett bredare perspektiv på intäkter, som ser till nyttan av förslaget, skulle, i detta undantagsfall, kunna anses godtagbar.

Regelrådet finner beskrivning av förslagets effekter för företagens kostnader och intäkter godtagbar.

Påverkan på konkurrens, särskilda hänsyn till små företag och andra relevanta konsekvenser

Påverkan på konkurrens

Det uppges i konsekvensutredningen att Boverket inte ser att vissa byggherrar skulle gynnas eller missgynnas mer än andra av förslaget, utan konsekvenserna bedöms vara desamma för samtliga byggherrar.

Regelrådet finner redovisning av påverkan på konkurrens godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag

Det saknas redovisning av särskilda hänsyn till små företag.

I förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar efterfrågas nämns denna delaspekt inte längre specifikt. Regelrådet anser att det är en relevant konsekvens och ser behovet av en motivering. I detta specifika fall, tolkar Regelrådet förslaget som uppenbar förenkling och

givet beskrivningen ovan om konkurrens kan det läsas in att det finns viss redovisning rörande påverkan för små företag och därmed anses delaspekten godtagbar.

Regelrådet finner redovisning av särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Andra relevanta konsekvenser

Det uppges i konsekvensutredningen att när det gäller andra företag än byggherrar medför förslaget inga betydande konsekvenser.

Det uppges vidare att förslaget inte medför några direkta konsekvenser för övriga aktörer, såsom fastighetsägare, privatpersoner och föreningar. De fastighetsägare som berörs av detaljplaner kommer gynnas när planinformation är tillgänglig, komplett samt upprättad enligt dagens system. Regleringarna borde även bli enklare att förstå då äldre bestämmelseformuleringar förtydligas. Detta möjliggör en ökad transparens och bredare förståelse av detaljplaner. Tydlig och enhetlig detaljplaneinformation gynnar ett demokratiskt samhälle då det underlättar förståelsen av kommunens beslut.

Det anges även att ändring av detaljplan ska göras genom ett beslut att anta en ny plan innebär ett stort antal följdändringar i PBL, framför allt i 5 kap. Dessa ändringar är dock inte avsedda att göra någon skillnad i sak.

Regelrådet finner redovisning av andra relevanta konsekvenser godtagbar.

Åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter

Det uppges i förslaget att Boverket bedömer att de eventuella merkostnader och merarbeten som kan uppkomma vid ändringen, genom till exempel digitaliseringen av den gällande planen, kommer att kompenseras av de nyttor och kostnadsbesparingar som kommunen och byggherren kommer att få i efterföljande processer.

Det uppges i konsekvensutredningen att förslaget också innebär att information i ändringsärenden som laddas upp till den nationella geodataplattformen överensstämmer med den beslutade informationen. Det medför att problemen med redovisning av information med olika rättskraft för samma område reduceras.

Regelrådet finner redovisning av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det uppges i konsekvensutredningen att Boverket inte föreslår tidpunkt för ikraftträdande av lagändringarna.

Vidare uppges det att efter att beslut om regeländringar tagits krävs informations- och utbildningsinsatser för handläggare och andra som berörs av ändringarna.

Det uppges även behövas tid för ändring av föreskrifter, framtagande av vägledning samt för utbildnings- och informationsinsatser. Programvaruleverantörerna behöver tid för implementering innan lagändringarna träder i kraft.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren föreslår ingen specifik tidpunkt för ikraftträdande, vilket är mycket ovanligt. Såvitt Regelrådet förstår är det i princip omöjligt för Boverket att sätta något datum för ikraftträdande. Det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet med ett resonemang om behövlig tid från beslut till ikraftträdande. Det framgår att informationsinsatser behövs.

Regelrådet finner redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Det uppges i konsekvensutredningen att Boverket bedömer att en utvärdering av lagändringarna kan ingå i Boverkets årliga uppföljning av tillämpningen av PBL. Boverket föreslår att en första utvärdering görs tidigast fem år efter att regeländringarna trätt i kraft.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet med utförligare redovisning av hur företagens upplevelser vid tillämpning av reglerna är tänkt att utvärderas.

Regelrådet finner redovisning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Det uppges i konsekvensutredningen att Boverket gör bedömningen att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Regelrådet har ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens bedömning. Det saknas information om förslaget går utöver EUs minimikrav, vilket är en delaspekt som efterfrågas i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar och därmed behöver motiveras. I detta undantagsfall är frågan inte relevant och delaspekten kan, undantagsvis, anses tillräckligt redovisad.

Regelrådet finner redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

Övrigt av relevans för ärendet eller Regelrådets bedömning

Regelrådet har inte något ytterligare att tillföra vid hantering av remissen.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 22 januari 2025.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Lars Silver, Roland Sigbladh.

Ärendet föredrogs av Josefina Brzezinska



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande