

Mark- och miljööverdomstolen

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser

(*dnr LI2024/01802*)

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, har utifrån de utgångspunkter som domstolen har att beakta följande synpunkter.

Allmänna synpunkter

Mark- och miljööverdomstolen avstyrker lagförslaget i dess föreslagna form. Domstolen anser att det finns goda skäl för att se över reglerna för ändring av detaljplaner och att förslagen i den remitterade rapporten kan utgöra en bra grund för fortsatt arbete med en sådan översyn. Förslagen i rapporten ger dock upphov till flera frågor. Författningsförslagen är svårtillgängliga och riskerar leda till att redan komplexa regler blir ännu svårare att tillämpa. Domstolen anser att förslagen behöver bearbetas och att dessa lämpligen bör remitteras på nytt innan de läggs till grund för lagstiftning.

Omvandling av detaljplaner

Enligt förslaget ska kommunen få anta detaljplaner som endast innebär att gällande plan bekräftas samt små korrigeringar i förhållande till gällande plan (s.k. omvandling), förutsatt att den gällande planens syfte inte motverkas. Reglering som omvandlas på detta sätt ska inte behöva uppfylla 2 och 4 kap. plan- och bygglagen (2010:900), PBL. (Förslaget till ny 4 kap. 40 a § PBL.) Enligt domstolens mening är den föreslagna bestämmelsen svårläst. Bestämmelsen bör därför omarbetas så att det bl.a. tydligare framgår vad som skiljer punkt 1 från punkt 2, dvs. vad som skiljer en detaljplan som omvandlas från en plan som innebär vissa ändringar i förhållande till gällande plan. Domstolen anser även att

uttrycket ”små korrigeringar” är olämpligt och riskerar att leda till missförstånd. Termen ”korrigering” ger intryck av att det är en rättelse som avses. Även det föreslagna uttrycket ”reglering som omvandlas” är otydligt. Termen ”omvandling” bör definieras tydligare i lagtexten, bl.a. så att det framgår att det är fråga om att digitalisera gällande planer.

Den nuvarande möjligheten att ändra en detaljplan innebär i många fall ett enklare förfarande jämfört med att anta en helt ny detaljplan. Inte sällan kan det i praktiken vara oförenligt med gällande rätt att anta en ny detaljplan med samma materiella innehåll som anges i en nu gällande plan till följd av kraven i 2 kap. PBL. Så kan bl.a. vara fallet när den gällande planen innebär att bostäder kan byggas i bullerutsatta lägen eller att byggnadsverk kan tillkomma på ett sätt som inte skulle vara möjligt om planen skulle behöva prövas i förhållande till bestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken. Bestämmelserna om strandskydd kan vara ett annat hinder mot att anta en detaljplan med samma materiella innehåll som en gällande plan. Den nuvarande möjligheten att ändra en detaljplan kan således i praktiken vara ett sätt att komma runt de materiella kraven.

Mark- och miljööverdomstolen befarar att förslaget att planer ska kunna omvandlas utan att planen behöver prövas mot kraven i 2 och 4 kap. PBL innebär en större risk, jämfört med dagens regelverk, för att nya planer kommer att antas i situationer när det inte är lämpligt. Domstolen ser även en risk med att den föreslagna möjligheten till omvandling av detaljplaner kommer att användas för att genomföra ändringar som är av materiell betydelse och som därför behöver prövas mot 2 och 4 kap. PBL. Detta gäller särskilt då uttrycket ”små korrigeringar” inte är entydigt och kan ge upphov till gränsdragningsfrågor.

Länsstyrelsens uppgifter under planprocessen bör kvarstå

För att minska risken för att ”omvandling” av detaljplaner används även för att genomföra materiella ändringar av planer anser Mark- och miljööverdomstolen att länsstyrelsen även i fortsättningen bör ha de uppgifter som följer av 5 kap. 14 § PBL. Dessa uppgifter inkluderar att ge råd om tillämpningen av bestämmelserna i PBL när det behövs från allmän synpunkt, vilket bör omfatta rådgivning kring om kommunen har antagit planen med korrekt processuellt förfarande. Vidare anser

domstolen att länsstyrelsen bör ha i uppgift att utöva tillsyn över kommunens beslut att omvandla planer, eftersom det inte kan bortses från risken att omvandlingen i själva verket innebär en ändring som strider mot de intressen som länsstyrelsen har att bevaka enligt 11 kap. 10 § PBL.

De föreslagna bestämmelserna om genomförandetid behöver ses över

De föreslagna ändringarna i 4 kap. 22 § PBL innebär flera hänvisningar till andra paragrafer vilket medför att bestämmelsen blir svår att förstå. Mark- och miljööverdomstolen ifrågasätter om det är nödvändigt att särreglera de fall som avses i föreslagna 4 kap. 40 a § första stycket 1 PBL. Domstolen anser att berörda fastighetsägare i många fall bör kunna utgå från att den nya eller omvandlade planen kommer att bestå i vart fall under de kommande fem åren, om en ny plan antas. Eftersom 4 kap. 22 § PBL anger ramarna för hur genomförandetiden ska regleras när en detaljplan ändras anser domstolen att det bör övervägas, för att undvika att ytterligare komplicera regelverket, om paragrafen i stället skulle kunna upphävas.

Vissa äldre planer bör inte kunna omvandlas

Många detaljplaner utgörs av avstyckningsplaner och vissa andra äldre planformer (jfr punkt 5 i övergångsbestämmelserna till PBL). En avstyckningsplan visade hur marken skulle indelas i fastigheter utanför stadsplanelagt område. Prövningen i avstyckningsplanen inskränktes till att ta hänsyn till behovet av mark för lämpliga trafikleder och parker samt till att vid behov se till att ledningar kunde anordnas. I avstyckningsplanen gjordes således inte någon prövning av om marken från översiktlig plansynpunkt var lämplig att bebyggas eller inte. Avstyckningsplaneinstitutet togs bort ut lagstiftningen redan under 1940-talet och det ansågs redan då att avstyckningsplanerna borde ses över efter hand och ersättas med byggnadsplaner eller upphävas (se Grunddragen i den nya byggnadslagstiftningen s. 11, Kungliga byggnadsstyrelsen 1947). Boverket har tidigare föreslagit att avstyckningsplanerna ska upphävas (se Boverkets rapport 2021:26).

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att det vid prövning av ansökningar om bygglov inom områden som omfattas av avstyckningsplaner ofta uppstår frågor om vad som utgör en lämplig bebyggelseutveckling. Boverkets rapport

behandlar inte frågan om förutsättningarna för att omvandla avstyckningsplaner och andra äldre planer till detaljplaner. Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening finns det skäl att överväga om inte avstyckningsplanerna bör fasas ut. Således kan det ifrågasättas om det är ändamålsenligt att omvandla sådana äldre planer till detaljplaner, eftersom reglering som omvandlas enligt förslaget inte ska behöva uppfylla kraven i 2 och 4 kap. PBL. I stället bör det i dessa fall göras en helt ny plan. En övergångsbestämmelse bör därför införas som förhindrar omvandling av sådana planer.

Kravet på miljöbedömning

Enligt föreslagna 4 kap. 33 c § PBL ska 33–33 b §§ samt 34 och 35 §§ i samma kapitel inte gälla vid antagande av en detaljplan som avses i föreslagna 40 a § PBL. Som förslaget är utformat träffar undantaget både detaljplaner som endast innebär att gällande plan omvandlas (punkt 1) eller innebär vissa ändringar i förhållande till gällande plan (punkt 2). Enligt den föreslagna lydelsen av 5 kap. 11 a § fjärde stycket PBL ska kraven på undersökning av om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan inte gälla för reglering som omvandlas. Motsatsvis får förslaget förstås som att en plan som endast innebär vissa ändringar i förhållande till gällande plan (punkt 2) omfattas av kravet på undersökning enligt 11 a §, trots att sådana planer enligt föreslagna 4 kap. 33 c § PBL ska undantas från de redovisningskrav som är kopplade till undersökningen.

Kraven i SMB-direktivet innebär att vissa planer som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska miljöbedömas. Därtill innebär det svenska genomförandet av MKB-direktivet att vissa detaljplaner även omfattas av kraven på miljöbedömning enligt det direktivet. För att förslaget ska vara förenligt med dessa direktiv behöver det justeras så att planer som omfattas av kravet på undersökning i 5 kap. 11 a § PBL även omfattas av redovisningskraven i 4 kap. 33 b och 34 §§ PBL.

Förhållandet till nu gällande övergångsbestämmelser

I rapporten föreslås nya bestämmelser om hur en detaljplan ska utformas när den ersätter vissa äldre planbestämmelser (se föreslagna 4 kap. 40 b § PBL). I denna

del handlar förslaget om hur detaljplanen ska utformas i förhållande till gällande övergångsbestämmelser. Bestämmelserna i den föreslagna paragrafen kan därför med fördel också regleras som övergångsbestämmelser.

Enligt förslaget ska bestämmelser om placering av byggnadsverk enligt 4 kap. 16 § 1 PBL införas i planen i den utsträckning 39 § byggnadsstadgan (1959:612), BS, reglerar avståndet mot gräns i den plan som ersätts. Enligt förslaget ska planbestämmelserna i så fall ange att byggnader inte får placeras närmare gränsen än 4,5 meter. I författningskommentaren till föreslagna 4 kap. 40 b § PBL uppmärksammas några av de tillämpningsproblem som kan uppstå när denna typ av äldre bestämmelser ska överföras till nya detaljplaner.

Enligt Mark- och miljööverdomstolens uppfattning är det inte lämpligt att överföra denna typ av reglering med s.k. omvandling. Detta beror på att 39 § BS har en annan materiell betydelse än den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 40 b § PBL, t.ex. förutsätter 39 § BS att avståndet från gräns i vissa fall ska vara större än 4,5 meter. Det framstår inte heller som lämpligt att den nya detaljplanen regelmässigt ska ange att byggnader inte får placeras närmare gränsen än 4,5 meter. I stället bör det göras en bedömning från fall till fall om vad som utgör ett lämpligt avstånd, bl.a. eftersom behovet av avstånd kan skilja sig åt mellan olika byggnadstyper.

Grundkartan behöver vara aktuell

Mark- och miljööverdomstolen kan konstatera att bebyggelse- och fastighetsförhållandena i många fall kommer att ha ändrats när reglering ska omvandlas eller när en detaljplan ska ersättas av en ny plan. Enligt domstolens mening finns det i dessa situationer behov av en aktuell grundkarta för planområdet. En aktuell grundkarta är en viktig utgångspunkt för att såväl enskilda som berörda myndigheter ska kunna bedöma hur den föreslagna regleringen förhåller sig till gällande bebyggelse- och fastighetsförhållanden, exempelvis för att säkerställa att befintliga byggnader inte blir planstridiga i förhållande till den nya planen. Frågan om vilket underlag som behöver finnas för att kunna omvandla en detaljplan eller att ersätta en plan med en ny plan behandlas endast kortfattat i rapporten. Mark- och miljööverdomstolen anser att det i det fortsatta lagstiftnings-

arbetet tydligt bör framgå att grundkartan behöver vara aktuell för att kartan ska anses vara lämplig för ändamålet (jfr 5 kap. 8 § PBL).

Ändring av områdesbestämmelser

Enligt Boverkets förslag ska detaljplaner inte längre kunna ändras, samtidigt som förslaget innebär att områdesbestämmelser alltjämt ska kunna ändras. Mark- och miljööverdomstolen anser att de argument som ligger till grund för Boverkets förslag att detaljplaner inte längre ska kunna ändras även gäller i fråga om områdesbestämmelser. Enligt domstolens mening finns det således anledning att överväga om det bör vara möjligt att ändra områdesbestämmelser. Motsvarande frågor uppkommer naturligtvis även i fråga om översiktsplaner och regionplaner, även om sådana lagändringar kan behöva övervägas särskilt.

I handläggningen av ärendet har deltagit hovrättslagmannen Vibeke Sylten, hovrättsrådet Margaretha Gistorp, tekniska rådet Johan Hjalmarsson och tf. hovrättsassessorn Hanna Wallin.

Föredragande har varit Jennifer Jarebro.

Vibeke Sylten

Jennifer Jarebro