

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

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ser överlag positivt på Boverkets förslag för att tydliggöra hanteringen vid ändring av detaljplan och ser det som angeläget att de föreslagna förändringarna genomförs.
- SKR tillstyrker förslaget om att utvidga vad som kan prövas genom ändring.
- SKR ser positivt på förslaget att möjliggöra för kommuner att fatta beslut om digitaliserade detaljplaner så att de blir juridiskt gällande eftersom denna möjlighet idag saknas, men ser samtidigt en risk att tolkningen av vad som är att betrakta som ”små korrigeringar” kan bli svår att hantera i praktiken.
- SKR anser att planavgift kan fungera som finansieringslösning för planer som ändras men att det inte är ett realistiskt finansieringsinstrument för planer som endast digitaliseras och omvandlas.
- SKR vill påtala vikten av att Boverket tar fram den vägledning som krävs för att det ska bli lätt för kommunerna att göra rätt.

Sveriges Kommuner och Regioners synpunkter

6.1 Detaljplaner ska ändras genom antagande av detaljplan

SKR ser överlag positivt på Boverkets förslag för att tydliggöra hanteringen vid ändring av detaljplan. Att kommunen i praktiken ritar rent, hela eller delar av planen, och översätter den ursprungliga planen till dagens system bör lösa en del av de svårigheter som idag kan uppstå när ändring av detaljplan ska hanteras rent praktiskt och som SKR tidigare uppmärksammat i rapporten *Ett år med digitala detaljplaner*. För att planhanteringen vid ändring av detaljplan ska bli tydligare och effektivare är det angeläget att de föreslagna förändringarna genomförs.

6.1.1 Omvandling kan omfatta små korrigeringar

SKR ser positivt på förslaget att möjliggöra för kommuner att fatta besluta om digitaliserade detaljplaner så att de blir juridiskt gällande eftersom denna möjlighet idag saknas. Det finns dock en risk att tolkningen av vad som är att betrakta som ”små korrigeringar” blir svår att hantera i praktiken och det kommer att krävas tydlig vägledning för att det nya planinstrumentet ska bli användbart för kommunerna.

Även om möjligheten till omvandling i sig är positiv bedömer SKR att Boverket underskattar kommunens kostnader för omvandling samtidigt som nyttorna överskattas, se vidare under konsekvenser för kommuner.

6.1.2 Omvandling av äldre reglering

SKR anser att Boverkets föreslagna bestämmelse för att hantera äldre reglering (4 kap. 40 b §) är problematisk både därför att den är svårtolkad rent språkligt men framför allt för att konsekvenserna av den inte går att överblicka. En omvandling av 39 § BS på sådant sätt som Boverket föreslår riskerar ändra de planmässiga förutsättningarna på ett sätt som kan innebära skada för enskilda fastighetsägare och som går utöver tanken med omvandling som ett sätt att bekräfta gällande plan. SKR anser därför att den föreslagna bestämmelsen behöver arbetas om från grunden.

6.1.7 Planbeskrivning

SKR 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.

SKR anser att en tydlig vägledning och goda exempel är avgörande för att processen ska fungera på ett effektivt sätt. Vägledningen behöver bl.a. behandla detaljeringsgraden på beskrivningen av hur planen har tolkats, vilken information från den gällande planbeskrivningen som ska redovisas och hur det praktiskt kan hanteras, inte minst utifrån Boverkets gällande föreskrifter.

6.1.10 Förenklad process för omvandling av detaljplan

SKR ser i huvudsak positivt på att en förenklad process kan tillämpas vid omvandling av detaljplan och ser fördelar med att den process för förlängning av genomförandetiden som redan finns i plan- och bygglagen kan nyttjas. Eftersom regelverket redan idag är svårläst och fullt av undantag bör införandet av nya processer och undantag ske restriktivt. Samtidigt bör det framhållas att den

planprocess som nu föreslås vid omvandling, trots syftet att förenkla, kommer att innebära en stor arbetsinsats och kostnad för kommunerna.

SKR anser att Lantmäterimyndigheten har en mycket viktig roll i digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen. För att omvandlingen av detaljplaner ska kunna ske på ett rationellt och effektivt sätt är det angeläget 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. Lagförslaget bör kompletteras med att lantmäterimyndigheten särskilt ska verka för och ge råd avseende tolkning och justering av gränser samt andra fastighetsrättsliga frågor. Av förslaget framkommer att en viktig uppgift för lantmäterimyndigheten blir att kontrollera att tolkningen av den gällande planen håller en tillräckligt god lägesnoggrannhet och, så långt det är möjligt, överensstämmer med tidigare genomförda beslut. Sådana uppgifter bör komma till uttryck i kommentaren till 5 kap. 15 § PBL.

6.1.11 Planavgift

Förslaget utgår ifrån att kommunen ska få finansiera arbetet med planer som innebär omvandling eller ändring genom en planavgift. SKR anser att planavgift, liksom idag, kan fungera som finansieringslösning för planer som ändras men att det inte är ett realistiskt finansieringsinstrument för planer som endast digitaliseras och omvandlas.

Enligt 12 kap. 9 § PBL får Byggnadsnämnden ta ut en planavgift för att täcka kostnader för att upprätta eller ändra detaljplaner om nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad och den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen. Nyttorekvisitet har i rättspraxis tolkats brett, exempelvis genom att det inte finns något krav på att en plan medför en utökad byggrätt för att planavgift ska kunna tas ut. Bestämmelsen har dock aldrig tagit höjd för en situation som endast innebär att en gällande detaljplan, utan ändringar, digitaliseras och där någon genomförandetid inte ska gälla. Om planavgift ska tas ut vid omvandling av detaljplaner behöver det till att börja med klargöras att det är förenligt med gällande lagstiftning.

Oaktat eventuella juridiska hinder innebär finansiering via planavgifter stora praktiska svårigheter. Eftersom planavgift tas ut i samband med bygglov är kommunernas intäkter beroende av marknadens intresse av att bygga och att det finns återstående byggrätter som kan generera en planavgift. I redan utbyggda områden är planavgift en väldigt osäker källa till intäkter eftersom intresset av att bygga är mycket litet. Att budgetera utifrån eventuella planavgifter är inte möjligt, särskilt inte för ett så stort arbete som en mer omfattande digitalisering skulle innebära.

Vidare kan det utifrån ett lokalpolitiskt perspektiv antas bli mycket svårt att motivera att enskilda fastighetsägare ska stå för hela kostnaden för digitaliseringen när det för den enskilde kan bli svårt att se en direkt nytta av den när det inte tillkommer några byggrätter eller andra rättigheter genom planläggningen.

SKR är positiva till digitaliseringens möjligheter att underlätta och effektivisera samhällsbyggnadsprocessen. Den förutsätter dock en långsiktig finansiering och ett gemensamt ansvarstagande mellan stat och kommun där ambitionshöjningar finansieras på ett realistiskt sätt.

6.2 Utvidgning av vad som kan prövas genom ändring

SKR tillstyrker förslaget om att utvidga vad som kan prövas genom ändring. Att en ändring får göras om den inte motverkar den ursprungliga detaljplanens syfte innebär ytterligare flexibilitet och kan leda till mer effektiva planprocesser när fler åtgärder kan hanteras genom ändring. För att ändringen ska få genomslag krävs dock en mer omfattande beskrivning och vägledning av vilka situationer som kan rymmas inom det utvidgade begreppet. Exempelvis behöver resonemanget om att den grundstruktur som lämplighetsprovats i planen ska bibehållas utvecklas.

SKR ställer sig tveksamma till införandet av det nya begreppet ”vissa” ändringar som skapar oklarhet kring i vilka situationer ändring av detaljplan kan vara möjligt. Ordet ”vissa” antyder att det finns en ytterligare begränsning, utöver kravet på att den gällande planens syfte inte får motverkas, och riskerar därför att skapa både osäkerhet och ett minskat utrymme för kommunala lämplighetsbedömningar i fråga om ändring av detaljplan.

8.1 Strandskydd

Boverket har uppmärksammat frågan om strandskyddets återinträde, men lämnar inga författningsförslag om detta. SKR 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.

9.4 Konsekvenser för kommuner

SKR anser att Boverkets uppskattade kostnad för digitalisering av en detaljplan (cirka 9 000 –11 000 kr) är mycket lågt räknad, och i många fall helt orealistisk. Oaktat kostnaden för själva planprocessen innebär digitalisering utifrån Boverkets förslag att kommunerna får ett mer omfattande arbete med att säkerställa att den omvandlade planen inte får en annan rättsverkan än den ursprungliga planen. Det går därför inte att jämföra tidsåtgången för digitaliseringen med tidigare digitaliseringsarbeten som i många fall haft ett annat mer avgränsat syfte än att fullt ut ersätta den juridiskt gällande planen.

Överlag anser SKR att bedömningarna av kostnader och nyttor för kommunerna kopplat till digitaliseringen är mycket schematiskt beskrivna. Att Boverkets förslag inte innebär något uttalat krav på kommunerna att digitalisera är i sammanhanget positivt, men det bör samtidigt påtalas att avsaknaden av statlig finansiering, bristande finansieringsmöjligheter genom planavgift och osäker nytta för kommunerna kan leda till att arbetet med digitalisering genom omvandling inte kommer att prioriteras.

SKR vill påtala vikten av att Boverket tar fram den vägledning som krävs för att det ska bli lätt för kommunerna att göra rätt. Tydlig vägledning, inklusive goda exempel, och annat utbildningsmaterial kommer att bli avgörande för att de nya planinstrumenten ska få genomslag och bidra till en mer effektiv samhällsbyggnadsprocess.

Sveriges Kommuner och Regioner

Palle Lundberg
VD

Patrik Jakobsson
Avdelningschef