

# Lagrådsremiss

## En enklare planprocess

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 februari 2014

*Stefan Attefall*

*Kjell Rempler*  
(Socialdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) i syfte att göra plan- och bygglovsprocessen enklare och effektivare. Vidare föreslås en helt ny lag om kommunala markanvisningar.

Ändringarna innebär bl.a. att detaljplanekravet begränsas och att det nuvarande enkla förfarandet för framtagande av detaljplan blir standard. Fler planer föreslås kunna antas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Ett ännu enklare förfarande införs för att upphäva detaljplaner och att förlänga genomförandetiden. Planbestämmelser om utformning av byggnadsverk och tomter upphör i huvudsak att gälla efter genomförandetidens slut, vilket leder till ökad flexibilitet och tydliggör förutsättningarna för att pröva utformningskraven i bygglovsskedet. Bestämmelser om vad som får regleras i ett s.k. exploateringsavtal införs och vissa förfaranderegler införs i syfte att öka transparensen kring genomförandet av detaljplaner. De s.k. exploatörsbestämmelserna tas bort och äldre s.k. avstående förordnanden upphör att gälla efter en övergångstid.

Möjligheten att ge bygglov för åtgärder som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser utökas. En möjlighet införs för att kunna vänta med genomförandet av en åtgärd som följer av ett s.k. planvillkor. Rätten till bygglov för åtgärder på sådan mark som enligt en detaljplan utgör kvartersmark för allmänt ändamål ska även gälla om sökanden inte är ett offentligt organ. Kommunens utrymme för att ställa egna tekniska egenskapskrav regleras.

Den nya lagen innebär att en kommun ska anta riktlinjer för s.k. markanvisningar om kommunen genomför sådana.

Lagändringarna och den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015 med undantag för bestämmelserna om detaljplanekravet som föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	5
2	Lagtext .....	6
2.1	Förslag till lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar .....	6
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	7
3	Ärendet och dess beredning .....	41
4	Förändringar i plan- och bygglagen som en del av bostadspolitiken .....	43
5	Detaljplanekravet begränsas .....	45
6	Förenklingar i detaljplaneprocessen underlättar byggandet .....	56
6.1	Detaljplaneprocessen kan förenklas .....	56
6.1.1	Enkelt planförfarande blir standard .....	56
6.1.2	Kungörelsen bör ske redan i samrådsskedet, men endast för planförslag av större vikt .....	69
6.1.3	Ändrade bestämmelser om samrådskretsen .....	72
6.1.4	Förfarandet bör lättare kunna anpassas efter omständigheterna .....	76
6.1.5	Skälen för planförslaget och planerings- underlag av betydelse bör normalt redovisas .....	83
6.1.6	Några följdfrågor .....	85
6.2	Byggnadsnämnden kan anta fler detaljplaner .....	88
6.3	Upphävande av detaljplaner efter genomförandetidens utgång .....	93
6.4	En snabbare process för att förlänga genomförande- tiden .....	98
6.5	Flexibiliteten ökar när planbestämmelser om utformning upphävs efter genomförandetiden .....	101
6.6	Länsstyrelsen bör ge kommunerna råd om tillämpningen av PBL under planprocessen .....	113
6.7	Hanteringen av lagakraftvunna detaljplaner förtydligas .....	120
7	Ett effektivare plangenomförande .....	122
7.1	Sambanden mellan olika plangenomförande frågor tydliggörs .....	122
7.2	Bestämmelserna om huvudmannaskap för allmänna platser förtydligas .....	124
7.3	Lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen tydliggörs .....	133
7.4	Exploateringsavtal .....	136
7.4.1	Riktlinjer för exploateringsavtal ska antas .....	136
7.4.2	Exploateringsavtalens materiella innehåll regleras .....	143
7.4.3	Förfaranderegler när exploateringsavtal ska ingås .....	148
7.5	Exploatörsbestämmelserna behövs inte längre .....	154

7.6	Reglering av äldre avstående förordnanden .....	161
7.7	Ersättning vid inskränkning eller upphörande av gemensamhetsanläggning .....	163
8	Bestämmelserna om bygglov utvecklas för en enklare hantering	164
8.1	Ökat utrymme för avvikelser från en detaljplan .....	164
8.2	Större möjligheter att godta planstridigabyggnads- verk och fastigheter .....	176
8.3	Ett planvillkor kan hanteras som ett villkor för att ge startbesked .....	180
8.4	Även andra huvudmän än det allmänna kan godtas inom s.k. A-tomter.....	184
8.5	Möjlighet till justering av lovplikt i detaljplan eller områdesbestämmelser.....	188
8.6	Möjligheten att hävda utformningskrav i bygglovsprövningen tydliggörs .....	189
9	Plan- och bygglagen görs tydligare för bättre tillämpning .....	194
9.1	Regleringen avseende varsamhets- och skyddsbestämmelser i detaljplan m.m. förtydligas .....	194
9.2	Tydligare förutsättningar för kompletterande åtgärder utanför detaljplan.....	196
9.3	Tydligare bestämmelser om slutbesked och användningsförbud .....	198
9.4	Byggnadsnämnden får förbjuda att en åtgärd utförs på nytt i samband med rättelseförelägganden.....	200
9.5	Andra rättelser och justeringar .....	201
10	Byggandet blir mer förutsägbart med enhetliga tekniska egenskapskrav .....	203
11	Ökad transparens med kommunala riktlinjer för markanvisningar .....	215
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....	220
13	Konsekvenser .....	225
13.1	Konsekvenser för staten .....	225
13.2	Konsekvenser för kommuner.....	233
13.3	Konsekvenser för företag .....	247
13.4	Konsekvenser för enskilda .....	255
13.5	Konsekvenser för miljön .....	262
13.6	Konsekvenser för bostadsbyggandet .....	268
13.7	EU-rätten .....	272
13.8	Övriga konsekvenser .....	273
14	Författningskommentar .....	275
14.1	Förslaget till lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar .....	275
14.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) .....	276
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86).....	304

Bilaga 2	Författningsförslag i betänkandet SOU 2012:86.....	310
Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91).....	318
Bilaga 4	Författningsförslag i betänkandet SOU 2012:91.....	323
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2012:86 och SOU 2012:91.....	340
Bilaga 6	Sammanfattning av betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34) .....	342
Bilaga 7	Författningsförslag i betänkandet SOU 2013:34.....	349
Bilaga 8	Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2013:34 .....	383
Bilaga 9	Författningsförslag i promemorian Vissa plan- och byggfrågor.....	385
Bilaga 10	Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian Vissa plan- och byggfrågor .....	394
Bilaga 11	Författningsförslag i promemorian Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar.....	395
Bilaga 12	Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar .....	397
Bilaga 13	Författningsförslag i promemorian En enklare detaljplaneprocess.....	399
Bilaga 14	Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian En enklare detaljplaneprocess .....	407

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar

Härigenom föreskrivs följande.

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar.

Med *markanvisning* avses i denna lag en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande.

**2 §** En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

En kommun som inte genomför några markanvisningar är inte skyldig att anta sådana riktlinjer.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)<sup>1</sup>  
*dels* att 6 kap. 3–10, 12 och 23 §§ ska upphöra att gälla,  
*dels* att rubrikerna närmast före 6 kap. 3 och 12 §§ ska utgå,  
*dels* att punkt 14 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska upphöra att gälla,

*dels* att 1 kap. 4 §, 4 kap. 2, 7, 8, 14, 16, 33, 35, 36 och 42 §§, 5 kap. 6, 7, 11, 13–21, 23, 25, 27, 28, 32, 36 och 39 §§, 6 kap. 1, 13–16 och 39 §§, 8 kap. 4 §, 9 kap. 4, 6, 8, 11, 30–31 b och 33 §§, 10 kap. 23 och 36 §§, 11 kap. 33, 37 och 38 §§, 12 kap. 6 §, 13 kap. 1 § och 14 kap. 3, 10 och 14–17 §§ samt rubrikerna närmast före 5 kap. 11 och 18 §§ och 6 kap. 13 och 39 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas 22 nya paragrafer, 4 kap. 3 a och 25 a §§, 5 kap. 7 a, 11 a–11 c, 18 a, 22 a, 38 a och 38 b §§, 6 kap. 2 och 40–43 §§, 9 kap. 30 a, 31 c–31 e, 32 a och 37 a §§ och 11 kap. 32 a § samt närmast före 6 kap. 43 § en ny rubrik av följande lydelse,

*dels* att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen ska införas tre nya punkter, 18–20, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### **4 §**

I denna lag avses med

*allmän plats*: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

*bebyggelse*: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

*bebyggelse*: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

*byggherre*: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

*byggnad*: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

*byggnadsnämnden*: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

*byggnadsverk*: en byggnad eller annan anläggning,

*byggprodukt*: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

<sup>1</sup> Senaste lydelse av  
6 kap. 5 § 2011:335  
6 kap. 8 § 2011:335.

*exploateringsavtal*: ett avtal om genomförande av detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur,

*genomförandetiden*: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

*kvartersmark*: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

*miljönämnden*: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

*nybyggnad*: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

*ombyggnad*: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

*planläggning*: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

*sammanhållen bebyggelse*: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

*tillbyggnad*: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

*tomt*: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

*underhåll*: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

*ändring av en byggnad*: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

#### 4 kap.

*Lydelse enligt lagrådsremissen*      *Föreslagen lydelse*  
*Nya åtgärder som kan genomföras*  
*utan krav på bygglov*

#### 2 §

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en åtgärd som kräver bygglov om användningen av byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,



2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och

3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om

a) byggnadsverket är en annan byggnad än en sådan som avses i 9 kap. 4 a § eller byggnadsverket kräver bygglov enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, och

b) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

*Nuvarande lydelse*

2. en åtgärd som kräver bygglov, vid nyetablering av en verksamhet som omfattas av lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, och

3. ett nytt byggnadsverk som kräver bygglov, om det behövs med hänsyn till närheten till en verksamhet som omfattas av lagen om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor.

Trots första stycket 1 krävs det ingen detaljplan, om åtgärden har stöd i en aktuell översiktsplan som är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och den sammanfattande redogörelsen enligt 3 kap. 28 §.

*Föreslagen lydelse*

### **3 a §**

Kommunen får med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och

3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om

a) byggnadsverket är en byggnad eller kräver bygglov enligt 9 kap. eller föreskrifter som har

*meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, och*

*b) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.*

*Första stycket 3 gäller inte om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked.*

## 7 §

Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att *kommunen inte ska vara huvudman* för en eller flera allmänna platser.

Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att *huvudmannaskapet i stället ska vara enskilt* för en eller flera allmänna platser.

## 8 §

I en detaljplan får kommunen bestämma

1. hur allmänna platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt ska skyddas, och,

2. hur allmänna platser som *kommunen inte ska vara huvudman för* ska användas och utformas.

2. hur allmänna platser som *har enskilt huvudmannaskap* ska användas och utformas.

## 14 §

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov *till* en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov *eller startbesked för* en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att

1. en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,

2. ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,

3. utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats,

4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförorening har avhjälpats eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.

## 16 §<sup>2</sup>

I en detaljplan får kommunen

1. bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter,

2. i fråga om byggnadsverk *ange de områden och i övrigt bestämma de preciserade krav som behövs för att följa förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 §, kraven på varsamhet enligt 8 kap. 17 och 18 §§ eller kravet på skydd för ett bebyggelseområdes särskilda värden enligt 2 kap. 6 § tredje stycket,*

3. bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas,

4. *bestämma omfattningen av skyddet av tomter enligt 8 kap. 13 § andra stycket 2 och bestämma preciserade krav för att följa förbudet mot förvanskning av sådana tomter eller som annars behövs för att följa kravet på skydd för ett bebyggelseområdes särskilda värden enligt 2 kap. 6 § tredje stycket, och,*

5. i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader bestämma sådana krav på byggnadsverk som avses i 16 kap. 2 och 5 §§ och bestämma undantag från sådana krav.

2. i fråga om byggnadsverk bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§,

3. *bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 §,*

4. bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas, *och*

## 25 a §

*Efter det att genomförandetiden har gått ut, gäller inte de bestämmelser om arkitektonisk eller estetisk utformning av byggnadsverk och tomter som*

1. *har beslutats enligt 16 § 1, och*

2. *reglerar andra områden än sådana särskilt värdefulla bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §.*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2011:335.

### 33 §

Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda.

Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. *Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.*

### 35 §

Redovisningen enligt 33 § första stycket 4 behöver inte innehålla någon miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för detaljplaneärendet, om planen är en sådan som avses i 5 kap. 7 § 2 eller 3 och miljökonsekvensbeskrivningen i det andra ärendet återges i och är aktuell och tillräcklig för detaljplaneärendet.

Redovisningen enligt 33 § första stycket 4 behöver inte innehålla någon miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för detaljplaneärendet, om planen är en sådan som avses i 5 kap. 7 a § och miljökonsekvensbeskrivningen i det andra ärendet återges i och är aktuell och tillräcklig för detaljplaneärendet.

### 36 §

Detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga byggnads-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande.

I de delar som planen medför att mark eller annat utrymme eller särskild rätt till mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3, 4, 13 eller 16 § ska planen vara utformad så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

I de delar som planen medför att mark eller annat utrymme eller särskild rätt till mark eller annat utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 13 eller 16 § ska planen vara utformad så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda.

#### 42 §<sup>3</sup>

Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförliga ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning *och, i samband med det, skydd för sådan mark som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt,*

2. användningen och utformningen av mark för gemensam användning,

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus,

4. omfattningen av kraven på bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 2 och marklov enligt 9 kap. 13 §, och

5. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 9 kap. 13 § 1,

b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1, och

c) i frågor som avses i 16 § 2–5.

c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5, och

6. *skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.*

<sup>3</sup> Senaste lydelse 2012:187.

## 5 kap.

### 6 §

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, *kungjort det* och låtit det granskas enligt 7–37 §§.

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget och låtit det granskas enligt 7–37 §§.

### 7 §<sup>4</sup>

*Arbetet med att ta fram en detaljplan får förenklas i den utsträckning som anges i 15 och 16 §§, 18 § andra stycket, 19 § tredje stycket, 21 § andra stycket och 23 § andra stycket (enkelt planförfarande), om planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och*

*1. inte är av stor vikt eller har principiell betydelse och inte heller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt saknar intresse för allmänheten,*

*2. enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller*

*3. enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.*

*Särskilda bestämmelser om planförfarandet finns i 11 a § första stycket, 11 b och 11 c §§, 17 § första stycket, 18 § andra och tredje styckena samt 25 § för en detaljplan som*

*1. inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §,*

*2. är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, eller*

*3. kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.*

### 7 a §

*Särskilda bestämmelser om planförfarandet finns i 11 a § andra stycket, 16 och 18 a §§, 21 § andra stycket och 23 § andra stycket för en detaljplan som är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och som enbart gäller*

*1. en verksamhet som har till-*

<sup>4</sup> Senaste lydelse 2012:444.

*ståndsprövats eller ska tillstånds-  
prövas enligt föreskrifter som har  
meddelats med stöd av 9 kap. 6 §  
miljöbalken, eller*

*2. en åtgärd som har prövats el-  
ler ska prövas genom upprättande  
och fastställande av en vägplan  
enligt väglagen (1971:948) eller  
en järnvägsplan enligt lagen  
(1995:1649) om byggande av järn-  
väg.*

## **Samråd**

## **Samråd och kungörelse**

### **11 §**

I arbetet med att ta fram ett program enligt 10 § eller ett förslag till detaljplan ska kommunen samråda med

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,
2. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,
3. de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och
4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

*Kommunen behöver dock inte  
samråda med bostadsrättshavare,  
hyresgäster, boende eller organi-  
sationer av hyresgäster, om det är  
uppenbart att förslaget saknar  
betydelse för dem.*

För samråd enligt första stycket 2–4 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.

Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljö-  
påverkan, ska samrådet genomföras så att det uppfyller bestämmelserna i  
6 kap. 6 §, 13 § andra stycket och 15 § miljöbalken.

### **11 a §**

*Om planförslaget är ett sådant  
förslag som avses i 7 §, ska kommu-  
nen kungöra förslaget och samråda  
om det under en viss tid som ska  
vara minst tre veckor (samrådstitid).*

*För planförslag som avses i 7 a §  
finns bestämmelser om kungörelse i  
11 b och 18 a §§.*

### **11 b §**

*En kungörelse ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå*

- 1. vilket område detaljplanen avser,*
- 2. om förslaget avviker från översiktsplanen,*
- 3. var förslaget finns tillgängligt och hur lång samrådstiden är,*
- 4. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under samrådstiden, och*
- 5. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas.*

*Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.*

### **11 c §**

*Under samrådstiden ska kommunen hålla planförslaget tillgängligt för alla som vill ta del av det. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ finns tillgängligt liksom det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.*

### **13 §**

*Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program enligt 10 §, ska programmet redovisas.*

*Under ett samråd om ett planförslag ska kommunen redovisa förslaget, skälen för förslaget, det planeringsunderlag som har betydelse och hur kommunen avser att handlägga förslaget. Kommunen får låta bli att redovisa skälen för planförslaget och planeringsunderlaget om det är uppenbart obehövligt.*

*Om det finns ett program enligt 10 §, ska kommunen redovisa detta.*

*Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen redovisa dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.*



## 14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. ge råd om tillämpningen av 2 kap.,

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och

4. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

*Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om länsstyrelsen bedömer att det är behövligt.*

## 15 §

*För ett planförslag som avses i 7 § 1 är det, i stället för det som sägs i 11 och 13 §§, tillräckligt att kommunen underrättar länsstyrelsen, kända sakägare och dem som anges i 11 § första stycket 3 och 4 och ger dem tillfälle till samråd om förslaget.*

Under samrådet ska lantmäterimyndigheten särskilt

1. verka för att ett förslag till detaljplan är förenligt med 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och tredje stycket, och
2. ge råd om tillämpningen av 6 kap. 40–42 §§.

## 16 §<sup>5</sup>

För ett planförslag som avses i 7 § 2 eller 3 behöver samråd enligt 11–15 §§ endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och

För ett planförslag som avses i 7 a § behöver samråd enligt 11–14 §§ endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och

<sup>5</sup> Senaste lydelse 2012:444.

1. den utredning som finns i det ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller

2. samråd inte har skett i det andra ärendet med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 11 §.

I ett fall som avses i första stycket 2 är det tillräckligt att komplettera detaljplaneärendet så att samråd sker med dem som inte omfattades av samrådet i det andra ärendet.

### 17 §

Kommunen ska redovisa de synpunkter som kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna. *Redovisningen ska* göras samlat för alla synpunkter som har kommit fram (samrådsredogörelse). För ett planförslag som avses i 7 § är det tillräckligt att redovisningen görs i granskningsutlåtandet enligt 23 §.

Kommunen ska redovisa de synpunkter som har kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna. *Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 §, ska redovisningen* göras samlat för alla synpunkter som har kommit fram (samrådsredogörelse). För *andra* planförslag *än sådana* som avses i 7 § är det tillräckligt att redovisningen görs i granskningsutlåtandet enligt 23 §.

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådsredogörelsen utformas så att den också uppfyller kraven i 6 kap. 16 § andra stycket miljöbalken.

### **Kungörelse och granskning**

### **Granskning**

### 18 §

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen *kungöra* sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst *tre* veckor.

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen *ge dem som kommunen har samrått med enligt 11 § tillfälle att godkänna kommunens planförslag eller i en under rättelse enligt 19 § informera om sitt planförslag* och låta det granskas under en viss tid (gransknings-tid). *Gransknings-tiden ska vara minst två veckor, men den får göras kortare, om alla berörda är överens om det.*

*Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 1 behöver en kungörelse dock inte ske. I stället ska kommunen ge dem som har underrättats enligt 15 § tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter. Denna granskningstid får göras kortare, om alla berörda är överens om det.*

*Om kommunen när samrådet är klart bedömer att ett planförslag är ett sådant som avses i 7 §, ska kommunen dessutom kungöra förslaget enligt 11 b §, om förslaget inte har kungjorts tidigare eller det har ändrats väsentligt. Det som sägs om samrådstid i 11 b § ska då i stället avse granskningstid.*

*För ett sådant planförslag som avses i 7 § ska granskningstiden vara minst tre veckor.*

### **18 a §**

*Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 a §, ska kommunen kungöra förslaget enligt 11 b § och låta det granskas. Det som sägs om samrådstid i 11 b § ska då i stället avse granskningstid. Granskningstiden ska vara minst tre veckor.*

*Kungörandet får samordnas med det kungörande som ska ske i det ärende som avses i 7 a §.*

### **19 §**

*Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå*

*Underrättelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och göras tillgänglig på kommunens webbplats. Av underrättelsen ska det framgå*

1. vilket område detaljplanen avser,
2. om förslaget avviker från översiktsplanen,
3. vilken mark eller särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3 eller 4 §,

4. var förslaget finns tillgängligt för granskning och hur lång granskningstiden är,

5. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden,

6. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och

7. att den som inte senast under granskningstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

*Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.*

*Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 eller 3, får kungörandet samordnas med det kungörande som ska ske i det andra ärendet.*

3. var förslaget finns tillgängligt för granskning och hur lång granskningstiden är,

4. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden,

5. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och

6. att den som inte senast under granskningstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

## 20 §

Kommunen ska senast *den dag då kungörandet sker* skicka

Kommunen ska senast den dag då *underrättelsen anslås på kommunens anslagstavla* skicka

1. ett meddelande om innehållet i *kungörelsen* till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och

1. ett meddelande om innehållet i *underrättelsen* till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och

2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen och de kommuner som berörs.

## 21 §

Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ och den samrådsredogörelse som avses i 17 § finns tillgängliga liksom det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 *eller* 3 och kungörandet har samordnats enligt 19 § *tredje* stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 a § och kungörandet har samordnats enligt 18 a § *andra* stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.

## 22 a §

*Under granskningstiden ska lantmäterimyndigheten yttra sig över planförslaget om myndigheten bedömer att förslaget inte är förenligt med 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och tredje stycket.*

## 23 §

Efter granskningstiden ska kommunen göra ett granskningsutlåtande. Det ska innehålla en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden och en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 *eller* 3 och kungörandet har samordnats enligt 19 § *tredje* stycket, ska granskningsutlåtandet också behandla de skriftliga synpunkter som har kommit in i det andra ärendet och har betydelse för detaljplaneprovningen.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 a § och kungörandet har samordnats enligt 18 a § *andra* stycket, ska granskningsutlåtandet också behandla de skriftliga synpunkter som har kommit in i det andra ärendet och har betydelse för detaljplaneprovningen.

## 25 §

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen *kungöra* och låta granska det ändrade förslaget enligt 18–24 §§.

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen låta granska det ändrade förslaget enligt 18 § första och tredje styckena samt 19–24 §§. Om kommunen bedömer att förslaget är ett sådant som avses i 7 § och det inte har kungjorts tidigare, ska kommunen dessutom kungöra det ändrade förslaget enligt 11 b §. Det som sägs om samrådstid i 11 b § ska då i stället avse granskningstid.

## 27 §

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse.

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

## 28 §

Om kommunen har meddelat ett föreläggande enligt 26 §, får kommunen inte anta detaljplanen innan tidsfristen för anmälan av anspråk har löpt ut.

*Om kommunen har ansökt om att länsstyrelsen enligt 6 kap. 5 § ska pröva en fråga om skyldighet att upplåta eller avstå mark eller annat utrymme, får kommunen inte anta detaljplanen innan länsstyrelsens beslut har vunnit laga kraft.*

## 32 §

När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft ska kommunen

1. på planhandlingarna anteckna det datum då planen vann laga kraft och, om ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats, det datum då förordnandet meddelades,

2. snarast möjligt skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen enligt 9 § till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, om det inte är uppenbart obehövt, och

3. med en kungörelse på det sätt som anges i 19 § eller med ett skriftligt meddelande underrätta de fastighetsägare som kan ha rätt till

2. inom två veckor skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen enligt 9 § till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, och

3. med en kungörelse på det sätt som anges i 11 b § eller med ett skriftligt meddelande underrätta de fastighetsägare som kan ha rätt till

ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan ha motsvarande rätt till ersättning samt i under rättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.

*Om kommunen inte kan skicka de handlingar som anges i första stycket 2 inom två veckor, ska kommunen genast underrätta mottagarna om innehållet i handlingarna.*

ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan ha motsvarande rätt till ersättning samt i under rättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.

### **36 §**

Om ett meddelande avser en detaljplan som innebär att ett mark- eller vattenområde eller ett utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3, 4, 13 eller 16 §, får 35 § inte tillämpas för meddelanden till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till området eller utrymmet.

Om ett meddelande avser en detaljplan som innebär att ett mark- eller vattenområde eller ett utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 13 eller 16 §, får 35 § inte tillämpas för meddelanden till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till området eller utrymmet.

### **38 a §**

*Vid förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § behöver 18 § första och tredje styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas. Trots 11 § krävs endast samråd med kända sakägare inom planområdet.*

### **38 b §**

*I fråga om förslag till att upphäva en detaljplan behöver 18 § första och tredje styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas när planens genomförandetid har gått ut, och upphävandet av planen*

*1. är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §,*

*2. inte är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, och*

*3. inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.*

*I fall som avses i första stycket, ska kommunen så snart som möjligt skicka samrådsredogörelsen*

*eller ett meddelande om var den finns tillgänglig till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda.*

*Om kommunen efter att samrådet är klart ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen trots första stycket låta granska det ändrade förslaget enligt 18 § första och tredje styckena samt 19–24 §§.*

### **39 §**

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 § 1, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första och andra styckena, 12–15 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första stycket 1, 2 och 4–7 och andra stycket, 20 §, 21 § första stycket, 22 §, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 §, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första–tredje styckena, 11 a § första stycket, 11 b och 11 c §§, 12–15 §§, 17 § första stycket, 18–20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a § §, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

## **6 kap.**

### **1 §**

*Genomförandet av en detaljplan ska grundas på den planbeskrivning som kommunen har gjort enligt 4 kap. 31 och 33 §§.*

*Detta kapitel innehåller bestämmelser om genomförande av detaljplan för allmänna platser när kommunen är huvudman. Bestämmelserna avser*

*1. kommunens rätt att lösa in fastigheter, mark och andra utrymmen,*

*2. ordnandet och underhållet av allmänna platser, och*

*3. fastighetsägares skyldighet att betala för gatukostnader m.m.*

*Kapitlet innehåller även bestämmelser om exploateringsavtal.*

*Vid enskilt huvudmannaskap finns bestämmelser om inrättande av anläggning som är gemensam*

*för flera fastigheter i anläggningslagen (1973:1149). I anläggningslagen finns även bestämmelser om underhåll av vägar och andra allmänna platser som har enskilt huvudmannaskap.*

## **2 §<sup>6</sup>**

*Genomförandet av en detaljplan ska grundas på den planbeskrivning som kommunen har gjort enligt 4 kap. 31 och 33 §§.*

### **Kommunens rätt att lösa fastigheter, mark och andra utrymmen**

### **Kommunens rätt att lösa in fastigheter, mark och andra utrymmen**

Kommunen får lösa mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för

1. en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, eller
2. annat än enskilt bebyggande, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd ändå.

Bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa mark eller annat utrymme finns i 14 kap.

## **13 §**

Kommunen får lösa *in* mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för

*Kommunens rätt enligt första stycket 2 upphör att gälla om kommunen ger bygglov enligt 9 kap. 32 a § första stycket.*

Bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa *in* mark eller annat utrymme finns i 14 kap.

Om ett markområde enligt detaljplanen ska vara en enda fastighet men vid genomförandetidens utgång omfattar flera fastigheter med olika ägare och kommunen enligt planen är huvudman för en allmän plats, får kommunen lösa fastigheter eller delar av fastigheter så att fastighetsindelningen överensstämmer med planen.

## **14 §**

Om ett markområde enligt detaljplanen ska vara en enda fastighet men vid genomförandetidens utgång omfattar flera fastigheter med olika ägare och kommunen enligt planen är huvudman för en allmän plats, får kommunen lösa *in* fastigheter eller delar av fastigheter så att fastighetsindelningen överensstämmer med planen.

<sup>6</sup> Tidigare 6 kap. 2 § upphävd genom 2012:187.



## 15 §

Om kommunen är huvudman för en allmän plats som är avsedd att tillgodose en kvartersmarks eller ett annat utrymmes behov av den allmänna platsen och kvartersmarken eller utrymmet vid genomförandetidens utgång inte har bebyggt på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen, får kommunen lösa marken eller utrymmet.

Första stycket gäller inte om marken eller utrymmet omfattas av ett bygglov som får tas i anspråk.

Om kommunen är huvudman för en allmän plats som är avsedd att tillgodose en kvartersmarks eller ett annat utrymmes behov av den allmänna platsen och kvartersmarken eller utrymmet vid genomförandetidens utgång inte har bebyggt på ett sätt som i huvudsak följer detaljplanen, får kommunen lösa *in* marken eller utrymmet.

## 16 §

Om någon har särskild rätt till mark eller annat utrymme som omfattas av kommunens rätt enligt 13, 14 eller 15 §, får kommunen också lösa den särskilda rätten.

Om någon har särskild rätt till mark eller annat utrymme som omfattas av kommunens rätt enligt 13, 14 eller 15 §, får kommunen också lösa *in* den särskilda rätten.

### **Kapitlets tillämpning på samfälligheter**

### **Exploateringsavtal**

## 39 §

*Det som gäller i fråga om fastigheter enligt detta kapitel ska också tillämpas på mark eller annat utrymme som hör till flera fastigheter gemensamt. Vid en sådan tillämpning ska*

*1. det som gäller i fråga om fastighetsägaren gälla ägarna till de fastigheter som har del i samfälligheten, och*

*2. en samfällighet som inte är avsedd för bebyggelse anses vara bebyggd när samfälligheten i väsentlig omfattning har tagits i anspråk för dess avsedda ändamål.*

*Om en samfällighet ska anses vara bebyggd enligt första stycket 2, ska den högsta tillåtna byggnadshöjden anses vara den genomsnittliga högsta tillåtna byggnadshöjden för de fastigheter som har del i samfälligheten.*

*Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, ska kommunen anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Riktlinjerna ska ange grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal.*

#### **40 §**

*Ett exploateringsavtal får avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.*

#### **41 §**

*Ett exploateringsavtal får inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla.*

#### **42 §**

*Ett exploateringsavtal får inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före detaljplanens antagande i andra fall än när planen avser ett steg i en etappvis utbyggnad.*

### **Kapitlets tillämpning på samfälligheter**

#### **43 §**

*Det som gäller i fråga om fastigheter enligt detta kapitel ska också tillämpas på mark eller annat utrymme som hör till flera fastigheter gemensamt. Vid en sådan tillämpning ska*

*1. det som gäller i fråga om fastighetsägaren gälla ägarna till de fastigheter som har del i samfälligheten, och*

*2. en samfällighet som inte är avsedd för bebyggelse anses vara bebyggd när samfälligheten i väsentlig omfattning har tagits i anspråk för sitt avsedda ändamål.*

*Om en samfällighet ska anses vara bebyggd enligt första stycket 2, ska den högsta tillåtna byggnadshöjden anses vara den genomsnittliga högsta tillåtna byggnadshöjden för de fastigheter som har del i samfälligheten.*

## **8 kap.**

### **4 §**

Ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för det avsedda ändamålet,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och
9. hushållning med vatten och avfall.

Vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla första stycket framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 §.

*En kommun får inte i andra fall än som följer av 4 kap. 12 och 16 §§ eller i fall där kommunen handlar som byggherre eller fastighetsägare, ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av detaljplaner. Om en kommun ställer sådana egna krav, är dessa krav utan verkan.*

## 9 kap.

*Lydelse enligt lagrådsremissen*      *Föreslagen lydelse*  
*Nya åtgärder som kan genomföras*  
*utan krav på bygglov*

### 4 §

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs det, trots 2 § *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §*, inte bygglov för att

1. med en mur eller ett plank anordna en skyddad uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

2. anordna ett skärmtak över en sådan uteplats som anges i 1 eller över en altan, balkong eller entré, om skärmtaket tillsammans med andra skärmtak som har anordnats på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov inte täcker en större area än 15,0 kvadratmeter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller

3. i omedelbar närhet av bostadshuset uppföra eller bygga till en komplementbyggnad som

a) tillsammans med andra komplementbyggnader som har uppförts på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov enligt denna paragraf eller motsvarande äldre bestämmelser inte får en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter,

b) har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter, och

c) inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1–3 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket 3 gäller inte

1. om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov, eller

2. för ett sådant bostadshus som utgör ett komplementbostadshus.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 6 §

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför ett område med detaljplan krävs det, trots 2 § *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §*, inte bygglov för att

1. göra en liten tillbyggnad, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, eller

2. uppföra en komplementbyggnad, en mur eller ett plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1 eller 2 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första och andra styckena gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 3 har bestämt att åtgärden kräver bygglov eller om åtgärden vidtas inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen.

*Lydelse enligt lagrådsremissen Föreslagen lydelse*  
*Nya åtgärder som kan genomföras*  
*utan krav på bygglov*

### 8 §

Utöver det som följer av 2–7 §§ krävs det bygglov i den utsträckning som framgår av

1. föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §,

2. det som kommunen för ett område som utgör en värdefull miljö

a) i en detaljplan har bestämt för att vidta en åtgärd som avses i 4 § första stycket 3, 4 a–4 c §§ eller 5 § första stycket,

b) i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att underhålla ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §,

b) i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att underhålla *eller ändra* ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §,

c) i områdesbestämmelser har bestämt för att i området byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller vidta någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende,

3. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt för att utanför en sammanhållen bebyggelse vidta åtgärder som avses i 6 § första stycket 1 och 2,

4. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller liknande näring,

5. det som kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken.

Första stycket 4 och 5 gäller endast om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 11 §

Det krävs marklov för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt annat i detaljplanen.

Om ett *viss* höjdläge för markytan är *bestämd* i detaljplanen, krävs det trots första stycket inte marklov för att höja eller sänka markytan till den nivån.

Om ett *visst* höjdläge för markytan är *bestämt* i detaljplanen, krävs det trots första stycket inte marklov för att höja eller sänka markytan till den nivån.

### 30 §<sup>7</sup>

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser

a) överensstämmer med detaljplanen, eller

b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§.

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.

Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

### 30 a §

*Om den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser på grund av antagande av en detaljplan enligt denna lag eller äldre bestämmelser avviker från planen, får byggnadsnämnden i ett beslut om bygglov förklara att avvikelsen ska anses vara en sådan avvikelse som avses i 30 § första stycket 1 b. En sådan förklaring får avse endast en liten avvikelse som är förenlig med detaljplanens syfte.*

### 31 §<sup>8</sup>

Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,

2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och

2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2, 3 eller 3 a §, och

<sup>7</sup> Senaste lydelse 2011:335.

<sup>8</sup> Senaste lydelse 2011:335.

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

### 31 a §<sup>9</sup>

Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden

1. innebär endast att en byggnad ändras på ett sådant sätt som avses i 2 § första stycket 3 c eller att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad,

2. inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 3 eller 5 c, och

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. samt 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5 och tredje stycket, 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

### 31 b §<sup>10</sup>

Trots 30 § första stycket 2, 31 § 1 och 31 a § 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är *liten och förenlig* med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte.

Trots 30 § första stycket 2, 31 § 1 och 31 a § 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är *förenlig* med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte *och*

1. *avvikelsen är liten, eller*

2. *åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt.*

*Om avvikande åtgärder tidigare har godtagits enligt första stycket eller 30 § första stycket 1 b, ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits.*

<sup>9</sup> Senaste lydelse 2011:335.

<sup>10</sup> Senaste lydelse 2011:335.

### **31 c §**

*Efter det att genomförandetiden för en detaljplan har gått ut får bygglov utöver vad som följer av 31 b § ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen, om åtgärden*

*1. är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller*

*2. innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen.*

### **31 d §**

*Om avvikelser tidigare har godtagits enligt 30 § första stycket 1 b, 31 b eller 31 c §, ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits.*

### **31 e §**

*Bygglov enligt 31 b eller 31 c § får inte ges om åtgärden kan antas medföra*

*1. betydande miljöpåverkan, eller*  
*2. begränsning av rättighet eller pågående verksamhet på intilliggande fastigheter.*



### 32 a §

*Om bygglov kan ges till ett offentligt organ för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, kan bygglov även ges till en sökande som inte är ett offentligt organ.*

*Om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i en plan, får dock bygglov enligt första stycket ges endast om åtgärden innebär att fastigheten och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd.*

*Trots andra stycket får bygglov ges för en åtgärd som innebär en liten avvikelse från den senaste eller avsedda användningen. Bygglov får dock inte ges om åtgärden kan antas medföra*

- 1. betydande miljöpåverkan, eller*
- 2. begränsning av rättighet eller pågående verksamhet på intilliggande fastigheter.*

### 33 §

För en åtgärd som uppfyller något eller några men inte alla förutsättningar enligt 30–32 §§ får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Ett sådant lov ska ges, om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

Ett tidsbegränsat bygglov får ges för högst fem år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får överstiga tio år endast om lovet ska användas för ett ändamål som avses i 9 §.

För en åtgärd som uppfyller något eller några men inte alla förutsättningar enligt 30–32 a §§ får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det och åtgärden avses att pågå under en begränsad tid. Ett sådant lov ska ges, om åtgärden har stöd i en detaljplanebestämmelse om tillfällig användning av byggnad eller mark.

### **37 a §**

*Om kommunen i en detaljplan med stöd av 4 kap. 14 § har bestämt att lov endast får ges under förutsättning att en viss omständighet är uppfylld, får ett lov ges med villkoret att omständigheten i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Ett sådant lov får endast ges om det är lämpligt.*

## **10 kap.**

*Lydelse enligt lagrådsremissen Föreslagen lydelse  
Nya åtgärder som kan genomföras  
utan krav på bygglov*

### **23 §**

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,

2. ett bevis om att det finns ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant skydd,

3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum, *och*

4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum,

4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, *och*

*5. de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § är uppfyllda.*

Vid anmälan som avser åtgärder enligt 9 kap. 4 a §, 4 b § första stycket 1 eller 4 c § ska byggnadsnämndens bedömning enligt första stycket endast omfatta det som anges i 2 kap. 6 § första stycket 2, 9 § samt 8 kap. 1 och 4 §§.

**36 §**

Om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs (interimistiskt slutbesked). *Om det behövs, ska nämnden i ett sådant besked ange vad som gäller i fråga om möjligheterna att ta ett byggnadsverk i bruk.*

Om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs (interimistiskt slutbesked). *Ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt.*

*Om det behövs, ska nämnden i ett interimistiskt slutbesked ange vad som gäller i fråga om möjligheterna att ta ett byggnadsverk i bruk.*

När bristen är avhjälpd eller kontrollen är gjord ska nämnden slutligt pröva frågan om slutbesked enligt 34 §.

**11 kap.****32 a §**

*Byggnadsnämnden får i samband med ett föreläggande enligt 20 § förbjuda att den olovliga åtgärden utförs på nytt, om den kräver bygglov.*

**33 §**

Byggnadsnämnden får förbjuda den som äger eller har nyttjanderätt till ett byggnadsverk att använda hela eller delar av byggnadsverket, om

1. byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket, eller

2. det inte finns förutsättningar för att ge slutbesked enligt 10 kap. 34 eller 35 §.

*Om ett byggnadsverk eller en del av ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked, får byggnadsnämnden fatta beslut om förbud enligt första stycket 2 endast om det finns synnerliga skäl för det.*

### 37 §

Ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 eller 26 § eller ett beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32 eller 33 § får förenas med vite. Ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 eller 26 § eller ett beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32, 32 a eller 33 § får förenas med vite.

Vitet får inte förvandlas till fängelse.

Frågor om utdömande av vite prövas av mark- och miljödomstol.

### 38 §

I ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23 eller 24 § eller ett beslut enligt 27 § tredje stycket får byggnadsnämnden bestämma att den åtgärd som föreläggandet eller beslutet avser ska genomföras omedelbart trots att föreläggandet eller beslutet inte har vunnit laga kraft.

Beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32 eller 33 § gäller omedelbart, om något annat inte bestäms. Beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32, 32 a eller 33 § gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.

## 12 kap.

### 6 §

Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) får, utöver det som följer av 6 kap. 34 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av *stor vikt eller har principiell betydelse*, 1. avgöra ärenden som är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*,

2. i andra fall än som avses i 11 kap. 30–32 §§ och 33 § 1 besluta förelägganden eller förbud som förenas med vite,

3. besluta förelägganden som förenas med en upplysning om att den åtgärd som föreläggandet avser kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på bekostnad av den som föreläggandet riktas mot, eller

4. avgöra frågor om byggsanktionsavgift enligt 11 kap.

## 13 kap.

### 1 §

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,

2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,

3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,

4. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,

5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,

6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden, *och*

7. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,

7. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan, *och*

8. *kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal.*

## 14 kap.

### 3 §

Om byggnadsnämnden med stöd av 11 kap. 22, 23 *eller* 24 § har meddelat ett föreläggande som innebär att ett byggnadsverk ska tas bort eller bli föremål för en annan åtgärd eller att en utfart eller annan utgång ska ändras, har den som äger byggnadsverket rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför.

Om byggnadsnämnden med stöd av 11 kap. 22 *eller* 23 § har meddelat ett föreläggande som innebär att ett byggnadsverk ska tas bort eller bli föremål för en annan åtgärd eller att en utfart eller annan utgång ska ändras, har den som äger byggnadsverket rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför.

### 10 §<sup>11</sup>

Om kommunen i en detaljplan inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 8 § 1 eller 16 § eller i områdesbestämmelser inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 42 § första stycket 2 *eller* 5, har den som äger en fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför.

Om kommunen i en detaljplan inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 8 § 1 eller 16 § 3 eller i områdesbestämmelser inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 42 § första stycket 6 har den som äger en fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om bestämmelsen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Första och andra styckena gäller inte bestämmelser om rivningsförbud. För sådana bestämmelser gäller i stället 7 §.

### 14 §

*Om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats som kommunen är huvudman för eller för annat än enskilt byggande, är kommunen skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in marken eller utrymmet.*

*Kommunen är skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för*

1. *en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, eller*
2. *annat än enskilt byggande.*

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2011:335.

*Skyldigheten enligt första stycket 2 gäller inte om bygglov ges enligt 9 kap. 32 a § första stycket.*

### 15 §

Om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats som *kommunen inte är huvudman för*, är den som ska vara huvudman för platsen skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken eller utrymmet.

Första stycket gäller inte om staten enligt 16 § eller kommunen enligt 17 § är skyldig att lösa in marken eller utrymmet.

Om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats som *har enskilt huvudmannaskap*, är den som ska vara huvudman för platsen skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken eller utrymmet.

### 16 §

Om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för en väg som staten ska vara väghållare för enligt väglagen (1971:948) och som *kommunen inte är huvudman för*, är staten skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken eller utrymmet.

Om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för en väg som staten ska vara väghållare för enligt väglagen (1971:948) och som *har enskilt huvudmannaskap*, är staten skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken eller utrymmet.

### 17 §

Om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för en väg som kommunen ska vara väghållare för enligt väglagen (1971:948) men som *kommunen inte är huvudman för*, är kommunen skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken eller utrymmet.

Om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för en väg som kommunen ska vara väghållare för enligt väglagen (1971:948) men som *har enskilt huvudmannaskap*, är kommunen skyldig att på fastighetsägarens begäran förvärva äganderätt, nyttjanderätt eller annan särskild rätt till marken eller utrymmet.

---

*18. Förordnanden som avses i 17 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen om skyldighet att avstå eller upplåta mark ska upphöra att gälla efter utgången av år 2018.*

*19. Förordnanden enligt 6 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen om skyldighet att avstå*

*eller upplåta mark eller annat utrymme ska upphöra att gälla den dag då genomförandetiden för detaljplanen går ut, dock tidigast efter utgången av år 2018.*

*20. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller anläggningslagen (1973:1149) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 17 § eller 14 kap. 1 § i den upphävda plan- och bygglagen eller motsvarande äldre bestämmelser pågår när förordnanden som avses i punkten 18 eller 19 ska upphöra att gälla, ska skyldigheten att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme fortsätta att gälla till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Detsamma ska gälla för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant förrättningsärende eller inlösenmål till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015 i fråga om 4 kap. 2 och 3 a §§ och i övrigt den 1 januari 2015.

2. Äldre föreskrifter, förutom 5 kap. 27 §, ska fortfarande gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2015 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

3. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ansökningar som har gjorts före den 1 januari 2016 avseende länsstyrelsens prövning enligt den upphävda 6 kap. 5 § om skyldighet att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme.

4. Förordnanden enligt de upphävda 6 kap. 3 och 4 §§ om skyldighet att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme ska upphöra att gälla den dag då genomförandetiden för detaljplanen går ut, dock tidigast efter utgången av år 2018.

5. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller anläggningslagen (1973:1149) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 §, 14 kap. 14 eller 15 § pågår när förordnanden som avses i punkten 4 ska upphöra att gälla, ska skyldigheten att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme fortsätta att gälla till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Detsamma ska gälla för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant förrättningsärende eller inlösenmål till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

6. Föreskrifterna om exploateringsavtal i 4 kap. 33 § tredje stycket, 5 kap. 13, 15 och 22 a §§ och 6 kap. 40–42 §§ ska inte tillämpas på avtal som avser sådana ärenden om detaljplaner som har påbörjats före den 1 januari 2015.

7. De nya föreskrifterna i 4 kap. 2 § andra stycket ska inte tillämpas i fråga om sådana översiktsplaner som har antagits före den 1 juli 2015 och som inte efter nämnda datum har fördjupats för det område som åtgärden avser.



### 3 Ärendet och dess beredning

#### *Byggkravsutredningen*

Regeringen beslutade i november 2011 att en särskild utredare skulle se över vissa byggfrågor i syfte att underlätta byggandet i Sverige (dir. 2011:100). Utredaren skulle bl.a. kartlägga kommunernas tillämpning av bestämmelserna om tekniska egenskapskrav i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, och Boverkets byggregler (BFS 2011:6), förkortade BBR. Utredningen antog namnet Byggkravsutredningen.

Byggkravsutredningen överlämnade i december 2012 sitt betänkande Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86). En sammanfattning av betänkandet återfinns i *bilaga 1*. Författningsförslagen från betänkandet redovisas i *bilaga 2*. Betänkandet remitterades tillsammans med Plangenomförandeutredningens delbetänkande Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91). En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 5*. Remissammanställningarna finns tillgängliga i Socialdepartementet (dnr S2012/8708/PBB).

#### *Plangenomförandeutredningen*

Regeringen beslutade i november 2011 att en särskild utredare skulle se över bestämmelserna om genomförande av detaljplan (dir. 2011:104). Utredaren skulle bl.a. åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare samtidigt som den skapar förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet. Utredningen antog namnet Plangenomförandeutredningen.

Uppdraget utvidgades i november 2012 till att även omfatta hur plan- och byggprocessen kan förenklas och förkortas genom att utredaren bl.a. skulle se över kravet på detaljplan, kravet på bygglov, möjligheterna att tillämpa PBL:s bestämmelser om enkelt planförfarande och möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan. Därutöver skulle utredaren studera övriga möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen (dir. 2012:114).

Plangenomförandeutredningen överlämnade i januari 2013 delbetänkandet Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91) som i maj 2013 följdes av slutbetänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34).

En sammanfattning av förslagen från delbetänkandet återfinns i *bilaga 3*. Författningsförslagen från delbetänkandet redovisas i *bilaga 4*. En sammanfattning av förslagen från slutbetänkandet finns i *bilaga 6*. Författningsförslagen från slutbetänkandet redovisas i *bilaga 7*.

Betänkandena har remissbehandlats, där delbetänkandet remitterades tillsammans med Byggkravsutredningens betänkande Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav (SOU 2012:86). En förteckning över remissinstanserna i denna del finns i *bilaga 5* medan remissinstanserna avseende slutbetänkandet redovisas i *bilaga 8*. Remissammanställ-

ningarna finns tillgängliga i Socialdepartementet (delbetänkandet dnr S2012/8708/PBB, slutbetänkandet dnr S2013/3597/PBB).

Delbetänkandet innehöll bl.a. förslag avseende nya bestämmelser om gatukostnader. Regeringen har behandlat dessa förslag i lagrådsremissen Nya bestämmelser om gatukostnader som beslutades den 7 november 2013 (dnr S2013/7787/PBB).

Slutbetänkandet innehöll bl.a. ett förslag avseende redovisning av bostadsförsörjningsbehovet i den kommunala översiktsplanen. Regeringens förslag i denna del har redovisats i propositionen Fler bostäder åt unga och studenter (prop. 2013/14:59). Slutbetänkandet innehöll även förslag till nya undantag från kravet på bygglov. Regeringen har behandlat dessa förslag i lagrådsremissen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov som beslutades den 6 februari 2014 (dnr S2014/1129/PBB).

#### *Justeringspromemorian*

Som en följd av den skyldighet som framgår av 8 kap. 19 § PBF lämnade Boverket i maj 2012 en skrivelse (dnr S2012/4158/PBB) med förslag till förändringar i PBL, huvudsakligen i de kapitel som berör bygglovsprocessen samt i viss utsträckning hanteringen av detaljplaner.

Boverkets skrivelse föranledde Socialdepartementet att upprätta promemorian Vissa plan- och byggfrågor, fortsättningsvis kallad justeringspromemorian. Författningsförslagen redovisas i *bilaga 9*. I justeringspromemorian behandlas också ett förslag som Lantmäteriet har redovisat i redovisningen av 2012 års regleringsbrev rörande registrering av detaljplaner i fastighetsregistret (dnr S2012/6839/PBB).

Justeringspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 10*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2013/4714/PBB).

Justeringspromemorian innehöll ett förslag om att bestämmelsen om att utformning och placering av bebyggelse och byggnadsverk ska göras med hänsyn till bl.a. stads- och landskapsbilden bör gälla även för byggnader som inte kräver lov (jfr 2 kap. 6 § PBL). Detta förslag har behandlats i lagrådsremissen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov.

#### *Byggkravspromemorian*

Regeringen beslutade i november 2011 att uppdra åt Statskontoret att beskriva och utvärdera den kommunala markanvisningsprocessen för bostadsbyggande. Statskontoret redovisade uppdraget i rapporten Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen (2012:25). Med anledning av rapporten upprättade Socialdepartementet ett författningsförslag som redovisades i promemorian Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar, fortsättningsvis kallad byggkravspromemorian.

Byggkravsutredningen (se ovan) överlämnade i december 2012 sitt betänkande Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86). Remissutfallet föranledde Socialdepartementet att upprätta ett reviderat lagförslag i syfte att främja enhetliga nationella byggregler. Även detta förslag redovisades i byggkravspromemorian.

Byggkravspromemorians författningsförslag redovisas i *bilaga 11*.

Byggkravspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 12*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2013/6411/PBB).

#### *Planprocesspromemorian*

Plangenomförandeutredningen (se ovan) överlämnade i maj 2013 slutbetänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34). I slutbetänkandet redovisade utredningen bl.a. ett huvudförslag och ett alternativt förslag till en reformerad detaljplanprocess.

I promemorian En enklare detaljplanprocess, fortsättningsvis kallad planprocesspromemorian, redovisade Socialdepartementet ett förslag som bygger på utredningens alternativa förslag. Författningsförslaget redovisas i *bilaga 13*.

Planprocesspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 14*. En sammanställning av remissvaren finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2013/6968/PBB).

## 4 Förändringar i plan- och bygglagen som en del av bostadspolitiken

**Regeringens bedömning:** Plangenomförandeutredningens förslag i följande delar bör beredas ytterligare:

- en översiktsplan ska kunna utformas som en s.k. *områdesplan*,
- områdesbestämmelserna ska upphävas som planinstitut,
- under genomförandetiden ska i normalfallet inget bygglov krävas för att bygga i enlighet med planen,
- bygglov ska anslås på platsen och kungöras på kommunens webbplats under viss tid, och
- endast de som har lämnat synpunkter som inte har tillgodosetts har möjlighet att överklaga ett bygglov.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens då regeringen anser att förslagen behövs ytterligare.

**Skälen för regeringens bedömning:** Svensk bostadsmarknad lider av grundläggande strukturella problem. Trots stigande efterfrågan på bostäder ökar inte utbudet på ett acceptabelt sätt. Investeringsunderskottet i bostäder gör sig tydligt påmint när befolkningen ökar och det samtidigt sker en stark urbanisering. Sverige har sedan början av 1990-talet endast investerat hälften så mycket i bostäder per capita som våra nordiska grannländer och har investerat under genomsnittet inom OECD.

Regeringens strategi för att minska bostadsbristen vilar på tre pelare. Den första pelaren innebär att regeringen ser över möjligheterna att förenkla och effektivisera det regelverk som styr bostadsbyggande för att på så sätt förbättra förutsättningarna för ett ökat bostadsbyggande. I första hand handlar det om en översyn av bestämmelser som reglerar planprocessen. Den andra pelaren innebär att regeringen vidtar åtgärder för att

skapa en bättre fungerande bostadsmarknad. Den tredje pelaren innebär att regeringen vidtar åtgärder för att det befintliga bostadsbeståndet ska utnyttjas effektivare (jfr Budgetpropositionen 2014, prop. 2013/14:1, utgiftsområde 18, s. 48).

Plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, innehåller den centrala regleringen på plan- och byggområdet. Utformningen och tillämpningen av bestämmelserna i PBL har därför stor inverkan på ändamålsenligheten och effektiviteten i processerna för planering och byggande. Regeringen har under innevarande mandatperiod tagit initiativ till ett stort antal utredningar och myndighetsuppdrag i syfte att effektivisera dessa processer. Förslag har lämnats från bl.a. Bygghöjningsutredningen och Plangenomförandeutredningen. Flera av förslagen behandlas i denna lagrådsremiss.

Av de utredningar som regeringen har tillsatt och som fortfarande pågår kan nämnas följande.

- Bostadsplaneringskommittén som ska se över de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet (dir. 2013:78).
- Utredningen Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse (dir. 2013:126) som ska se över 3 kap. miljöbalken och relevanta delar av 4 kap. miljöbalken. Utredaren ska föreslå sådana ändringar som ger ett system för hushållning med mark- och vattenområden och särskilt områden av riksintresse som bl.a. inte leder till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Utredaren ska med förtur behandla frågan om bostadsförsörjning i relation till riksintresssystemet och utveckla ett system där avvägningar kan göras mellan olika riksintressen och tillgodoseendet av bostadsförsörjningsbehovet.
- PBL-överklagandeutredningen som ska se över möjligheten att effektivisera processen för prövning av kommunala beslut som överklagats enligt PBL i syfte att, med bibehållen rättssäkerhet, åstadkomma en effektivare prövningsordning (dir. 2013:53).
- Utredningen om en kommunallag för framtiden som ska utreda bl.a. om nuvarande bestämmelser om laglighetsprövning av kommunala beslut är ändamålsenligt utformade eller om det finns behov av en modernisering av dem samt om ordningen med tillkännagivande av kommunala beslut på anslagstavla kan ersättas av eller kompletteras med en ordning där tillkännagivandet sker på elektronisk väg (dir. 2012:105).

Några av de förslag som har lämnats av Plangenomförandeutredningen behöver bedömas tillsammans med kommande förslag från pågående utredningar. Detta gäller bl.a. Plangenomförandeutredningens förslag till områdesplan och avskaffande av områdesbestämmelserna som självständigt planinstitut. Regeringen gör bedömningen att det, innan denna typ av väsentliga ändringar genomförs i PBL, är lämpligt att avvakta förslag och överväganden från Bostadsplaneringskommittén om vad som framöver bör ingå i den fysiska planeringen på regional respektive kommunal nivå. På motsvarande sätt bör eventuella ändringar i fråga om formerna för kungörelse och talerätt i ärenden som rör lov och förhandsbesked

m.m. övervägas först när utredningen om en kommunallag för framtiden respektive PBL-överklagandeutredningen har slutfört sitt arbete.

För några av Plangenomförandeutredningens förslag har remissutfallet pekat på ett behov av ytterligare utredning innan det är möjligt att föreslå författningsändringar, bl.a. i fråga om förslaget att det som huvudregel ska räcka med detaljplan eller bygglov, men att det normalt inte ska behövas bådadera.

Flera utredningar har genom åren pekat på att det huvudsakliga problemet med utdragna plan- och byggprocesser inte är bestämmelserna i PBL i sig utan tillämpningen av dessa bestämmelser. I samband med att den nya PBL beslutades 2010 genomfördes en större informations- och utbildningsinsats, i första hand av handläggare inom kommuner och länsstyrelser, genom kommittén Ny PBL – på rätt sätt (dir. 2010:55). Denna insats avslutades under 2013. Under 2014 kommer Boverket att ges i uppdrag att fortsätta denna utbildningsinsats genom att dels genomföra introduktionsutbildningar för nyanställd personal inom kommuner och länsstyrelser med ansvar för handläggning inom PBL-området, dels fördela bidrag till kommuner och regioner för att skapa nationella utvecklingsprojekt som syftar till att dela erfarenheter av praktisk tillämpning från olika delar av landet.

## 5 Detaljplanekravet begränsas

**Regeringens förslag:** Det ska inte vara obligatoriskt med detaljplan i lika många fall som enligt nu gällande bestämmelser. En kommuns rätt att reglera med detaljplan ska dock inte inskränkas.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag när det gäller att detaljplanekravet ska upphöra att gälla om kommunen och staten är överens om markanvändningen på översiktsplanenivån och att staten endast ska ställa krav på detaljplan i de fall som en bebyggelse eller ett byggnadsverk kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Utredningen föreslog emellertid att kommunen endast skulle få ställa krav på detaljplan i fråga om en sammanhållen bebyggelse som ska förändras, om detaljplanen behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden eller för ett nytt byggnadsverk, som är beroende av en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för (SOU 2013:34 s. 205ff., 212 f., 224ff., 266ff.)

**Remissinstanserna:** Flertalet av remissinstanserna är positiva till principen att detaljplanekravet ska upphöra att gälla, om kommunen och staten har kommit överens om markanvändningen på översiktsplanenivån, bl.a. *Lantmäteriet* och *Länsstyrelsen i Östergötlands* respektive *Jämtlands län* anser att det är rimligt att kommunen och länsstyrelsen kan komma överens om i vilka områden detaljplanekravet kvarstår. *Umeå kommun* tillstyrker förslaget i denna del. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* är positiva till en uppluckring av detaljplanekravet. En uppluckring av detaljplanekravet kan dock med fördel knytas till den befintliga översiktsplanen

och länsstyrelsens medgivande. Länsstyrelsen är tveksam till om den nya, oklara ”områdesplanen” behövs, och bedömer att de önskade rättsverkningarna i stället kan knytas till en fördjupning av översiktsplanen med viss detaljeringsgrad. Flera länsstyrelser, bl.a. *Länsstyrelsen i Stockholms* respektive *Skåne län* är positiva till att detaljplanekravet upphävs, men bara om staten och kommunen är överens i alla delar av områdesplanen. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att förslaget att en väl genomarbetad områdesplan ska vara grund för ett upphävande av det statliga kravet på detaljplan är bra. *NCC* ser positivt på grundtanken i de förändringar som föreslås.

*Boverket* menar att förslaget innebär att detaljplanekravet blir ett redskap för länsstyrelsen att bevaka de statliga intressena, vilket är en nyordning. Nyttan med denna förändring framgår inte särskilt tydligt och enligt *Boverket* saknas det skäl att förändra detaljplanekravet i detta avseende. *Göteborgs kommun* menar att i betänkandet ses detaljplanen som ett problem, men detaljplanen är en förutsättning för lösningar av ett problem. Ambitionen att minska kravet på detaljplan kommer inte i nämnvärd utsträckning att tillföra någon möjlighet till att minska kravet på detaljplan i större projekt. *Lunds kommun* menar att möjligheten att avskaffa detaljplanekravet inom en områdesplan troligen inte är tillämpligt i särskilt många fall. Även *Malmö kommun* menar att mycket få av de projekt som pågår i staden skulle vara möjliga att hantera utan detaljplan på grund av motstridiga intressen och att svåra avvägningsfrågor som buller, förorenad mark, vattennivåer, geotekniska förhållanden och andra riskfrågor m.m. måste utredas. *Naturskyddsföreningen* anser att lättnaderna i detaljplanekravet, dvs. de regler som styr när en bindande detaljplan måste tas fram, är ytterst olämpliga. Det är särskilt negativt att kommunen ska kunna åsidosätta detaljplanering vid verksamheter som innebär betydande miljökonsekvenser, om området ingår i områdesplan. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* menar att det behöver säkerställas att den miljökonsekvensbeskrivning, förkortad MKB, som ligger till grund för områdesplanen är tillräckligt detaljerad för att kunna svara mot kravet på MKB för detaljplan.

Merparten av remissinstanserna är negativa till att det statliga detaljplanekravet endast ska omfatta åtgärder som omfattar betydande miljöpåverkan, bl.a. *Hallands läns landsting* och *Sveriges Kommuner och Landsting*. *Länsstyrelsen i Stockholms, Skåne, Östergötlands* respektive *Gävleborgs län* avstyrker förslaget om att en detaljplan generellt endast ska behövas om förslaget kan antas medföra betydande miljöpåverkan och menar att nuvarande regler är en lämplig nivå även i fortsättningen. Det är mycket sällan som ett förslag till detaljplan antas medföra betydande miljöpåverkan trots att det många gånger handlar om mycket stor omgivningspåverkan. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Statskontoret* och *Handisam* ifrågasätter om förslaget uppnår sitt syfte, dvs. att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen. Systemet blir än mer överblickbart och svårtillgängligt och det finns risk för stora skillnader mellan kommunerna när kommunens utrymme att bestämma själva ökar. Stora olikheter innebär konsekvenser som står i strid med utredningens syfte, inte minst för de intressenter som är aktiva i flera kommuner. *Leksands kommun* menar att förslaget att det generellt sett endast behövs detaljplan om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåver-

kan skulle innebära att en detaljplan väldigt sällan upprättas. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* avstyrker förslaget och menar att byggnadsnämnden i stället kan ges större möjligheter att tillämpa det undantag som finns redan i dag, dvs. att detaljplan inte behövs om frågan om en byggnads tillkomst kan prövas i samband med en ansökan om förhandsbesked eller bygglov. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* och *Borlänge kommun* framhåller att detaljplanekravet dels är ett krav från staten på att vissa frågor måste prövas i detaljplan för att staten ska kunna bevaka sina intressen, dels ett skydd för kommunen, så att oönskade markanvändningsförändringar inte kan uppnås genom ett överklagat bygglov, utan kommunen får veto genom sin rätt att bestämma om en detaljplan ska antas eller ej. Nuvarande regler garanterar, på ett bättre sätt än utredningsförslaget, båda dessa syften. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att ska-kravet för detaljplan inte omhändertar de statliga intressena på ett övertygande sätt. *Göteborgs kommun* avstyrker den föreslagna definitionen ”betydande miljöpåverkan” som huvudkriterium för plankrav. *Malmö kommun* anser att det är ologiskt att begränsa detaljplanekravet till betydande miljöpåverkan eftersom prövning då sker även enligt miljöbalken och ibland också enligt annan lagstiftning. Det är dessutom oklart om utredningens förslag på hantering av planer vars genomförande kan medföra betydande miljöpåverkan uppfyller de krav på prövning av miljökonsekvenser som följer av det s.k. MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt) respektive det s.k. SEA-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan). Att som utredningen föreslår göra allt detaljplanearbete valbart i stället för kravstyrt öppnar för otydlighet, diskussion och frågor kring rättssäkerhet. Även *Göteborgs kommun* anser att det är ologiskt att utgå från betydande miljöpåverkan som kriterium för plankravet, eftersom en åtgärd kan bli dubbel- och ibland trippelgranskad enligt olika regelverk. *Örebro kommun* menar att en risk är att förutsättningarna för byggande blir mer oklara. Utan detaljplan skulle en byggherre få svårare att överblicka rättsläget, och bedöma vad han och grannarna har möjlighet att bygga. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att betydande miljöpåverkan som kriterium för detaljplanläggning inte är tillräckligt. *Naturskyddsföreningen* anser att det är ytterst negativt att man föreslår att helt stryka kravet på att kommunen ska ta fram en detaljplan när byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen. *Nynäshamns kommun* menar att inom tätbebyggda områden med flera fastigheter och rättighetshavare måste genomförandefrågorna hanteras i detaljplaner. *Myndigheten för samhällskydd och beredskap* anser att förslaget inte är genomförbart inom bl.a. sådana områden som riskerar att påverkas av olyckor kring sevesoverksamheter. *Trafikverket* tycker det är märkligt att koppla detaljplanekravet till miljöbalken och dess definition av när en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och anser att en detaljplan även ska behövas om stat och kommun inte är överens om hur riksintresset ska tillgodoses eller när det krävs för att genomföra gator, gång- och cykelvägar samt kollektivtrafik-anordningar. De nyss införda reglerna i väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, som innebär att detaljplan ska

kunna räcka för att planera tunnelbana och spårväg, riskerar att bli verkingslösa.

*Länsstyrelsen i Kalmar län* tillstyrker förslaget.

Remissinstanserna anser generellt att kommunen måste kunna ställa krav på detaljplan i fler fall än vad utredningen har föreslagit, bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götalands, Västernorrlands* respektive *Norrbottnens län* och *Göteborgs kommun, Örebro kommun* och *Umeå kommun*. *Karlstads kommun* menar att de bestämmelser som finns i dag i 4 kap. PBL bör kvarstå som möjliga skäl. *Linköpings kommun* avstyrker förslaget och menar att kommunen även i fortsättningen måste ha initiativet att bedöma när en detaljplan ska upprättas. Detaljplanekravet för ny sammanhållen bebyggelse bör finnas kvar, även om det inte behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden. Det kan också finnas skäl att reglera ny bebyggelse, t.ex. i städernas randzoner eller ur ett gestaltningsperspektiv. Det är kommunens erfarenhet att detaljplaneinstrumentet inte överanvänds. *Malmö kommun* menar att detaljplanekravet behöver ha samma omfattning som i gällande rätt och att det är oförutsägbart, ineffektivt och otillräckligt att pröva frågor om markens lämplighet, plus-höjder, trafiksäkerhet etc. i varje enskilt bygglov. *Jönköpings kommun* anser att i de allra flesta fall måste en detaljplan tas fram för att hantera sådana frågor. *Mora kommun* framhåller att en mängd situationer som kan behöva detaljplan utelämnas enligt förslaget. *Lantmäteriet* pekar på att många av de fastighetsrättsliga frågor som lantmäterimyndigheterna arbetar med är av sådan art att genomförandet snarare underlättas än fördröjs av att frågorna klaras ut i en planprocess. I vissa fall kan möjligheten att reda ut frågorna i en detaljplan var en förutsättning för att en exploatering överhuvudtaget ska kunna genomföras. Det torde i många fall vara nödvändigt att upprätta detaljplaner för att reglera allmänna platser. *Luleå tekniska universitet* anser att det är viktigt att stadsdelar eller projekt som har komplicerade fastighetsägarförhållanden, kulturmiljöer, miljöpåverkan och/eller kontroversiella projekt detaljplaneras. *Ronneby kommun* framhåller att fördelen med en detaljplan ur en demokratisk synpunkt är att grannar vet vad som gäller med hänsyn till en mängd bestämmelser.

*Byggherrarna Sverige AB* befarar att de större kommunerna i flertalet situationer kommer att ställa krav på detaljplan och menar att det måste finnas en möjlighet att överklaga beslutet att upprätta detaljplan.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

Enligt gällande rätt ska kommunen i vissa fall pröva om ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan (jfr 4 kap. 2 § plan- och bygglagen [2010:900], förkortad PBL). Bland annat gäller att en detaljplan ska upprättas för

- en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,
- en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och



- ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om byggnadsverket är en byggnad eller kräver bygglov och byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Trots den tredje strecksatsen krävs det ingen detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Avsikten med den bestämmelsen är att en kommun inte ska kunna hävda krav på detaljplan i varje enskilt fall i förhållande till en enskild, om åtgärden är av begränsad omfattning. En detaljplan krävs däremot alltid, om användningen av byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Därutöver finns krav på att ett vindkraftverk i vissa fall ska prövas genom en detaljplan. En detaljplan behövs emellertid aldrig om markanvändningen har reglerats tillräckligt med områdesbestämmelser.

PBL ställer således krav på kommunen att viss bebyggelse ska regleras med detaljplan, det s.k. detaljplanekravet. Detaljplanekravet tar sikte på sådana fall där detaljplanen typiskt sett är den lämpligaste regleringsformen. Avgörande för frågan när detaljplan ska användas är i första hand enligt propositionen med förslaget till 1987 års plan- och bygglag bl.a. omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, efterfrågan på mark för bebyggelse i området, dvs. bebyggelsestryckets styrka, förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, om inte frågorna har lösts genom områdesbestämmelser, allmänhetens intresse av vad som ska hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter, regleringsbehov för bebyggelsen, som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser, samt anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen (prop. 1985/86:1 s. 150).

När en detaljplan upprättas ges staten, genom länsstyrelsen m.fl. myndigheter, tillfälle att inom ramen för planprocessen lämna synpunkter i fråga om ny och ändrad bebyggelse. Genom planprocessen ges staten också vissa möjligheter att förhindra bebyggelsen, om bebyggelsen kan befaras bli olämplig med hänsyn till de s.k. ingripandegrunderna (jfr 11 kap. 10–11 §§ PBL).

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. miljökonsekvensbeskrivningar. Syftet är bl.a. att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och på miljön. I miljöbalken finns även bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar av sådana planer och program, vilkas genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 11–18 §§). Dessa bestämmelser ska även tillämpas när en detaljplan upprättas (4 kap. 34 § PBL). I fråga om detaljplaner ska bestämmelserna endast tillämpas på sådana planer som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt de kriterier som har införts i 4 och 5 §§ förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, förkortad MKBF. Särskilda kriterier ska tillämpas om genomförandet av detaljplanen kan antas få en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för industriändamål, ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse, en fritidsby med

tillhörande anläggningar utanför sammanhållen bebyggelse, spårvägar och tunnelbanor och vissa andra större anläggningar (4 kap. 34 § PBL).

Bestämmelserna i PBL och miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar är en följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, närmare bestämt de krav som uppställs i MKB-direktivet respektive SEA-direktivet.

Plangenomförandeutredningen föreslog en ordning som byggde på tanken att de stora dragen i markanvändningen i högre grad ska klaras ut inom ramen för översiktsplaneringen. Utredningen föreslog att en översiktsplan som uppfyller vissa kriterier för skala och innehåll m.m. skulle benämnas *områdesplan*. Enligt utredningens uppfattning minskar samhällets behov av detaljplaner om kommunen och staten är överens om hur den fysiska miljön kan utvecklas och bevaras (SOU 2013:34 s. 205).

Utredningen ansåg att när en bebyggelse eller ett byggnadsverk kan antas medföra en betydande miljöpåverkan är det normalt sett frågan om sådana åtgärder i miljön som behöver bedömas i ett planmässigt sammanhang. Enligt utredningen borde gränsen för betydande miljöpåverkan vara lagstiftarens enda tvingande krav på när kommunen ska upprätta en detaljplan. Utredningen menade dock att någon detaljplan inte behövdes i de fall som en åtgärd har stöd i en områdesplan, eftersom åtgärden då ska ha prövats i den miljökonsekvensbeskrivning som hör till områdesplanen. Enligt utredningen borde kommunen endast kunna kräva detaljplaner i fråga om sammanhållen bebyggelse som ska förändras, om det behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden, samt för sådana byggnadsverk som för ett ändamålsenligt nyttjande är beroende av en allmän plats.

Det s.k. Seveso II-direktivet, dvs. rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, anger tröskelvärden för ett antal kemiska ämnen. Förutom vissa verksamheter som är undantagna från direktivets tillämpningsområde är direktivet tillämpligt på samtliga verksamheter där förekomsten av ämnen överskrider direktivets tröskelvärden, s.k. sevesoverksamheter. Det finns två kravnivåer för sevesoverksamheter – en högre och en lägre. Vilken kravnivå en verksamhet omfattas av är beroende av vilken typ och mängd av farliga ämnen som förekommer i verksamheten. I direktivet finns krav på att medlemsstaterna ska se till att målen när det gäller att förebygga allvarliga kemikalieolyckor och begränsningen av följderna av dem beaktas vid regleringen av markanvändningen och annan relevant reglering. Dessa mål ska uppnås genom kontroll av lokalisering av nya verksamheter som omfattas av direktivet och nya anordningar kring befintliga verksamheter, t.ex. transportleder, platser som besöks av allmänheten och bostadsområden, när denna lokalisering eller dessa anordningar kan befara öka risken för allvarliga olyckshändelser eller förvärra följderna av dem. Medlemsstaterna ska se till att alla behöriga myndigheter och alla planeringsorgan som har befogenhet att fatta beslut i sådana frågor upprättar lämpliga samrådsförfaranden, för att underlätta genomförandet av direktivet. Förfarandena ska utformas så att teknisk vägledning om de risker som är förbundna med verksamheten finns tillgänglig när beslutet fattas.

Seveso II-direktivet, som är ett s.k. minimidirektiv, har i svensk rätt införts bl.a. genom lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, förkortad sevesolagen, miljöbalken och PBL. I juni 2012 fanns 375 sevesoverksamheter i Sverige, varav 205 på den högre kravnivån och 170 på den lägre nivån (SOU 2013:14 s. 47 f.).

*PBL bör endast kräva detaljplan för sådana åtgärder som medför en betydande miljöpåverkan eller berör en sevesoverksamhet*

Genom MKB-direktivet krävs att det ska göras en bedömning av inverkan på miljön när det gäller vissa offentliga och privata projekt. Regeringen delar Plangenomförandeutredningens uppfattning att det i sådana fall vanligtvis är frågan om så betydelsefulla projekt att dessa bör prövas genom planläggning, åtminstone i de fall som projektet inkluderar sådana åtgärder som kräver bygglov. Om åtgärden är av sådan omfattning att MKB- respektive SEA-direktivet gör gällande att åtgärden kan medföra betydande miljöpåverkan finns det enligt regeringens uppfattning ett behov av att åtgärden prövas i förhållande till förekommande statliga respektive allmänna och enskilda intressen inom ramen för en detaljplaneprocess.

När det gäller andra åtgärder, som berör frågan huruvida ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse m.m., är det statliga behovet av att en detaljplan upprättas och att bebyggelsemiljöns utformning regleras enligt regeringens mening inte lika tydligt. I sådana fall är det i första hand ett kommunalt eller ett enskilt intresse att åtgärden prövas genom en detaljplan.

Eftersom det i första hand är ett kommunalt intresse att reglera användningen av mark och vatten genom en detaljplan, bör det enligt regeringens mening i första hand vara kommunen som bedömer om det finns skäl att pröva en viss bebyggelse genom en detaljplan. Därigenom kan antalet detaljplaner som upprättas enbart av formella skäl begränsas. Om kommunen bedömer att det inte finns något behov av att upprätta en detaljplan, är det vanligtvis mindre sannolikt att staten har något intresse av att en detaljplan upprättas.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att en kommun någon gång gör en felaktig bedömning i fråga om behovet av en detaljplan. För att förhindra att så sker i fråga om mer betydelsefulla åtgärder är det enligt regeringens mening lämpligt att PBL utformas så att en bygglovspliktig åtgärd alltid ska prövas genom en detaljplan, om åtgärden innebär en betydande miljöpåverkan. Därigenom anser regeringen att PBL kommer att vara förenlig med de krav som följer av MKB- respektive SEA-direktivet. Mot denna bakgrund anser regeringen att PBL bör ändras så att en detaljplan alltid ska krävas för sådana åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden innebär betydande miljöpåverkan.

Det ligger i sakens natur att en planerad sevesoverksamhet på högre kravnivå som omfattar bygglovspliktiga åtgärder alltid kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Samma bedömning kan inte på motsvarande sätt göras beträffande en sevesoverksamhet på lägre kravnivå. För att säkerställa att kraven i Seveso II-direktivet uppfylls anser regeringen att PBL ska ange att det alltid behövs en detaljplan vid nyetablering av en

sevesoverksamhet, förutsatt att åtgärden kräver bygglov. Eftersom sevesoverksamheterna i svensk rätt har sin grundläggande reglering i sevesolagen anser regeringen att det är lämpligt att detaljplanekravet ska knytas till sådana verksamheter som omfattas av den lagen, snarare än till direktivet.

Med nyetablering avses både den situationen att en ny verksamhet etableras på en viss plats där den inte har funnits tidigare och den situationen att en befintlig verksamhet utökas på ett sådant sätt att den efter utökningen omfattas av sevesolagen. Det saknar betydelse på vilket sätt som åtgärden kräver bygglov, t.ex. om det är fråga om en åtgärd som avser nybyggnad, tillbyggnad eller ändring.

Regeringen anser att en detaljplan även behövs när det är fråga om förändringar i anslutning till en befintlig s.k. sevesoverksamhet. För att säkerställa att regleringen i PBL uppfyller kravet i Seveso II-direktivet anser regeringen att det behöver framgå av PBL att det alltid ska upprättas en detaljplan om det är fråga om ett nytt byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till närheten till en sevesoverksamhet.

Uttrycket att det krävs en detaljplan för ett nytt byggnadsverk, om det behövs med hänsyn till närheten till en sevesoverksamhet, tar sikte på att en detaljplan alltid ska upprättas när det är frågan om ett sådant byggnadsverk som människor uppehåller sig på eller i och som därmed kan komma att påverkas i händelse av en olycka vid en närliggande sevesoverksamhet. Om det är frågan om ett byggnadsverk som människor inte annat än undantagsvis uppehåller sig i eller på, t.ex. ett vindkraftverk, en mur eller ett upplag, eller om det står klart att inga människor eller miljö kan komma att påverkas negativt i händelse av en olycka vid sevesoverksamheten, finns inte heller något krav på att åtgärden ska regleras med en detaljplan.

Det går inte att ange ett generellt avstånd till en sevesoverksamhet då detaljplanekravet inträder utan frågan om en detaljplan behövs måste prövas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Vid denna bedömning måste hänsyn tas till både vad det nya byggnadsverket ska användas till och de risker som är förknippade med sevesoverksamheten i fråga. En bostad kan således kräva ett väsentligt större avstånd än t.ex. en lagerbyggnad. Behovet av att kunna förebygga och begränsa följderna av en olycka i en sevesoverksamhet ska vara vägledande i bedömningen.

Seveso II-direktivet innehåller även andra krav. Vid reglering av markanvändningen, liksom i förfarandena för genomförandet av en sådan reglering, är det enligt direktivet nödvändigt att på lång sikt upprätthålla lämpliga avstånd mellan å ena sidan de verksamheter som avses i direktivet och sådana platser som besöks av allmänheten, större transportvägar, rekreationsområden samt områden med särskilt intressant eller känslig natur m.m. så att inte riskerna för människor och miljön ökar. För åtgärder av sådan art är det enligt regeringens uppfattning inte rimligt att alltid ställa krav på detaljplan. Även för sådana åtgärder ställer emellertid PBL krav på riskhänsyn vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked genom att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till bl.a. människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor (jfr 2 kap. 5 § PBL).

Flera remissinstanser har framfört invändningar mot Plangenomförandeutredningens förslag att detaljplanekravet i PBL endast ska omfatta

åtgärder som omfattar betydande miljöpåverkan. Regeringen anser emellertid att detta kriterium är tillräckligt i kombination med att en detaljplan även ska upprättas när det är frågan om en åtgärd som berör en befintlig eller planerad sevesoverksamhet. Även om kravet i PBL begränsas kommer det fortfarande i många fall att finnas ett starkt kommunalt intresse av att reglera olika bygglovspliktiga åtgärder genom en detaljplan. Inte minst pekar remissutfallet på att det i många fall finns ett sådant kommunalt intresse. Genom att kravet på detaljplan i PBL begränsas till mera betydelsefulla åtgärder, förhindras den situationen att angelägna åtgärder fördröjs eller försenas på grund av den tid som åtgår för detaljplaneprocessen i de fall som det inte heller finns ett kommunalt intresse av att upprätta en sådan plan.

*Även åtgärder som medför en betydande miljöpåverkan bör kunna undantas om åtgärden har stöd i en översiktsplan*

Plangenomförandeutredningen har föreslagit att inte heller åtgärder som medför en betydande miljöpåverkan bör kräva en detaljplan, om åtgärden har stöd i en översiktsplan.

Som framgår av avsnitt 4 anser regeringen att utredningens förslag om s.k. områdesplaner behöver beredas ytterligare. Däremot anser regeringen – i likhet med flera remissinstanser – att kravet på detaljplan kan begränsas, i de fall som staten och kommunen är överens om markanvändningen, dvs. i sådana fall där åtgärden har ett tydligt stöd i en aktuell översiktsplan. Om en åtgärd har ett sådant tydligt stöd i översiktsplanen, anser regeringen att det bör vara möjligt att göra undantag från huvudregeln att en detaljplan alltid ska upprättas till följd av att en bygglovspliktig åtgärd kan antas innebära en betydande miljöpåverkan.

Att åtgärden ska ha ett tydligt stöd i översiktsplanen innebär att det inte är tillräckligt att åtgärden inte strider mot översiktsplanen. Den åtgärd som avses ska med andra ord vara tydligt beskriven så att det framgår hur området ska användas och utformas. I många fall kommer denna tydlighet att förutsätta en mer detaljerad redovisning av användningen av mark och vatten än vad som vanligtvis är möjligt i den kommunomfattande översiktsplanen. Som *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* framhåller behöver den miljökonsekvensbeskrivning som ligger till grund för planen vara tillräckligt detaljerad och i sådana fall i princip kunna svara mot kravet på MKB för detaljplan. För att en åtgärd ska anses ha stöd i översiktsplanen bedömer regeringen således att det i praktiken ofta kan krävas att åtgärden redovisas med en annan detaljeringsgrad än översiktsplanen i övrigt, en s.k. fördjupning (jfr 3 kap. 23 § PBL).

Även om en åtgärd har ett tydligt stöd i en översiktsplan, anser regeringen att det i vissa fall kan finnas skäl för staten att kräva att åtgärden ska regleras med en detaljplan. Det kan t.ex. vara så att den tänkta verksamheten medför vissa risker för omgivningen eller att bebyggelsens utformning behöver studeras i detalj för att det ska vara möjligt att avgöra huruvida den tänkta utformningen är lämplig i förhållande till de statliga intressena.

Plangenomförandeutredningen ansåg att detaljplanekravet inte borde upphöra att gälla, i de fall som länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande

över den tänkta områdesplanen hade framfört invändningar mot denna (jfr SOU 2013:34 s. 224 ff.). Regeringen anser att denna ordning kan överföras till att i stället gälla översiktsplanen. Även om en sådan bygglovspliktig åtgärd som innebär betydande miljöpåverkan har ett tydligt stöd i översiktsplanen, anser regeringen att detaljplanekravet således bör fortsätta att gälla i de fall som länsstyrelsen har motsatt sig översiktsplanen i berörda delar och åtgärden till följd av detta inte är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande.

Ett ytterligare kriterium för att det ska vara möjligt att göra undantag från kravet på detaljplan, i de fall åtgärden innebär en betydande miljöpåverkan, bör vara att översiktsplanen är aktuell. Ett beslut att anta en översiktsplan som redovisar vissa bygglovspliktiga åtgärder vars genomförande kan antas medföra betydande miljöpåverkan – och där länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande inte har motsatt sig att detaljplanekravet upphävs för dessa åtgärder – bör därför få till följd att detaljplanekravet endast upphävs så länge som översiktsplanen är aktuell.

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell (3 kap. 27 § PBL). Enligt regeringens mening är det rimligt att kravet på detaljplan, för en sådan åtgärd som medför en betydande miljöpåverkan och som har stöd i översiktsplanen, åter ska gälla om en sådan aktualitetsförklaring inte sker. Detaljplanekravet bör i sådant fall återinträda på den första dagen i den mandatperiod som följer närmast efter den mandatperiod när någon aktualitetsförklaring inte har skett. Att en plan under en viss tid, till följd av den föreslagna ordningen, har ansetts vara inaktuell bör inte hindra att översiktsplanen på nytt anses vara aktuell, så snart som kommunfullmäktige beslutar att så är fallet.

Plangenomförandeutredningen bedömde att hotet om att detaljplanekravet kan återinträda utgör ett tillräckligt incitament för kommunen att hålla planen aktuell (SOU 2013:34 s. 225 f.). Det kan emellertid inte uteslutas att en kommun beslutar att en översiktsplan är aktuell enbart för att undvika att detaljplanekravet återinträder, trots att översiktsplanen egentligen är inaktuell och därför borde omarbetas. Utredningen menade att det av denna anledning finns skäl att ta hänsyn till länsstyrelsens uppfattning i frågan. Regeringen delar denna uppfattning. Om länsstyrelsen i sin sammanfattande redogörelse motsätter sig att detaljplanekravet upphävs för en eller flera bygglovspliktiga åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, och som enligt översiktsplanen inte behöver föregås av detaljplan, bör denna omständighet leda till att detaljplanekravet återinträder. Detaljplanekravet bör då inträda omedelbart när redogörelsen har nått kommunen.

Regeringen anser att det inte är lämpligt att införa motsvarande möjlighet att kunna undvika en detaljplan när det är frågan om en åtgärd som berör en befintlig eller planerad sevesoverksamhet. För att säkerställa att kraven på underlag och samråd m.m. enligt Seveso II-direktivet tillgodoses kommer det enligt regeringens bedömning i stort sett alltid krävas en detaljplan eftersom förutsättningarna vanligtvis behöver studeras i detalj för att säkerställa att riskfrågorna är tillräckligt utredda. Därmed saknas förutsättningar för att införa motsvarande möjlighet när det är frågan om en åtgärd som berör en befintlig eller planerad sevesoverksamhet.

### *Kommunens möjlighet att ställa krav på detaljplan bör inte ändras*

Plangenomförandeutredningen ansåg att endast sådana bygglovspliktiga åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan generellt sett ska kräva en detaljplan. Utredningen föreslog dock att kommunen även skulle kunna få ställa krav på detaljplan i andra fall, nämligen i fråga om en sammanhållen bebyggelse som ska förändras, om detaljplanen behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden eller för ett nytt byggnadsverk, som är beroende av en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för (SOU 2013:34 s. 269).

Merparten av remissinstanserna har ansett att förslaget i denna del begränsar kommunens handlingsutrymme onödigt mycket, utan att några egentliga skäl för en sådan begränsning har redovisats. Regeringen delar uppfattningen att det ofta finns goda skäl för kommunen att kunna reglera användningen av mark och vatten i fler fall än vad utredningen har föreslagit. Utredningens förslag i denna del bör därför inte genomföras.

### *Behov av följdändringar i annan lagstiftning*

Som har framgått ovan har Plangenomförandeutredningen föreslagit vissa generella ändringar när det gäller vilka situationer som alltid ska regleras med en detaljplan enligt bestämmelserna i PBL. Regeringen delar utredningens uppfattning att kravet på detaljplan bör begränsas till att endast omfatta sådana åtgärder som kräver bygglov och som innebär betydande miljöpåverkan eller som avser eller berör en sevesoverksamhet. Därutöver bör kommunen enligt regeringens mening ha möjlighet att ställa krav på detaljplan i samma omfattning som i dag.

Den tänkta förändringen medför bl.a. att det inte alltid kommer att finnas en detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse. Med dessa ändringar kommer fler situationer att kunna hanteras som bygglov, vilket underlättar förändringar och kompletteringar.

Nuvarande lagstiftning kan, något förenklat uttryckt, sägas utgå från presumtionen att sammanhållen bebyggelse ska regleras med en detaljplan enligt PBL. Bebyggelsemiljön inom en detaljplan utgör därmed ofta tätbebyggelse, och i de fall lagstiftaren har önskat knyta vissa bestämmelser till tätbebyggelse har dessa ofta knutits till själva detaljplanen. Enligt gällande rätt kan förekomsten av en detaljplan t.ex. medföra krav på tillstånd, att vissa åtgärder är förbjudna eller kan utföras utan krav på sådana tillstånd som annars skulle behövas.

Som Plangenomförandeutredningen har pekat på uppstår behov av följdändringar i annan lagstiftning. Utredningen redovisar i en bilaga (SOU 2013:34 s. 429 f.) vilka följdändringar som aktualiseras i annan lagstiftning.

Enligt utredningen finns behov av ändringar i bl.a. följande lagar:

- väglagen
- ordningslagen (1993:161)
- miljöbalken
- lagen (1933:269) om ägofred
- minerallagen (1991:45)
- lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning, samt
- jordabalken.

Plangenomförandeutredningen redovisade emellertid inga förslag till författningsändringar i dessa delar.

Regeringen anser att frågan om hur följdändringarna i annan lagstiftning bör utformas behöver beredas ytterligare. För att ge tillräcklig tid till att genomföra de följdändringar som behövs i annan lagstiftning bör ändringarna av detaljplanekravet träda i kraft först den 1 juli 2015, dvs. ett halvår efter det att övriga lagändringar träder i kraft enligt vad som föreslås i denna lagrådsremiss.

Mot bakgrund av att planprocessen ofta tar lång tid i anspråk anser regeringen emellertid att det finns skäl att redan nu föreslå en ändring av detaljplanekravet i PBL. Därigenom kan byggherrar och kommuner så snart som lagändringen har beslutats börja planera kommande plan- och byggprojekt utifrån de förutsättningar som kommer att gälla i framtiden.

#### *Bestämmelserna*

Bestämmelserna finns i 4 kap. 2 och 3 a §§ PBL.

## 6 Förenklingsåtgärder i detaljplaneprocessen underlättar byggandet

### 6.1 Detaljplaneprocessen kan förenklas

#### 6.1.1 Enkelt planförfarande blir standard

**Regeringens förslag:** Förfarandet vid antagande, ändring och upphävande av en detaljplan ska ändras på så sätt att standardförfarandet blir enklare än dagens normala förfarande. Särskilda bestämmelser om ett utökad planförfarande ska dock gälla för en detaljplan som

1. inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande,
2. är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, eller
3. kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

**Regeringens bedömning:** De gällande bestämmelserna om planförfarandet bör i sak behållas för en detaljplan som enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen eller en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Utredningens huvudförslag överensstämmer inte med regeringens förslag. Huvudförslaget kan sammanfattas med att kungörelsen och granskningskedet tas bort, och att granskningskedet ersätts med en enklare procedur. Kommunen ges stor möjlighet att välja hur samrådet ska utformas, men samrådet ska, i syfte att ge förutsättningar för information och medinflytande, ske i lämpliga



former”. Kommunen ska redovisa hur behovet av medinflytande har tillgodosetts i samrådsredogörelsen. Ett planförslag ska alltid hållas tillgängligt på kommunens webbplats under samrådstiden (SOU 2013:34 s. 304 f.). Utredningen presenterade även ett alternativt förslag, som i huvudsak överensstämmer med regeringens förslag (a. SOU s. 457 ff.). Regeringens förslag skiljer sig från utredningens alternativa förslag i fråga om hur samrådskretsen bör anges i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, samt i fråga om den lagtekniska konstruktionen.

**Remissinstanserna:** Plangenomförandeutredningens huvudförslag har ifrågasatts av remissinstanserna för att förslaget uppfattas som otydligt. En minskad lagreglering riskerar att leda till att det blir oklart om förfarandet i ett visst ärende är tillräckligt, både för kommunerna och för rättsväsendet. Det finns risk för att det kommer att ta lång tid innan rättspraxis har klargjort vad som bör avses med ”lämpliga former”. Dessutom kan antalet rättsprocesser kring planprocessen komma att öka, vilket motverkar syftet att åstadkomma en effektivare och mer förutsägbar process. Enligt remissinstanserna finns även en risk för att vissa grupper, t.ex. äldre personer, inte kommer att uppmärksamma information om pågående planärenden i digitala medier på samma sätt som yngre personer. Merparten av remissinstanserna har dock varit positivt inställda till att regelverket förenklas.

Det fåtal remissinstanser som har uttalat sig om alternativförslaget har överlag varit positiva. Några remissinstanser, bl.a. *Boverket*, har avstyrkt hela utredningen av olika skäl, men utan att framföra några invändningar specifikt kring principutformningen av alternativförslaget.

**Planprocesspromemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men i promemorian föreslogs en annan lagteknisk lösning för sådana planärenden där samplanering sker med miljöbalken eller trafiklagarna.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna är positiva till principerna i förslaget, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Vänerns borgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Boverket*, *Trafikverket* och *Kungl. Tekniska högskolan*. Även flertalet av de länsstyrelser och kommuner som har yttrat sig är positiva till förslaget, liksom bl.a. *Sveriges Arkitekter*, *Sveriges Byggindustrier*, *Sveriges advokatsamfund*, *Svensk Handel*, *Villaägarnas Riksförbund*, *Svensk Handel* och *Näringslivets Regelnämnd*. *Tillväxtverket* tillstyrker förslaget och menar att det är positivt att planprocessen effektiviseras vilket på sikt kan bidra till att konkurrensen på byggmarknaden ökar. *HSB Riksförbund* menar att även om förslagen kanske inte åstadkommer så stora förändringar i praktiken är det viktigt att genomföra varje enskild del i regelverket som kan förkorta handläggningstiden och därmed påskynda bostadsbyggandet. *Blekinge tekniska högskola* tillstyrker förslaget, men påminner om att det finns uttalanden i propositionen till den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, om restriktivitet i tillämpningen av det enkla förfarandet, som förefaller ha glömts bort. Rimligtvis faller uttalandena om restriktivitet när det enkla förfarandet benämns standardförfarande.

*Naturvårdsverket* har inga synpunkter på lagförslaget i planprocesspromemorian eftersom inga förändringar föreslås för detaljplaner som

kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. *Riksantikvarieämbetet* framhåller att det är viktigt att tillse att ändringarna inte motverkar de ursprungliga intentionerna med PBL, dvs. ett öppet beslutssystem med hög grad av medborgarinflytande. Även *Sweco* framhåller vikten av en kvalitativ samrådsprocess. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* menar att förenklingar i planprocessen självklart måste vägas mot konsekvenserna för rättssäkerhet och medborgarinflytande liksom för kvaliteten på utfallet, men att den avvägning som förslaget bygger på i allt väsentligt är rimlig. *Nacka Tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* tillstyrker förslagen, men anser att 2011 års PBL-reform borde utvärderas och att konsekvenserna av föreslagna ändringar borde utredas grundligt innan ytterligare ändringar genomförs. *Sveriges Kommuner och Landsting* menar att förslaget har goda förutsättningar att leda till en effektivare planprocess, under förutsättning att det bearbetas och förtydligas. *Handisam* är inte helt övertygad om att utredningens föreslagna åtgärder är lämpliga för att åstadkomma de förändringar som krävs för att de potentiella effektivitetsvinster ska förverkligas. *Handisam* uppfattar förslaget som att det obligatoriska samrådet tas bort vid det enklare planförfarandet. *Boverket* anser att författningsförslaget till sitt upplägg och textinnehåll är svårt att läsa och förstå.

*Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att tidigare lagändringar behöver ges tid för att implementeras och ser risker med att planprocessen blir en helt skriftlig och mer sluten process där utrymmet för medborgardialog minskar. *Konkurrensverket* avstyrker förslaget till förmån för Plangenomförandeutredningens huvudförslag, som enligt verket skulle medföra större effektivitetsvinster i de kommunala planprocesserna. Även planprocesspromemorianers förslag bör dock medföra en enklare och snabbare planprocess än dagens normala planförfarande. Även *Fastighetsägarna Sverige* och *Uppsala universitet (juridiska fakulteten)*, föredrar huvudförslaget, men tillstyrker planprocesspromemorianers förslag.

*Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* ifrågasätter om förslaget är förenligt med Seveso II-direktivet (rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår), som bl.a. anger att medlemsländerna ska ha kontroll över den fysiska planeringen kring verksamheter som omfattas av direktivet. Bland annat ska samråd ske med berörda tillsynsmyndigheter och beslutsunderlaget vara tillräckligt. *Länsstyrelserna i Norrbottens* respektive *Östergötlands län* ser inte att förslaget skulle leda till att planprocessen skulle effektiviseras i den mening som förslaget avser och avstyrker av denna anledning förslaget. *Länsstyrelsen i Kalmar län* menar att det finns stora regionala skillnader i hur det enkla planförfarandet tillämpas, och att ambitionen om en förkortad planprocess kommer att få betydligt mindre genomslag i glesbygdslän än i storstadslän. *Trollhättans kommun* anser att det är svårt att se att det enkla planförfarandet kan minska handläggningstiden med mer än cirka en månad och att en lagändring syns onödig. Många förbättringar och effektiviseringar kan ske inom befintligt lagrum, snarare bör processtöd arbetas fram i stället för lagändringsförslag. *Nordanstigs kommun* menar att de flesta planer ändå kommer att behöva ett utökat planförfarande.

Flertalet av remissinstanserna anser att kriterierna för när det utökade förfarandet ska tillämpas är lämpliga. Flera remissinstanser anser dock att det behövs ytterligare vägledning kring kriterierna, särskilt när det gäller uttrycken ”stor betydelse” och ”betydande intresse för allmänheten”. Bland annat *Göteborgs kommun* anser att skillnaderna mellan de nuvarande kriterierna och de föreslagna kriterierna för uttrycken ”stor betydelse” respektive ”betydande intresse för allmänheten” behöver klargöras. *Trafikverket* menar att Boverket bör ges i uppdrag att tydliggöra uttrycket ”förenligt med översiktsplanen”, eftersom översiktsplanerna kan vara otydliga när det gäller infrastruktur. *Riksantikvarieämbetet* menar att påverkan på kulturvärden kan utgöra ett skäl för att en detaljplan ska bedömas vara av stor vikt eller medföra betydande miljöpåverkan och därmed träffas av bestämmelserna om utökat planförfarande. *Statens geotekniska institut* menar att där geotekniska- eller miljögeotekniska säkerhetsfrågor föreligger är det inte sannolikt att det enkla planförfarandet kan tillämpas. *Kungl. Tekniska högskolan* befarar att nya bostadsområden kanske inte kommer att kunna hanteras på föreslaget enklare/snabbare sätt. *Skåne läns landsting* tycker att det är bra om översiktsplanerna får en större betydelse i den kommunala planeringen. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* menar att översiktsplanerna behöver bli tydligare för att det ska bli lättare att bedöma om en viss markanvändning är förenlig med översiktsplanen, framför allt när det gäller redovisningen av tätorterna. *Villaägarnas Riksförbund* anser att det utökade förfarandet ska tillämpas när det är fråga om planer som är ingripande eller av stor betydelse för enskilda, t.ex. när kommunen avser att ta ut gatukostnader eller att ansluta ett område till kommunalt vatten och avlopp. *Länsstyrelserna i Stockholms* respektive *Skåne län* framhåller att det är planens innehåll som är avgörande för valet av förfarande – ju mer komplicerad en plan är desto större är behovet av att inhämta synpunkter och få möjlighet till bearbetning av förslaget i en andra omgång.

De remissinstanser som har uttalat sig i frågan anser att gällande bestämmelser i sak ska behållas för en detaljplan som enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt bl.a. miljöbalken. *Boverket* menar dock att konsekvenserna av planprocesspromemorians förslag leder till att förhållandet mellan de båda prövningarna blir oklart. Enligt *Stockholms kommun (Exploateringskontoret, stadsbyggnadskontoret och trafikkontoret)*, bör standardförfarandet kunna tillämpas vid nödvändiga följdåtgärder som föranleds av väg- eller järnvägsplan, exempelvis byggrätt för komplementbyggnader som behöver ersättas.

*Länsstyrelsen i Skåne län* tillstyrker i huvudsak planprocesspromemorians förslag och ser att det finns stora fördelar med att förenkla detaljplaneprocessen, men anser att det bör övervägas om syftet med planprocesspromemorian kan genomföras utan att byta ut begreppen enkelt och normalt planförfarande. *Luleå tekniska universitet* menar att erfarenheterna visar att kommuner har en tendens att vilja förenkla detaljplaneprocessen även när det är mer komplicerade frågor som behandlas och att förslaget är otydligt i frågan om vem som avgör lämpligheten i att handlägga ärenden med det enklare förfarandet. *Lomma kommun* menar att detaljplaneprocessen inte sinkar byggandet i landet, utan att det snarare är processen vid överklaganden som är problemet.

Flera remissinstanser har lagtekniska synpunkter på författningsförslaget, bl.a. *Boverket* och *Villaägarnas Riksförbund*.

## **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det och låtit det granskas (5 kap. 6 § PBL). Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program (5 kap. 10 § PBL).

I arbetet med att ta fram ett planprogram eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen, de sakägare och boende som berörs, hyresgästorganisationer samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget (5 kap. 11 § PBL). Samrådet syftar till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan (5 kap. 12 § PBL). Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program ska detta redovisas (5 kap. 13 § PBL).

Kommunen ska redovisa de synpunkter som har kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna. Redovisningen ska göras samlat för alla synpunkter som har kommit fram (samrådsredogörelse). Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådsredogörelsen utformas så att den också uppfyller kraven i miljöbalken (5 kap. 17 § PBL).

När samrådet är klart ska kommunen kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst tre veckor (5 kap. 18 § PBL). Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning (5 kap. 19 § PBL). Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det (5 kap. 21 § PBL).

Kommunen ska senast den dag då kungörandet sker skicka ett meddelande om innehållet i kungörelsen till kända sakägare, hyresgästorganisationer, myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Samtidigt ska kommunen skicka planförslaget och samrådsredogörelsen till länsstyrelsen och de kommuner som berörs (5 kap. 20 § PBL).

Efter granskningstiden ska kommunen göra ett granskningsutlåtande. Det ska innehålla en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden och en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna (5 kap. 23 § PBL). Kommunen ska så snart som möjligt skicka granskningsutlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Granskningsutlåtandet ska finnas tillgängligt tillsammans med övriga handlingar i ärendet (5 kap. 24 § PBL).

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen kungöra och låta granska det ändrade förslaget på nytt (5 kap. 25 § PBL).

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdras åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse (5 kap. 27 § PBL).

I vissa fall kan planprocessen kortas genom att ett s.k. enkelt planförfarande används (5 kap. 7 § PBL). Skillnader mot normalförfarandet är bl.a. att samrådskretsen begränsas, att någon särskild samrådsredogörelse inte behövs, att granskningen ersätts med en underrättelse direkt till samrådskretsen samt att kungörelseförfarandet delvis begränsas.

De grundläggande villkoren för att ett enkelt planförfarande ska kunna tillämpas är att planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. Om dessa grundläggande villkor är uppfyllda, kan ett enkelt planförfarande tillämpas i tre särskilt angivna situationer, nämligen om planförslaget

1. inte är av stor vikt eller har principiell betydelse och inte heller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt saknar intresse för allmänheten,
2. enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller
3. enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Förfarandet i fråga om sådana ärenden som avses i punkterna 2 och 3 utvecklas i slutet av detta avsnitt.

Kommunen får anta områdesbestämmelser för att i vissa avseenden reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan (4 kap. 41 § PBL). Förfarandet att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ansluter i allt väsentligt till det som gäller för detaljplaner.

### *Erfarenheter från tillämpningen*

PBL utformades för att beslutssystemet skulle bli så öppet som möjligt för påverkan. Därigenom skulle kommunmedlemmarna garanteras insyn och inflytande (prop. 1985/86:1 s. 79). Detaljplaneprocessen i PBL har i flera sammanhang kritiserats för att vara för omständlig, åtminstone när det gäller planer av mer rutinartad karaktär. Samtidigt bör det påpekas att de planärenden som tar längst tid sällan beror på PBL:s regler om planprocessen. I sådana fall är orsaken till att det tar lång tid många gånger att detaljplanen berör många motstående intressen eller komplexa förhållanden, vilket i sin tur kan leda till långa förhandlingar eller ett omfattande behov av utredningsunderlag. Likafullt är det angeläget att regelverket medger en snabb handläggning för de fall där komplexiteten inte är särskilt stor.

Plangenomförandeutredningen menade att det förekommer planärenden, där grannar m.fl. över huvud taget inte förstår varför de blir under rättade. Det kan t.ex. gälla sådana planer som tas fram för att göra en äldre byggnad planenlig som är planstridig på grund av en dispens avseende en stor avvikelse från tiden före ÄPBL eller på grund av att den

gällande detaljplanen utformades utifrån avsikten att en byggnad skulle rivras, men där planen aldrig har genomförts och där kommunen i dag bedömer att det är lämpligare att låta byggnaden stå kvar. Att kommunen med några veckors mellanrum ska underrätta grannarna två gånger och efterhöra om ett befintligt grannhus kan ges en formell byggrätt uppfattas, enligt Plangenomförandeutredningen, ofta som onödigt krångligt (SOU 2013:34 s. 459). För sådana okontroversiella planärenden är det önskvärt att reglerna medger ett så enkelt förfarande som möjligt.

Under 2011 antogs 764 detaljplaner med enkelt planförfarande, vilket motsvarar 45 procent av det totala antalet antagna detaljplaner (Plan- och bygglagen i praktiken 2011, Boverket, april 2012). Plangenomförandeutredningen menade att denna andel skulle kunna vara ännu högre, men att många kommuner ofta inte tillämpar det enkla planförfarandet på grund av risken att planen ska upphävas på formella grunder. För att vara på den säkra sidan väljer kommunen i stället det normala planförfarandet.

Vanligtvis är det enkla planförfarandet en helt skriftlig process, dvs. det hålls i regel inga öppna samrådsmöten. Många sakägare och intressenter väljer ofta bort ett möte med kommunen, i synnerhet om ämnet är av begränsad betydelse (vilket är en grundläggande förutsättning för att enkelt planförfarande ska kunna tillämpas). Snarare är det endast i samband med mer betydelsefulla planförslag som berörda grannar deltar vid informationsmöten. I många ärenden av mindre betydelse är det, för det stora flertalet, oftast enklast att få ett brev om planförslaget som mottagaren kan läsa vid valfri tidpunkt, då denne i lugn och ro kan välja mellan att reagera eller att bortse från innehållet.

I praxis förekommer det att kravet på att detaljplaneförslaget ska sakna intresse för allmänheten för att det enkla förfarandet ska kunna tillämpas (jfr 5 kap. 7 § PBL), uppfattas på så vis att planförslaget inte får beröra allmänna platser, t.ex. gator och parkmark. Såsom framhålls av Plangenomförandeutredningen är det emellertid långt ifrån alltid som ett planförslag är av intresse för allmänheten enbart på den grunden att planförslaget berör allmän platsmark (SOU 2013:34 s. 460).

Även i andra sammanhang, bl.a. genom Boverkets och länsstyrelsernas uppföljande verksamhet, har synpunkter framförts om att planprocessen på ett olämpligt sätt begränsar möjligheterna till ett effektivt förfarande. Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att se över hur planprocessen i PBL är utformad.

#### *Några inledande överväganden om hur planprocessen bör utformas*

Inledningsvis finns anledning att erinra om att flera ändringar gjordes i planprocessen när PBL infördes i maj 2011, bl.a. att kravet på planprogram begränsades. Genom att bestämmelserna i ÄPBL fortfarande tillämpas i sådana ärenden som har påbörjats före detta datum, är det först nyligen som de ändrade bestämmelserna har fått genomslag.

Regeringen anser att processreglerna redan i dag medger ett relativt effektivt förfarande. Det finns därför fog för påståendet att betydande förenklingar och effektiviseringar kan åstadkommas genom förändrade arbetssätt och rutiner, såväl inom kommunerna som hos länsstyrelser och inom näringslivet. Mot bakgrund av de ändringsförslag som har lagts fram kring planprocessen anser regeringen att det likväl finns förutsätt-

ningar att genomföra ändringar i PBL för att ytterligare effektivisera regelverket.

En självklar utgångspunkt är att planprocessen ska syfta till att kommunen tar fram ett beslutsunderlag genom egna insatser och i samverkan med sakägare och övriga berörda intressenter, så att slutprodukten – den färdiga planen – kommer att utgöra resultatet av den bästa tänkbara avvägningen mellan samhällets olika intressen och de enskilda intressena. En vägledande princip bör vara den som har kommit till uttryck i 7 § förvaltningslagen (1986:223), nämligen att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts.

I viss motsättning till effektivitetskravet står önskemålet om medinflytande för vidast möjliga krets av kommunmedborgare. Det ligger i sakens natur att höga krav på medinflytande för så många som möjligt kan motverka kravet på effektivitet. Beslutssystemet bör vara inriktat på effektivitet och snabbhet, men dessa aspekter får aldrig drivas så långt att det går ut över kvaliteten i beslutens innehåll. Det gäller således att utforma reglerna så att de två vägledande principerna – effektivitet och medinflytande – kan förenas.

Dagens planprocess avser att säkerställa ett i formell mening fullständigt medinflytande, dvs. att alla förekommande intressen ska komma till tals. Bestämmelserna syftar både till att kommunen ska få bästa tänkbara beslutsunderlag och att berörda parter ges tillfälle att bevaka sina intressen. För att säkerställa dessa syften innehåller processen bl.a. krav på kungörelse på kommunens anslagstavla samt i en ortstidning och att allmänheten ska ges tillfälle att granska planförslaget under viss tid.

Det finns enligt regeringens mening inslag i den nuvarande ordningen som kan ifrågasättas ur effektivitetssynpunkt. Omgivningens och allmänhetens intresse av olika planprojekt är ofta begränsat till de mer betydelsefulla projekten. Många gånger kan beslutsunderlaget bli fullödigt även om medinflytandet begränsas till den krets av medborgare och andra som berörs direkt av frågan. Det finns sålunda skäl att ifrågasätta om kungörelser behöver ske fullt så ofta som det nuvarande regelverket anger. Det kan även ifrågasättas om det är lämpligt att i slutskedet, när planen i stort sett är färdig, ge möjlighet till ett formellt sett vittgående medinflytande i form av ett granskningsförfarande. Kommunens möjligheter att tillgodose olika intressen är ofta större om de framförs tidigt i processen, vilket talar för att allmänheten borde engageras tidigare i processen.

Även om beslutsunderlaget, när det är fråga om mindre omfattande planärenden, många gånger kan bli fullödigt utan att engagera allmänheten, förhåller det sig annorlunda i mera komplexa planärenden, som kan få betydande konsekvenser för omgivningen. I sådana planärenden är det så gott som alltid nödvändigt att inhämta allmänhetens synpunkter för att kommunen ska kunna göra en riktig bedömning av hur detaljplanen bör utformas.

Regeringen anser att reglerna för detaljplaneprocessen behöver ge tydligt stöd för att bedöma om kraven i PBL är uppfyllda. En tydlig reglering underlättar för den som ska tillämpa bestämmelserna och ger förutsägbarhet för såväl sakägare som andra intressenter. Plangenomförandeutredningens huvudförslag har ifrågasatts på denna punkt av remissinstanserna, bl.a. eftersom det finns risk för att det kommer att ta lång tid

innan rättspraxis har klargjort vad utredningens förslag när det gäller att samrådet ska ske i ”lämpliga former” innebär i praktiken. Mot bakgrund av de synpunkter som remissinstanserna har framfört kring Plangenomförandeutredningens huvudförslag anser regeringen att detta inte bör genomföras.

Enligt regeringens uppfattning behöver planprocessen utformas på ett sätt som både tillgodoser behovet av effektivitet och medinflytande. Sålunda bör det endast vara nödvändigt för kommunen att inkludera en bredare allmänhet i de fall där det är sannolikt att allmänheten har ett berättigat intresse av att få lämna synpunkter. I de fall där frågan endast berör sakägare och boende m.fl. bör det inte krävas att förslaget kungörs. I dessa fall bör kommunen liksom i dag ha möjlighet att välja på vilket sätt som sakägarna och de boende ska ges tillfälle till samråd.

Regeringen anser att den som har fört fram synpunkter på ett planförslag alltid bör ges tillfälle att ta del av hur kommunen har bedömt synpunkterna och hur detta har påverkat planförslaget. Om allmänheten underrättas redan i samrådsskedet, finns det förutsättningar att effektivisera granskningsskedet. Redan i dag är det möjligt med ett effektivt granskningsskede om planförslaget uppfyller kraven för enkelt planförfarande. Planprocessen behöver emellertid även utformas så att den bidrar till att ändringar i ett planförslag, som utifrån allmänna överväganden bör ske, verkligen kommer till stånd. I ärenden av större betydelse finns det därför skäl att behålla ett förfarande med en mer omfattande granskning.

Dessa utgångspunkter utvecklas i det följande.

#### *Ett standardförfarande och ett utökat förfarande*

Regeringen bedömer att planprocessen kan effektiviseras genom att det enkla planförfarandet i dagens lagstiftning görs till huvudregel, medan dagens normala planförfarande i allt väsentligt bör tillämpas i de planärenden som är av större betydelse. En sådan ordning överensstämmer i allt väsentligt med den ordning som har föreslagits i planprocesspromemorian och i det alternativförslag som Plangenomförandeutredningen har lagt fram (SOU 2013:34 s. 457 ff.). I det följande kommer det nya, enkla förfarandet att benämnas standardförfarande, medan den utvidgade processen i stället benämns utökat förfarande. Uttrycken används i huvudsak för att tydliggöra skillnaderna i förhållande till gällande rätt.

När standardförfarandet blir huvudregel krävs kriterier som anger när ett utökat förfarande ska tillämpas. Enligt regeringens uppfattning bör dessa kriterier utformas med utgångspunkt i de kriterier som i dag skiljer det enkla planförfarandet från det normala. Sålunda bör det utökade förfarandet tillämpas i de fall då planförslaget är av *stor betydelse*, om det är av *betydande intresse för allmänheten*, om ett genomförande av planen kan antas medföra *betydande miljöpåverkan* eller om planen står *i strid med översiktsplanen* eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna.

Regeringen anser att det är tillräckligt att kungöra sådana planförslag som omfattas av det utökade planförfarandet. Som Plangenomförandeutredningen har föreslagit bör kungörelsen ske redan i samrådsskedet i stället för i granskningsskedet. I dag förekommer det att kungörelser och omfattande granskningsförfaranden genomförs enbart av formella skäl.



Genom de tänkta ändringarna bör det vara möjligt att effektivisera förfarandet i dessa delar, samtidigt som kravnivån för vilka ärenden som förutsätter ett mera omfattande förfarande kan höjas något i förhållande till vad som gäller i dag. Genom att standardförfarandet görs till huvudregel finns således inte skäl att vara restriktiv med detta förfarande.

#### *Kriterierna för det utökade förfarandet*

Mot bakgrund av remissinstansernas synpunkter finns det skäl att ytterligare redovisa regeringens syn på vad som avses med de kriterier som avses ligga till grund för det utökade förfarandet.

När det gäller planer som inte är *förenliga med översiktsplanen* kan vägledning hämtas från äldre förarbeten och avgöranden. Detta innebär att planförslaget ska överensstämma med de intentioner som kommit till direkt uttryck i översiktsplanen i frågor om områdets användning och utformning. Om förslaget inte är förenligt med översiktsplanen bör detta leda till att det utökade förfarandet tillämpas. Bedömningen av om ett planförslag är förenligt med översiktsplanen underlättas om översiktsplanen är tydligt utformad.

Det kan också finnas uttalanden i nu gällande översiktsplaner om i vilka plansituationer som enkelt planförfarande kan användas. Sådana uttalanden bör leda till att planförslaget kan handläggas med det tänkta standardförfarandet.

Om översiktsplanen inte säger något av intresse i sammanhanget bör det ändå vara möjligt att använda standardförfarandet om översiktsplanens allmänna intentioner inte motverkas. Något uttalat stöd krävs således inte. Utvecklingen med alltmer strategiska och övergripande översiktsplaner behöver därmed inte utgöra något hinder för att tillämpa standardförfarandet.

Det förekommer att det finns invändningar mot översiktsplanens utformning i *länsstyrelsens granskningsyttrande*. Om länsstyrelsen har motsatt sig översiktsplanens utformning när det gäller de delar som har betydelse i detaljplaneärendet bör planen i sådana fall alltid handläggas med det utökade förfarandet, även om planförslaget är förenligt med översiktsplanen.

Med uttrycket *av stor betydelse* avses sådana planer som omfattar större områden, planer som reglerar många motstridiga intressen, särskilt känsliga miljöer eller som är av principiellt intresse. Även sådana planer som medför större ekonomiska eller andra åtaganden för kommunen bör hänföras till kategorin av stor betydelse. Likaså bör planer som kan komma att medföra allvarliga risker i förhållande till människors hälsa och säkerhet hänföras till denna kategori. Planer som omfattar eller berör s.k. sevesoverksamheter (jfr lagen [1999:381] om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor) bör alltid anses vara av stor betydelse, men även planer som innefattar mindre allvarliga risker kan ofta anses tillhöra denna kategori. Regeringen bedömer att en sådan ordning medför att kraven i Seveso II-direktivet tillgodoses.

Vid bedömningen av om planen är av stor betydelse bör i första hand beaktas om planen kan antas vara av stor betydelse för andra än berörda sakägare, t.ex. bostadsrättshavare och hyresgäster, inom eller i närheten

av planområdet. Den omständigheten att planförslaget kan ha stor betydelse för en enskild sakägare innebär inte nödvändigtvis att planförslaget har stor betydelse utifrån allmän synpunkt på så sätt som avses i bestämmelsen. Regeringen anser dock att det utökade förfarandet bör tillämpas när det är fråga om sådana planer som är av ingripande karaktär för flera enskilda, t.ex. när kommunen avser att ta ut gatukostnader eller ansluta ett område till det kommunala vatten- och avloppsnätet.

En detaljplan som innebär att mark tvångsvis kan tas i anspråk bör vanligtvis anses vara av stor betydelse. Med detta avses bl.a. de fall när privatägd mark enligt ett förslag till detaljplan ska användas som allmän plats där kommunen ska vara huvudman. För sådan mark finns det en absolut inlösenrätt i PBL.

Som *Lantmäteriet* har påpekat finns det även flera andra sätt att reservera mark i en detaljplan som innebär att privatägd mark, enklare än vad som annars är möjligt, tvångsvis kan bli tagen i anspråk av det allmänna, ett kollektiv av fastighetsägare eller ägaren till en angränsande fastighet. Det gäller t.ex. mark som i detaljplanen är utlagd som kvartersmark för annat än enskilt bebyggande (s.k. allmän kvartersmark, jfr 6 kap. 13 § första stycket 2 PBL), som allmän plats med annan än kommunen som huvudman eller som markreservat (s.k. g-, u-, x- eller z-områden). Det kan också gälla när s.k. fastighetsindelningsbestämmelser enligt 4 kap. 18 § PBL tillämpas. För mark som lagts ut som kvartersmark för annat än enskilt bebyggande gäller att kommunen enligt 6 kap. 13 § PBL har rätt att lösa in marken på vissa villkor gällande inlösenrätt. För allmän plats med enskild huvudman, för markreservat och för fastighetsindelningsbestämmelser finns regler som under vissa villkor ger inlösenrätt i förrättningslagstiftningen. Om marken ska planläggas mot fastighetsägarens vilja på sådant sätt som nu har redovisats, anser regeringen att det måste bedömas i det enskilda fallet om planärendet kan anses vara av stor betydelse. Att t.ex. ett mindre område privatägd mark läggs ut som ett ledningsreservat bör enligt regeringens uppfattning vanligtvis inte medföra att planförslaget anses vara av stor betydelse. Om ägaren till den mark som ska tas i anspråk för gemensamma ändamål inte har något att erinra mot den planerade markanvändningen bör planen naturligtvis inte heller anses vara av stor betydelse på så sätt som avses i detta sammanhang.

Med uttrycket *av betydande intresse för allmänheten* avses sådana planförslag som kan antas angå en större krets människor som inte redan kommer att underrättas om planförslaget i egenskap av sakägare eller boende i eller i anslutning till planområdet. Vid denna bedömning måste platsens karaktär beaktas. Ett område som används av allmänheten för rekreation och friluftsliv har t.ex. ett större intresse för allmänheten än ett område som från början är otillgängligt. Förändringar av vissa betydelsefulla kulturmiljöer kan också vara av betydande intresse för allmänheten. Därigenom avses inte enbart kulturhistoriskt värdefulla miljöer, utan även sådana miljöer eller byggnadsverk som har ett stort lokalt intresse. Ärenden där strandskydd sätts i fråga, bör tillhöra denna kategori, men endast i de fall då tidigare allmänt tillgänglig mark tas i anspråk.

Den omständigheten att en ny eller ändrad detaljplan berör mark som i en gällande detaljplan utgör allmän platsmark bör inte nödvändigtvis innebära att planen är av betydande intresse för allmänheten. Endast i de

fall där det står klart att intresset för den allmänna platsen verkligen är betydande från allmänhetens sida, t.ex. i fråga om gågator, torg och parker som uppskattas och används av många, bör det vara obligatoriskt att planen handläggs med utökat förfarande. I någon mån kan allmänna platser där kommunen inte är huvudman typiskt sett anses vara av mindre intresse för allmänheten, jämfört med sådana allmänna platser där kommunen är huvudman.

Uttrycken av stor betydelse respektive av betydande intresse för allmänheten ligger nära det uttryck som används i den nuvarande lagen ("av stor vikt eller har principiell betydelse"). Regeringen anser emellertid att detta uttryck har fått en alltför snäv innebörd i praxis. I förhållande till de nuvarande kriterierna är avsikten att de nya kriterierna ska omfatta färre fall. Avsikten med uttrycket stor betydelse är således att detta kriterium ska omfatta färre fall än vad som enligt praxis avses med det nuvarande uttrycket stor vikt. Regeringen anser att det är lämpligt att införa två nya kriterier för att det ska vara tydligt att äldre praxis inte ska tillämpas i fråga om hur de nya uttrycken ska förstås. Likafullt ligger det i sakens natur att det nya uttrycket språkligt sett kommer att ligga nära det nuvarande uttrycket.

Regeringen har i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, förkortad MKBF, meddelat bestämmelser om huruvida genomförandet av en detaljplan kan antas medföra *betydande miljöpåverkan*. Av 4 § andra stycket MKBF följer att genomförandet av en detaljplan ska antas medföra en betydande miljöpåverkan om kommunen med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till förordningen finner att så är fallet.

Om planförslaget medger att planområdet får tas i anspråk för en sådan verksamhet eller åtgärd som avses i 4 kap. 34 § andra stycket PBL, ska kommunen vid sin bedömning av om planen medför en betydande miljöpåverkan tillämpa kriterierna i bilaga 2 till MKBF (jfr 2 kap. 5 § plan- och byggförordningen [2011:338]). Eftersom detta uttryck inte ändras i förhållande till gällande bestämmelser kommer vägledning även att kunna hämtas från äldre praxis.

### *Samplanering med miljöbalken, väglagen och lagen om byggande av järnväg*

I gällande rätt är det möjligt att i vissa avseenden tillämpa ett enklare planförfarande om detaljplanen enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken eller enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, förkortad banlagen. Därutöver ska planförslaget vara förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande (jfr 5 kap. 7 § 2 och 3 PBL).

Samplanering med miljöbalken, väglagen och banlagen skiljer sig i några avseenden i förhållande till det som vanligtvis avses med enkelt planförfarande (dvs. sådana planer som avses i 5 kap. 7 § 1 PBL). Om samplanering sker behöver samråd endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och den utredning som finns i det ärendet inte

är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller om samråd inte har skett enligt miljöbalken, väglagen eller banlagen med alla dem som ska omfattas av samråd enligt PBL. Om samråd inte har skett i det andra ärendet med alla dem som ska omfattas av samråd enligt PBL är det tillräckligt att komplettera detaljplaneärendet så att samråd sker med dem som inte omfattades av samrådet enligt miljöbalken, väglagen eller banlagen (5 kap. 16 § PBL). En kungörelse ska alltid ske och granskningstiden får inte förkortas (jfr 5 kap. 17 § PBL). Kungörandet får samordnas med det kungörande som ska ske i det andra ärendet (5 kap. 19 § PBL). Om kungörandet samordnas, behöver kommunen inte alltid hålla planhandlingarna tillgängliga under granskningstiden. Om informationen finns tillgänglig i de handlingar som hör till ärendet enligt miljöbalken, väglagen eller banlagen, är det tillräckligt att kommunen tillhandahåller en kopia av handlingarna i det andra ärendet (5 kap. 21 § PBL). Efter granskningstiden ska kommunen göra ett granskningsutlåtande enligt PBL, men om kungörandet har samordnats ska granskningsutlåtandet också behandla de skriftliga synpunkter som har kommit in i det andra ärendet i den mån de har betydelse för detaljplaneprovningen (5 kap. 23 § PBL).

Regeringen instämmer i *Boverkets* uppfattning att planprocesspromemorians förslag delvis är oklart i förhållande till hur kungörandet ska kunna samordnas med ärendet enligt miljöbalken, väglagen eller banlagen, när kungörelsen i det utökade förfarandet flyttas till samrådet.

Regeringen anser att ett detaljplaneärende som avser samplanering med miljöbalken eller trafiklagarna bör kunna handläggas på i princip samma sätt som i dag. Någon ändring i sak bör således inte ske. Även i fortsättningen kommer det således inte att behövas något särskilt samråd i PBL-ärendet och kungörelse kommer alltid att behöva ske, men då först i granskningsskedet.

*Stockholms kommun* har framfört att standardförfarandet bör kunna tillämpas vid nödvändiga följdåtgärder som föranleds av en väg- eller järnvägsplan, exempelvis byggrätt för komplementbyggnader som behöver ersättas. Regeringen anser att det i många fall bör vara möjligt att tillämpa standardförfarandet i sådana fall. Formellt sett kommer det då emellertid inte att vara frågan om samplanering, utan i sådana fall får ärendena enligt PBL och miljöbalken, väglagen eller banlagen handläggas parallellt.

#### *Bestämmelserna*

Bestämmelserna finns i 5 kap. 6, 7 och 7 a §§ PBL.

## 6.1.2 Kungörelsen bör ske redan i samrådsskedet, men endast för planförslag av större vikt

**Regeringens förslag:** Ett förslag till detaljplan ska kungöras redan i samrådsskedet. Kungörelse ska dock endast krävas för en detaljplan i enlighet med det utökade förfarandet. En kommun ska kungöra ett sådant planförslag och ge tillfälle till samråd under en viss tid som ska vara minst tre veckor (samrådstid). Kungörelse och tillhandahållande av underlag ska i övrigt ske på samma sätt som enligt gällande bestämmelser och kungörelsen ska i huvudsak innehålla samma information som enligt gällande bestämmelser.

**Regeringens bedömning:** Plangenomförandeutredningens förslag att i plan- och bygglagen införa att samrådet ska ske i lämpliga former bör inte genomföras.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag när det gäller utredningens huvudförslag, eftersom detta endast ställde krav på att samrådet skulle ske ”i lämpliga former” och inte innehöll något krav på kungörelse i en ortstidning (SOU 2013:34 s. 304 ff.). Utredningens alternativa förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

**Planprocesspromemorians förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men i promemorian föreslogs en annan författningsteknisk lösning.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är i huvudsak positiva till att kungörelsen flyttas till samrådsskedet. Bland annat *Boverket* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* framhåller att det är positivt att kungörelsen ska ske redan i samrådsskedet eftersom det ger en bredare allmänhet möjlighet att komma till tals i ett tidigare skede innan planen i stort sett är färdig. *Örebro kommun* framhåller att det är bra för alla berörda att få in synpunkter i ett tidigt skede. *Blekinge tekniska högskola* ställer sig frågan om kungörelse kommer att ske allt för sällan när det nya standardförfarandet blir det mest tillämpade, men då den obligatoriska samråds-kretsen är densamma finns enligt högskolan ingen anledning till sådana farhågor. *Statens Fastighetsverk*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Skåne läns landsting* och *Lomma kommun* är positiva till förslaget, men anser att kungörelse även bör ske vid samrådet för planer med enkelt planförfarande. Länsstyrelsen ser inget hinder i att söka lämpligare och mer kostnadseffektiva former för kungörelse (eller motsvarande informationskanal) som uppfyller samma syfte. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, påpekar att även om kungörelseförfarandet inte utgör en garanti för att okända sakägare underrättas om planen kan förfarandet bidra till att minska antalet rättsförluster. Ett lämpligt alternativ till kungörelseförfarandet skulle vara att göra det obligatoriskt att på kommunens hemsida tydligt informera om aktuella planprocesser. *Luleå tekniska universitet* anser att det är viktigt att ny elektronisk teknik utvecklas och används för att kommunicera med berörda. Att enbart kungöra planer på kommunernas hemsida medför en risk eftersom det fortfarande finns medborgare som inte kan använda eller har tillgång till internet. Universitetet anser att det är bra att annonsera framtida föränd-

ringar direkt på platsen för förändringen. Även *Villaägarnas Riksförbund* framhåller att det är viktigt att använda sig av ny teknik.

*Handisam* avstyrker förslaget till följd av att *Handisam* uppfattar förslaget som att kravet på kungörelse vid det enklare planförfarandet tas bort. *Handisam* stödjer förslaget om att använda ny teknik i informationen till medborgarna, men att all information och kommunikation ska ske på ett tillgängligt, användbart och begripligt sätt så att personer med funktionsnedsättning har förutsättningar att bedöma relevans och kan lämna synpunkter. *Linköpings kommun* föreslår att kravet på kungörelser slopas helt eftersom kungörelser är ett kostsamt och otidsenligt sätt att informera om viktiga förändringar. Kommunen framhåller att annonsering i två tidningar vid två tillfällen i dag kostar cirka 48 000 kronor. *Göteborgs kommun* anser att det inte är lämpligt att använda termen kungörelse vid samrådsskedet utan att termen bör reserveras för ett läge då beslutshandlingen är framme, dvs. inför antagandet av planen. Enligt kommunen är det väsentligt att kungörelse används som begrepp när kommunen vill kommunicera viktig samhällsinformation. Vid normalt planförfarande bör kungörelse ske när en detaljplan ska granskas vid utställningsskedet.

Några remissinstanser har synpunkter på vad kungörelsen ska innehålla. *Villaägarnas Riksförbund* anser att det bör framgå av kungörelsen när gatukostnader ska tas ut samt när kommunen avser att ansluta ett område till kommunalt vatten och avlopp. *Länsstyrelserna i Stockholms* respektive *Skåne län* anser att det av kungörelsen och den föreslagna underrättelsen bör framgå om förslaget berör områden med strandskydd enligt miljöbalken. *Lantmäteriet* tillstyrker att reglerna om innehållet i kungörelsen är desamma som enligt gällande rätt. *Lantmäteriet* anser dock att förslaget bör ändras så att kungörelse ska ske även när det kan finnas sakägare som är okända eller som saknar adress, men menar att en kungörelse ökar sannolikheten att även sådana sakägare ska få kännedom om planförslaget. Förekomst av sakägare som är okända eller saknar adress är enligt *Lantmäteriets* erfarenhet inte ovanlig. Förfarandet innebär inte någon garanti att okända sakägare nås, men det ökar graden av rätts-säkerhet. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* framhåller att en kungörelse ofta är ganska svårläst för en lekman och att kraven på innehåll bör minska. Särskilt kravet att vissa fastigheter där mark kan komma att tas i anspråk med tvång är problematiskt, då en beskedlig vägbreddning kan innebära att annonsen helt domineras av en lång uppräkningslista av fastighetsbeteckningar, trots att det kanske är andra frågor i planen som är betydligt viktigare. Kraven på detaljredovisning av olika parametrar kan i stället läggas på kommunens hemsida.

Bland annat *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *Linköpings kommun* anser att det är positivt att samrådstiden slås fast i lag. Enligt länsstyrelsen bör samrådsformerna kunna anpassas efter ärendets karaktär, såväl i form som i tid. På vilket sätt man bäst tillgängliggör planhandlingar för aktuella ärenden, t.ex. på kommunens webbplats, genom anslag på plats, gruppskick m.m. bör kunna bedömas från fall till fall och kraven på en kungörelse hållas till en miniminivå.

*Villaägarnas Riksförbund* anser att i konsekvensens namn borde kommunen också vara skyldig att redovisa förslaget på sin hemsida redan i samrådsskedet. *Riksantikvarieämbetet* menar att det är viktigt att följa

upp konsekvenserna av de delar av förslagen som innebär begränsningar i medborgardeltagande och att medborgardeltagande hittills varit en viktig kanal för att föra in synpunkter bl.a. avseende hänsyn till och nyttjande av kulturmiljön i planeringsprocessen. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* påtalar att det är viktigt att det framgår av propositionen att lagkraven bara är en miniminivå och att det är viktigt att anpassa såväl samrådstid som samrådsformer efter ärendets karaktär.

### **Skälen för regeringens förslag och bedömning**

När samrådet är klart, ska kommunen enligt gällande rätt kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid. Granskningstiden ska vara minst tre veckor. Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i ortstidning (5 kap. 18–19 §§ plan- och bygglagen [2010:900], förkortad PBL).

Dagens ordning innebär att planförslaget ska kungöras först när planen i stort sett är färdig. Enligt Plangenomförandeutredningen kan denna ordning antas ha sitt ursprung i att samrådet syftade till att bereda ett ännu ofärdigt förslag innan en bredare allmänhet involverades i arbetet.

Ett planförslag är numera ofta så långt utvecklat i samrådsskedet att det enligt regeringens mening inte finns skäl att avvakta med kungörandet till granskningen på den grunden. Dagens förfarande kan ifrågasättas när det gäller allmänhetens möjlighet till insyn och påverkan. Den omständigheten att det ofta är lättare att tillgodose synpunkter som framförs tidigt i planprocessen talar för att det kan vara lämpligt att kungörelsen sker redan i samrådsskedet.

Som regeringen har redovisat i föregående avsnitt (avsnitt 6.1.1) bör det endast vara nödvändigt för kommunen att inkludera en bredare allmänhet i de fall där det är sannolikt att allmänheten har ett berättigat intresse av att få lämna synpunkter, dvs. i de fall när planförslaget verkligen kan antas ha ett intresse för en större krets än de sakägare och boende m.fl. som ändå får del av planförslaget i samband med samrådet. Kravet på kungörelse bör sålunda endast gälla i de fall när det är motiverat utifrån allmän synpunkt, inte minst eftersom kungörelsen i sig innebär ytterligare administrativa moment och medför kostnader i planarbetet.

Regeringen anser att kungörelse endast behöver ske i de fall där kriterierna för det utökade förfarandet är uppfyllda. Det innebär att det bör finnas ett krav på kungörelse endast om planförslaget är av stor betydelse, om det är av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planförslaget står i strid med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna.

Regeringen anser vidare att det är fullt tillräckligt att kungörelsen sker vid ett tillfälle. Någon ytterligare kungörelse behöver med andra ord inte ske i samband med granskningen. I granskningsskedet ska kommunen underrätta samrådskreten på nytt liksom de som i övrigt har lämnat synpunkter, dvs. de som har yttrat sig till följd av kungörelsen utan att vara boende eller sakägare.

I dag är de formella kraven på samrådet begränsade. Om kungörandet ska ske redan i samrådsskedet är det angeläget att den som tar del av kungörelsen förstår på vilket sätt och inom vilken tid som eventuella syn-

punkter behöver lämnas. Det finns därför skäl att slå fast i PBL att samrådstiden, i de fall när kungörelse ska ske, ska vara minst tre veckor. Denna samrådstid ansluter till det som i dag gäller för granskningstiden (jfr nuvarande 5 kap. 18 § PBL). I sammanhanget bör nämnas att den samrådstid som kommunen anger i praktiken många gånger är längre än så i syfte att ge tillräcklig tid för samrådskreten att ta del av planförslaget. Regleringen i sig medför på så sätt ingen förlängning av planprocessen.

Kungörelse och kravet på att kommunen ska tillhandahålla underlag bör ske på samma sätt som enligt gällande bestämmelser. Enligt regeringens uppfattning bör kraven på kungörelsens innehåll i PBL inte ändras för att undvika en situation där kungörelsen onödigtvis tyngs av krav på uppgifter. Däremot kan det i många fall vara lämpligt att komplettera den lagstadgade informationen med sådana upplysningar som är lämpliga i det enskilda fallet, t.ex. att kommunen avser att ansluta ett område till kommunalt vatten eller att planförslaget berör områden med strandskydd enligt miljöbalken.

Samrådet syftar till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan (5 kap. 12 § PBL). Det finns i sammanhanget skäl att påminna om att PBL anger en miniminivå för att säkerställa att förfarandet blir rättssäkert. Som *Länsstyrelsen i Dalarnas län* påpekar finns i många fall skäl att anpassa såväl samrådstidens längd som samrådsformerna efter samrådets karaktär. I ett sommarstugeområde kan det vara särskilt lämpligt att hålla ett samrådsmöte i semestertider, medan det i många andra ärenden är bra att undvika annonsering och möten under sommarledigheter och långhelger. I många fall finns det även behov av att använda sig av andra kanaler än enbart kungörelser för att informera om planärendet, t.ex. anslag eller skyltning på platsen eller att göra ett grupputskick inom och i anslutning till det område som planärendet avser. Här kan även erinras om tankarna från Plangenomförandeutredningen om möjligheten för kommunen att låta enskilda anmäla sig på en digital intresselista så att den enskilde kan få en e-postavisering när kommunen informerar om pågående planläggning i ett visst område.

Bestämmelserna finns i 5 kap. 11 a–11 c §§ PBL.

### 6.1.3 Ändrade bestämmelser om samrådskreten

**Regeringens förslag:** Nuvarande bestämmelser om samrådskreten ska gälla som huvudregel för alla program och detaljplaner. En kommun ska dock inte behöva samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag, eftersom utredningen har föreslagit att uppräknningen av vilka som ingår i samrådskreten kan göras mindre preciserad än i dag. Det finns även skillnader i fråga om i vilka situationer som bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller hyresgästorganisationer ska involveras (SOU 2013:34 s. 306 och s. 385).



**Planprocesspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna tillstyrker förslaget i planprocesspromemorian, däribland *Boverket*, *Lantmäteriet*, flera *länsstyrelser* och *kommuner*, *Sveriges Arkitekter* och *Villaägarna*. Även *Hyresgästföreningen* tillstyrker förslaget och framför att det är viktigt att boende och andra berörda erbjuds möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på planförslag och att samrådskreten inte bör ändras, men att det är acceptabelt att kommunen kan begränsa samrådet om det är uppenbart att det saknar betydelse för någon part. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* framför att länsstyrelsens samlade erfarenhet av detaljplanegranskningen är att majoriteten av alla upprättade planförslag saknar intresse för en bredare samrådskrets.

*Sveriges advokatsamfund* är tveksamt till förslaget att kommunen, om kommunen själv bedömer att förutsättningar föreligger, inte ska behöva samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster. Effekten av den föreslagna möjligheten till undantag kan innebära minskade möjligheter för enskilda m.fl. att kunna påverka. *Åre kommun* anser att det är olämpligt att minska samrådskreten eftersom många medborgare som inte bor i direkt anslutning till planområdet ändå kan vara berörda och kan tillföra värdefull kunskap. Om man har en snäv samrådskrets kan man även få fler överklaganden och därmed förlora tid. *Fastighetsägarna Sverige* avstyrker förslaget om ändrad samrådskrets och förordar förslaget enligt SOU 2013:34 och att denna ändring är nödvändig för att minska förekomsten av s.k. okynnesöverklaganden. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att samrådskreten inte bör kunna begränsas för tillkommande bebyggelse i nära anslutning till s.k. sevesoverksamheter. *Försvarsmakten* anser att myndigheten även fortsättningsvis måste ges tillfälle till samråd för de förslag till detaljplaner som berör de av myndigheten utpekade områdena av riksintresse för totalförsvaret, alternativt innefattar höga objekt. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att en av fördelarna med det nuvarande systemet är den lokala förankringen och att lagstiftaren skickar ut fel signaler till engagerade privatpersoner, ideella organisationer etc., som ofta har stor lokal kunskap. Planering måste ske för och med de boende för att bli långsiktigt hållbar.

Flera remissinstanser anser att det behöver preciseras vad det innebär att det ska vara uppenbart att planförslaget saknar betydelse för de boende och hyresgästorganisationer m.fl. för att lagförslaget ska bli genomförbart i praktiken. *Boverket* anser att de exempel som ges i planprocesspromemorian, som förlängning av genomförandetiden eller en bekräftelse av rådande förhållanden, troligen är sällsynta och att möjligheten att undvika samrådet skulle kunna missbrukas. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* framhåller att det finns en risk att kommunen samråder med de boende för säkerhets skull för att inte riskera ett upphävande på grund av formaliabrist. *Linköpings kommun* befarar att hyresgästföreningarna kan komma att överklaga detaljplanerna i större utsträckning om kommunen inte tar in dem i samrådskreten.

*Sveriges Kommuner och Landsting* anser att den föreslagna formuleringen (5 kap. 11 § 4 plan- och bygglagen [2010:900], förkortad PBL) behöver ses över, så att möjligheten att kunna avstå från samråd kan gälla

en eller flera av de uppräknade parterna. Som förslaget är formulerat kan det tolkas som att samråd antingen ska ske med alla eller ingen av parterna. *Göteborgs kommun* kan acceptera de framlagda förslagen, men betonar att lagen anger ett minimikrav och att medborgardeltagande i planprocessen är en kvalitetsfråga där medborgare och föreningar ofta tillför kunskap som inte kan fås på annat sätt. Enligt kommunen är det vanligtvis andra faktorer än medborgardeltagandet som medför att ett planarbete drar ut på tiden.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

I arbetet med att ta fram ett program eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med vissa organisationer och enskilda som kan förväntas ha ett intresse av förslaget (jfr 5 kap. 11 § PBL). Enligt gällande rätt ska följande intressenter normalt delta i samrådet, den s.k. samråds-kretsen:

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och berörda kommuner,
2. sakägarna, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,
3. hyresgästorganisationer, och
4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Plangenomförandeutredningen ansåg att bestämmelsen borde ändras på så sätt att uppräknningen kan göras mindre preciserad än vad den är i dag. Utredningens förslag innebär bl.a. att gruppen sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende kan sammanföras i gruppen enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget. På motsvarande sätt har utredningen föreslagit att hyresgästorganisationerna kan ingå i gruppen sammanslutningar.

#### *Samrådsretsen bör som huvudregel vara lika oavsett förfarande*

Plangenomförandeutredningens förslag har kritiserats av remissinstanserna för att vara otydligt kring vilka som bör ingå i den krets som kommunen ska ge tillfälle till samråd. Vissa remissinstanser har t.ex. uppfattat förslaget som att det inte längre skulle vara nödvändigt att samråda med sakägare.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda om det finns ett behov av och en möjlighet att, med bibehållen rättssäkerhet, tydligt avgränsa sakägarkretsen (dir. 2013:53). Mot denna bakgrund anser regeringen att det för närvarande inte finns anledning att genomföra några ändringar i uppräknningen över vilka intressenter som ska ges möjlighet att delta i samrådet.

I det nuvarande enkla planförfarandet behöver bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs inte ges tillfälle till samråd (jfr 5 kap. 15 § PBL). Denna ordning bör emellertid inte överföras till det nya standardförfarandet. Dels kan de boende ofta bidra med värdefulla synpunkter under planprocessens gång, dels kan det antas att fler planer kan komma att överklagas om kommunen inte involverar de boende i processen. Därutöver är det ibland önskvärt att kunna byta förfarande om det visar

sig att den inledande bedömningen av huruvida planförslaget är av stor betydelse m.m. visar sig vara felaktig. Enligt regeringens uppfattning bör utgångspunkten därför vara att samrådskretsen är identisk i standardförfarandet respektive i det utökade förfarandet.

*Ett undantag från skyldigheten att samråda med boende och hyresgästorganisationer i vissa fall*

Även om utgångspunkten bör vara att samrådskretsen är lika oavsett förfarande, finns det planförslag som är av sådan karaktär att det är tydligt att planförslaget saknar betydelse för bostadsrättshavare, hyresgäster och övriga boende. Regeringen anser att PBL bör utformas så att kommunen kan undanta bostadsrättshavare, hyresgäster och övriga boende från samrådskretsen om planförslaget är av sådan karaktär. Som *Sveriges Kommuner och Landsting* påpekar bör det vara möjligt att undanta en eller flera av de uppräknade kategorierna av boende från kravet på samråd, vilket den tänkta ändringen av 5 kap. 11 § PBL möjliggör.

Om planförslaget saknar betydelse för de boende bör det enligt regeringens mening inte heller vara nödvändigt att underrätta hyresgästorganisationerna, vilket krävs även vid det enkla planförfarandet enligt gällande rätt.

Många gånger kan de boende tillföra kunskap om sakförhållanden som inte kan fås på annat sätt. Möjligheten att undanta bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster från kravet på samråd bör därför vara begränsad. Regeringen anser att lagen bör ange att det ska vara uppenbart att planförslaget ska sakna betydelse för de boende och hyresgästorganisationer m.fl. för att dessa ska kunna undantas från kravet på samråd. Det innebär att frågan verkligen ska vara ovidkommande för dessa. Planändringar som enbart avser förlängning av genomförandetiden eller som enbart innebär att rådande förhållanden bekräftas i detaljplanen är exempel på sådana situationer där det vanligtvis är uppenbart att planarbetet saknar betydelse för de boende och där dessa således inte behöver ges tillfälle till samråd. Det kan dock förekomma att även denna typ av planändringar är av intresse för de boende och hyresgästorganisationerna, t.ex. om rådande förhållanden medför olägenheter för de boende. Om det kan antas att planändringarna är av intresse för de boende bör dessa alltid ges tillfälle till samråd.

Om kommunen missbedömer planförslagets betydelse kan det utgöra ett sådant fel i förfarandet som leder till att den antagna detaljplanen upphävs, om någon boende efter ett överklagande visar att frågan har betydelse för denne.

*Bestämmelsen*

Bestämmelsen finns i 5 kap. 11 § PBL.

#### 6.1.4 Förfarandet bör lättare kunna anpassas efter omständigheterna

**Regeringens förslag:** Det ska gå att växla mellan standardförfarandet och det utökade förfarandet utan att ta om planförfarandet från början. Som huvudregel ska ett planförslag inte behöva kungöras inför granskningsprocessen. Om en kommun efter ett samråd bedömer att planförslaget är ett sådant som ska handläggas i enlighet med det utökade förfarandet, ska kommunen dock kungöra förslaget, om förslaget inte tidigare har kungjorts, eller förslaget har ändrats väsentligt.

Kommunen ska när samrådet är klart ge dem som kommunen har samrätt med tillfälle att godkänna planförslaget eller i en underrättelse informera om sitt förslag och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst två veckor. Granskningstiden ska få göras kortare, om alla berörda är överens om det. Om planförslaget är ett sådant som ska handläggas i enlighet med det utökade förfarandet, ska dock granskningstiden vara minst tre veckor.

Underrättelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och göras tillgänglig på kommunens webbplats.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i stort med den principiella ordning som utredningen redovisade i sitt alternativa förslag (SOU 2013:34 s. 457 ff.).

**Planprocesspromemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag, men i planprocesspromemorian föreslogs en annan författningsteknisk lösning som bl.a. medförde att samrådet behövde göras om i de fall där kommunen initialt bedömt att standardförfarandet kan tillämpas men efter samrådet bedömer att planförslaget är av sådant slag att det ska handläggas enligt det utökade förfarandet. Därutöver var det inte tydligt i planprocesspromemorian huruvida det var möjligt att tillämpa dagens enkla förfarande fullt ut, dvs. att berörda samrådsparter kunde godta planförslaget vid ett enda tillfälle.

**Remissinstanserna:** Flertalet av remissinstanserna är positiva till förslaget att det ska gå att växla mellan standardförfarandet och det utökade förfarandet utan att ta om planförfarandet från början, bl.a. *Boverket* och *Statens Fastighetsverk*.

*Sveriges Kommuner och Landsting* (SKL) pekar på att möjligheten för kommunen att i vissa fall kunna underlåta kravet på att göra en samrådsredogörelse, när det är fråga om enkelt förfarande, tas bort (nuvarande 5 kap. 17 § plan- och bygglagen [2010:900], förkortad PBL) och framhåller att förslagets standardförfarande skiljer sig från dagens enkla förfarande. Även *Länsstyrelsen i Dalarnas län* pekar på att alla planärenden, oavsett förfarande, föreslås genomgå två skeden – samråd och granskning – vilket länsstyrelsen anser är en stor brist i förslaget. En möjlighet att hantera riktigt enkla planärenden med bara ett skede, skulle innebära mycket större tidsvinster än de förslag som förs fram i planprocesspromemorian. Även *Örebro kommun* anser att de planer som har handlagts med standardförfarandet, inte heller bör underrättas och granskas efter samråd. *Blekinge tekniska högskola* påpekar att den föreslagna tiden för granskning – två veckor vid standardförfarande – kan

förkortas om de berörda är överens om detta, men att det bör övervägas om inte de berörda redan vid samrådet bör kunna träffa en muntlig överenskommelse, som sedan bekräftas i protokoll från samrådsmötet. Även *Boverket* anser att det förutom den föreslagna standardprocessen i vissa fall finns behov av att kunna tillämpa en ännu enklare detaljplaneprocess, med endast ett kommunikationssteg. *Lantmäteriet* framför liknande synpunkter, men att detta endast kan tillåtas när det i samrådsskedet har presenterats ett färdigt förslag, med fullständigt formulerade planbestämmelser, som oförändrat förs fram till antagande. Naturligtvis kan det inte heller bli aktuellt att förenkla planprocessen på detta sätt när den sker genom det utökade förfarandet.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* påpekar att möjligheten att växla från standardförfarande till utökat förfarande kan innebära att kommunerna rutinmässigt använder sig av standardförfarandet, vilket innebär att förslaget inte kungörs. Länsstyrelsen ifrågasätter om länsstyrelsen kan ha en styrande åsikt om vilken typ av förfarande som ska tillämpas och om länsstyrelsens bedömning i så fall kan samordnas med behovsbedömningen i frågan om betydande miljöpåverkan, som måste föregå samrådet. Länsstyrelsen anser att planprocesspromemorian redovisar motstridiga uppgifter om när beslutet om förfarandet ska tas och redovisas. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* befarar att det finns risk för att kommunen låter länsstyrelsen "avgöra" om det är nödvändigt att tillämpa det utvidgade förfarandet, beroende på vad länsstyrelsen anger i samrådsyttrandet över planen. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att det bör säkerställas att kommunen informerar berörda om möjligheten att växla från utökat förfarande till standardförfarande, eftersom det kan medföra att synpunkter som lämnats i samrådsskede inte kommer att kunna följas upp vid granskningen, trots att man blivit utlovad detta.

Flera remissinstanser anser att två veckor är en alltför kort tid för ett granskningsskede och att denna tid borde vara minst tre veckor. Bland annat *Boverket* framhåller att det är viktigt att samrådstiden är tillräckligt lång för att medborgarna ska hinna ta till sig förslaget och lämna sina synpunkter på det och ifrågasätter därför lämpligheten att korta granskningstiden genom att ge möjlighet till ytterligare förkortning vid två veckors granskningstid. *Försvarsmakten* anser att det är av yttersta vikt att de parter som under samrådet haft invändningar mot planförslaget ges möjlighet att granska handlingarna för att kontrollera att synpunkterna i samrådet blivit tillgodosedda. Även för granskningsskedet är tre veckor en skälig handläggningstid. *Trafikverket* menar att det ställer stora krav på länsstyrelsen om granskningstiden enligt förslaget standardförfarande blir endast två veckor, särskilt när det gäller att fånga upp de statliga myndigheternas intressen och synpunkter. *Länsstyrelsen i Stockholms* respektive *Skåne län* anser att granskningstiden bör vara tre veckor oavsett planförfarande, men att denna kan göras kortare om parterna är överens. *Statens geotekniska institut* anser att det inte är lämpligt att lagstiftningen förutsätter att förändringen av granskningstid i princip kommer att innebära att länsstyrelsen måste begära förlängd svarstid, som antyds i planprocesspromemorian. Institutet påtalar även att länsstyrelsen normalt är beroende av yttranden från andra myndigheter för att kunna göra sitt ställningstagande. *Stockholms kommun* framhåller att förslaget ställer stora krav på remissinstanserna och deras förmåga att i

tid hinna svara på planremisser, och att kommunens erfarenhet är att länsstyrelsen ofta behöver lång svarstid. En förutsättning för att planprocessen ska kunna effektiviseras är att remissinstanserna har kapacitet att hinna granska planerna under samråd och eventuell granskningstid. *Sveriges advokatsamfund* anser att redan tre veckor är en kort tid och att det saknas bärande skäl för att bibehålla flera olika granskningstider. Möjligheten att förkorta granskningstiden om alla berörda är överens om det är därtill tveksam ur rättssäkerhetssynpunkt. *Hyresgästföreningen* avstyrker möjligheten till kortare granskningstid än två veckor.

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Stockholms kommun*, *SKL* samt *Sweco* påpekar att planprocesspromemorians författningsförslag innebär att det krävs ytterligare ett samråd om kommunen efter ett samråd bedömer att planförslaget är av sådan karaktär att det utökade planförfarandet ska tillämpas. *Linköpings kommun* anser att skrivningen om att samrådet görs identiskt oavsett förfarande är oklar, dvs. om detta innebär ett krav på kungörelse inför samråd även vid standardförfarande.

*Lantmäteriet* och *SKL* uppfattar förslaget som att alla sorters planförslag som ändras väsentligt efter granskningstiden ska kungöras, även de som tidigare har fallit in under bedömningen att ingen kungörelse behövs (5 kap. 25 § PBL).

*Boverket* ifrågasätter att handlingarna ska hållas tillgängliga på den kommunala webbplatsen och ställer sig frågande till vad som händer om webbplatsen inte kan nås på grund av tekniska problem. *Boverket* anser att det inte är konsekvent att ställa lagkrav på ett visst formellt förfarande genom en teknisk applikation som kommunen inte är skyldig att tillhandahålla. *Kvinnors Byggforum* ser positivt på kravet att underrättelsen om granskning ska göras tillgänglig på kommunens webbplats.

*Sveriges advokatsamfund* anser att underrättelsen bör kungöras i en ortstidning även i samband med standardförfarandet, utöver att anslås på kommunens anslagstavla och göras tillgängligt på kommunens webbplats.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Bakgrund och erfarenheter från tillämpningen*

När samrådet är klart ska kommunen, enligt gällande rätt, normalt kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid som ska vara minst tre veckor (granskningstid). Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Kommunen ska senast den dag då kungörandet sker skicka ett meddelande om innehållet i kungörelsen till kända sakägare, hyresgästorganisationer och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Samtidigt ska förslaget och samrådsredogörelsen skickas till länsstyrelsen och de kommuner som berörs.

Det enkla planförfarandet skiljer sig på några punkter i förhållande till det normala förfarandet. Det är t.ex. tillräckligt att redovisningen av de synpunkter som framkommit under samrådet görs i granskningsutlåtandet (5 kap. 17 § PBL). Någon kungörelse behöver inte ske. I stället ska kommunen ge dem som har underrättats inför samrådet tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna syn-

punkter. Denna tid kan göras kortare, om alla berörda är överens om det (5 kap. 18 § PBL).

Under granskningen av förslaget till den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, tog Lagrådet upp frågan huruvida det är möjligt att övergå från enkelt planförfarande till det normala förfarandet eller vice versa. I propositionen framhålls att det ibland kan vara önskvärt för kommunen att i ett visst skede – t.ex. efter ett omfattande samråd – kunna undvara utställningen (vilket motsvarar granskningen), om det visar sig att det slutliga planförslaget bör starkt begränsas till sin omfattning i förhållande till det som ursprungligen presenterades. Det kan också tänkas att kommunen efter ett begränsat samråd behöver kontakta fler intressenter och även ställa ut ett förslag. Enligt förarbetena hindrar lagtexten varken en förenkling eller en utvidgning av ett pågående förfarande (prop. 1985/86:1 s. 623).

Plangenomförandeutredningen menade att det trots uttalandena i förarbetena upplevs som svårt att övergå från ett enkelt till ett normalt planförfarande, om det t.ex. visar sig att det allmänna intresset var större än vad som först förutsågs. Möjligheten att byta planförfarande är i praktiken kopplad till vissa villkor, bl.a. måste samrådet uppfylla kraven för ett normalt förfarande för att det ska vara möjligt att byta. Det förekommer att detaljplaner, som antas efter ett enkelt planförfarande, upphävs efter överklagande på grund av att det inte har framgått av planhandlingarna att det är möjligt att tillämpa det enkla förfarandet (SOU 2013:34 s. 460).

#### *Det bör vara möjligt att godkänna ett planförslag vid ett tillfälle*

Dagens enkla planförfarande medför att det är möjligt att i praktiken helt undvara granskningen. Efter samrådet är det tillräckligt att samrådskretsen underrättas om planförslaget. Om samtliga berörda godkänner förslaget kan det genast tas upp till beslut i kommunen. Godkännandet kan vara muntligt, men det bör då dokumenteras på något lämpligt sätt. Om inte alla i samrådskretsen godkänner förslaget bör dessa ges tillfälle att under två veckors tid lämna skriftliga synpunkter till kommunen. Tiden kan förkortas om alla berörda är överens om det.

Godkännandet kan ske redan vid första samrådstillfället om förslaget då kan presenteras i komplett skick och alla är överens om det. Kommunen löper i sådana fall risken att någon berörd ångrar sig. De berörda har alltid rätt till två veckors betänketid och bör alltid upplysas om att det inte finns något ytterligare tillfälle att lämna synpunkter.

I praktiken är det relativt ovanligt att samtliga i samrådskretsen kan godkänna ett planförslag redan i samband med det första samrådstillfället. Inte minst berörda myndigheter har ofta svårt att kunna godkänna ett planförslag på sådant sätt. Eftersom länsstyrelsen bl.a. ska samordna statens intressen är det ofta svårt för länsstyrelsen att kunna godkänna ett planförslag om inte övriga statliga myndigheters uppfattningar i frågan redan är kända. I praktiken brukar kommunen redovisa inkomna synpunkter i en samrådsredogörelse som sedan skickas ut till berörda parter som därefter ges möjlighet att under viss tid komma med kompletterande synpunkter under granskningen.

Som bl.a. *Boverket*, *SKL* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* uppmärksammat ger planprocesspromemorians förslag ingen möjlighet att godta ett planförslag vid ett enda tillfälle. Även om möjligheten tillämpas sparsamt så förekommer det i vissa fall, t.ex. i fråga om planändringar av okomplicerad karaktär. Som anmärkts i avsnitt 6.1.1 förekommer det bl.a. planärenden där enskilda inte alls känner sig berörda av det som planärendet avser, och att det i sådana fall ofta framstår som omotiverat att underrätta den enskilde vid två olika tillfällen. Mot denna bakgrund anser regeringen att möjligheten till ett renodlat enstegsförfarande bör behållas, vilket medför vissa författningstekniska justeringar av planprocesspromemorians förslag.

#### *Kommunen behöver informera berörda intressenter om granskningen*

Enligt regeringens bedömning bör kungörelsen, när det är fråga om det utökade förfarandet, ske redan i samrådsskedet (avsnitt 6.1.2). Detta får till följd att den krets som behöver underrättas i granskningsskedet kan begränsas.

Regeringen anser att kommunen i samband med granskningen ska informera om planförslaget på kommunens anslagstavla samt på kommunens webbplats. Informationen bör i huvudsak vara densamma som för kungörelsen, dvs. redogöra för vilket område detaljplanen avser, var förslaget finns tillgängligt för granskning, hur lång granskningstiden är och till vem synpunkter på förslaget ska lämnas m.m. (jfr 5 kap. 19 § PBL). Kommunen ska senast samma dag som granskningstiden börjar skicka ett meddelande med motsvarande information till kända sakägare och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Bland dem som har ett väsentligt intresse av förslaget ingår även de som under samrådet har lämnat synpunkter på planförslaget, t.ex. boende, hyresgästorganisationer och övriga enskilda som har lämnat synpunkter på planförslaget.

Kretsen som ska nås i granskningsskedet kan begränsas om samråds-kretsen, åtminstone i mer betydelsefulla planförslag, utökas så att även en bredare allmänhet underrättas i samrådsskedet. Någon ytterligare kungörelse behöver därför inte ske i granskningsskedet. I stället får det anses vara tillräckligt att kommunen underrättar dem som berörs av planförslaget, dvs. sakägare, boende m.fl., samt de som i övrigt har yttrat sig. När det gäller de som har yttrat sig i samrådsskedet behöver underrättelse endast skickas till dem som har uppgett identifierbart namn och adress.

*Boverket* har ifrågasatt att handlingarna ska hållas tillgängliga på den kommunala webbplatsen och ställer sig frågan om vad som händer om webbplatsen inte kan nås på grund av tekniska problem. Regeringen uppfattar att driftsäkerheten på kommunernas webbplatser är så god att det vanligtvis inte finns anledning att bekymra sig för längre avbrott.

Kommunen ska även tillhandahålla underlag och upprätta ett granskningsutlåtande på samma sätt som enligt gällande bestämmelser.

*Sveriges advokatsamfund* framför att underrättelsen bör kungöras i en ortstidning även i samband med standardförfarandet, utöver att anslås på kommunens anslagstavla och göras tillgängligt på kommunens webbplats. Regeringen anser emellertid att ett sådant förslag skulle göra förfarandet onödigt omständligt, inte minst mot bakgrund av de kostnader



som är förenade med att föra in en kungörelse i en eller flera ortstidningar.

*Det bör vara möjligt att växla mellan standardförfarandet och det utökade planförfarandet*

Regeringen anser att det bör vara möjligt att växla mellan standardförfarandet och det utökade förfarandet, vilket var avsikten när ÄPBL infördes. Kommunen kan t.ex. inledningsvis bedöma att ett planförslag kommer att vara av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten m.m., men efter genomfört samråd konstatera att det inte fanns något större intresse för planförslaget. I sådant fall bör det vara möjligt att växla över till standardförfarandet, utan att den inledande processen ska behöva göras om. För att det ska vara möjligt att växla mellan förfarandena bör bl.a. samrådskretsen vara identisk vid standardförfarandet och det utökade förfarandet.

Om kommunen initialt i stället bedömer att ett planförslag inte är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, kommer kommunen enligt det föreslagna standardförfarandet inte att behöva kungöra sitt förslag. Om det då visar sig att planärendet trots allt är av betydande intresse för allmänheten skulle kommunen behöva börja om processen från början. Detta skulle inte vara ändamålsenligt. Trots brist på kungörelse i samrådsskedet anser regeringen att det bör vara möjligt för kommunen att gå direkt till granskningsskedet och i stället kungöra ärendet då. Som några remissinstanser har påpekat, bl.a. *Stockholms kommun* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, innebär planprocesspromemorians författningsförslag att det krävs ytterligare ett samråd om kommunen efter ett samråd bedömer att planförslaget är av sådan karaktär att det utökade planförfarandet ska tillämpas. En sådan ordning skulle enligt regeringens uppfattning inte vara ändamålsenlig, vilket föranleder vissa justeringar av planprocesspromemorians förslag.

Regeringen anser att processen bör utformas så att kommunen i praktiken behöver ta ställning till hur det fortsatta arbetet ska drivas vidare först efter det att samrådet är avslutat, dvs. när det står klart om planförslaget behöver justeras på något väsentligt sätt. Om det efter samrådet visar sig att en granskning inte behövs, bör det räcka med att berörda intressenter ges tillfälle att under minst två veckors tid ta del av granskningens utlåtandet och det slutliga planförslaget (s.k. betänketid). Detta förutsätter naturligtvis att några omfattande ändringar inte sker av planförslaget. Om planförslaget ändras väsentligt, bör en efterföljande granskning alltid ske (jfr nuvarande 5 kap. 25 § PBL).

Som några länsstyrelser påpekar finns det naturligtvis en risk att en kommun använder möjligheten att kunna växla mellan de båda förfarandena på ett sådant sätt så att kommunen alltid använder sig av standardförfarandet och i praktiken överlåter till samrådskretsen att avgöra om planärendet är av sådan art att det utökade förfarandet ska tillämpas. Regeringen bedömer emellertid inte att den risken är särskilt stor – kommunerna kan även i fortsättningen förväntas lägga upp planarbetet på ett sätt som är ändamålsenligt för kommunen, vilket rimligtvis även inbegriper att lägga fast en realistisk tidsplan. Regeringen anser att länsstyrelsen inte bör ges ett avgörande inflytande i frågan om vilket för-

farande som ska tillämpas, såsom *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* antyder. Skulle så ske skulle det vara svårt för länsstyrelsen i rollen som första instans vid överklagande att göra en annan bedömning i denna fråga om någon klagar på valet av förfarande.

Regeringen bedömer emellertid att länsstyrelserna kommer att få ett stort inflytande i frågan om vilket förfarande som bör väljas, inte minst mot bakgrund av att kommunens beslut att anta en detaljplan kan överklagas till länsstyrelsen. Som Länsstyrelsen i Västra Götalands län framför kan det vara lämpligt att länsstyrelsen redogör för sin uppfattning i frågan om vad som utgör ett lämpligt förfarande redan i samband med att kommunen ger länsstyrelsen tillfälle att yttra sig över frågan om genomförandet av detaljplanen ska antas medföra en betydande miljöpåverkan, den s.k. behovsbedömningen (jfr 6 § förordningen [1998:905] om miljökonsekvensbeskrivningar).

Regeringen anser att kommunen under samrådet ska vara skyldig att redovisa sin avsikt om hur kommunen avser att handlägga ärendet i den fortsatta planprocessen, dvs. om kommunen avser att handlägga ärendet med standardförfarandet eller det utökade förfarandet (jfr avsnitt 6.1.1). Därigenom kan den som har invändningar mot kommunens avsikter framföra dessa under samrådet, varefter kommunen har möjlighet att överväga om det finns skäl att tillämpa det utvidgade förfarandet. Det kommer därigenom alltid att vara möjligt att inleda med standardförfarandet, men om mer omfattande ändringar krävs efter samrådet, eller om planförslaget mer allmänt är av större vikt eller dylikt, leder detta till ett utökat förfarande.

Regeringen anser att det finns skäl att behålla den nuvarande ordningen för det enklare förfarandet, vilket innebär att standardförfarandet bör omfatta en granskning som ska vara minst två veckor. Som redan nämnts bör denna tid, liksom i dag, kunna kortas om alla berörda är överens om det.

Det finns i sammanhanget skäl att påminna om att PBL anger en minimnivå för att säkerställa att förfarandet blir rättssäkert. Som framhållits i avsnitt 6.1.2 finns i många fall skäl att anpassa såväl samrådstitidens längd som samrådsformerna efter samrådets karaktär. Motsvarande behov av anpassning föreligger naturligtvis även i fråga om granskningstiden. Under vissa perioder på året, t.ex. i semestertider, kan det finnas anledning för kommunen att förlänga dessa tider för att öka förutsättningarna för att alla berörda intressenter ges tillfälle att ta del av planhandlingarna.

Regeringen delar uppfattningen att två veckor är en relativt kort tid och att denna tid ställer stora krav på att inte minst de statliga myndigheterna organiserar arbetet på ett sådant sätt att dessa förmår att lämna synpunkter inom den utsatta tiden. Regeringen anser dock att det är viktigt att staten inte onödigtvis fördröjer arbetet med planläggningen och att denna tid således bör behållas.

Även om någon väsentlig ändring inte sker efter avslutat samråd, anser regeringen att granskning alltid bör omfatta tre veckor i de fall där planförslaget har ett sådant innehåll att kungörelse ska ske. Det innebär att en granskning av planförslaget alltid ska ske om detta är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planförslaget

inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna.

Underrättelse, skyldighet att tillhandahålla underlag och att upprätta ett granskningsutlåtande ska i övrigt ske på samma sätt som enligt gällande bestämmelser (jfr 5 kap. 8–10, 20, 23 och 24 §§ PBL).

*Det bör inte alltid krävas en kungörelse om planförslaget ändras väsentligt efter granskningen*

Enligt gällande rätt ska kommunen kungöra och låta granska det ändrade förslaget på nytt om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt (5 kap. 25 § PBL). Som *Lantmäteriet* och *SKL* påpekar innebär planprocesspromemorians förslag att alla planer som ändras väsentligt efter granskningstiden ska kungöras, dvs. även sådana planförslag som enligt förslaget normalt sett aldrig kommer att kungöras under planprocessen. En sådan ordning vore enligt regeringens mening inte ändamålsenlig. Enligt regeringens uppfattning bör endast sådana planförslag kungöras som efter granskningstiden är av sådant slag att de borde ha kungjorts redan i samrådet, men då endast i de fall som någon kungörelse inte tidigare har skett under planprocessens gång.

*Bestämmelserna*

Bestämmelserna finns i 5 kap. 17, 18, 19, 20 och 25 §§ PBL.

## 6.1.5 Skälen för planförslaget och planeringsunderlag av betydelse bör normalt redovisas

**Regeringens förslag:** Under ett samråd om ett planförslag ska en kommun redovisa förslaget, skälen för förslaget, det planeringsunderlag som har betydelse och hur kommunen avser att handlägga förslaget. Kommunen ska därvid få underlåta att redovisa skälen för planförslaget och planeringsunderlaget om det är uppenbart onödigt.

**Plangenomförandeutredningen:** Utredningen lade inga förslag i dessa delar.

**Planprocesspromemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I planprocesspromemorian föreslogs att skälen för förslaget och planeringsunderlag som har betydelse inte skulle behöva redovisas om en plan handläggs med standardförfarandet.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna är negativa till förslaget att kommunen inte ska behöva redovisa skälen för planförslaget eller det underlag som är av betydelse vid standardförfarandet, bl.a. *Boverket*, *Riksantikvarieämbetet*, de *länsstyrelser* och flertalet av de *kommuner* som har yttrat sig i frågan.

*Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att det är lämpligt att ställa samma krav på samrådsunderlag vid standardförfarande som vid utökat förfarande, men att det räcker att ange vilka planeringsunderlag som använts, inte dess innehåll. *Trafikverket* framhåller att underlaget och skälen underlättar för alla andra involverade så att dessa lättare kan se vad saken gäller och om betydelsefullt planeringsunderlag beaktas. Att

redovisa skälen och underlaget bidrar till att förfarandet i sin helhet blir effektivt utan att kvaliteten försämras. *Länsstyrelsen i Stockholms* respektive *Skåne län* framhåller att möjligheten att växla mellan de olika förfarandena underlättas om skälen och väsentliga planeringsunderlag alltid redovisas inför samrådet. Om förslaget har föregåtts av en fördjupning av översiktsplanen eller ett planprogram, kanske för ett större område, bör även det redovisas. Bland annat *Länsstyrelserna i Västra Götalands* respektive *Västernorrlands län* framhåller att avsaknad av redovisning av skäl och underlag kan leda till svårigheter för sakägare, politiker m.fl. att förstå och bedöma planen, liksom stora svårigheter för länsstyrelsen att göra en bedömning i förhållande till ingripandegrunderna i 11 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL. Då syftet är en enklare och mer effektiv planprocess, bör det snarare ställas ännu tydligare krav på att allt underlag av vikt (t.ex. bullerutredningar) finns tillgängliga i samrådsskedet för såväl standard- som utökad planförfarande. *Länsstyrelsen i Kalmar län* befarar att frånvaron av skälen och underlag som har betydelse kan leda till att fler individer, ideella organisationer etc. kommer att överklaga ogenomtänkta detaljplaner, vilket fördröjer planprocessen. Det kan även försvåra plantolkningen i bygglovsprocessen, vilket redan i dag är ett stort bekymmer. *Åre kommun* anser att samhällsförändringar ska kunna motiveras på ett begripligt sätt. *Villaägarnas Riksförbund* framhåller att om kommunen inte måste redovisa skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse så kan det bli svårare för en enskild att argumentera för att en detaljplan ska hanteras enligt det utökade förfarandet istället för enligt standardförfarandet. Även *Lomma kommun* anser att förslaget leder till att det blir svårare att ta ställning till om planen borde ha hanterats enligt ett utökad förfarande. *Blekinge tekniska högskola* anser att i stället för att ta bort kravet på redovisning av skälen och underlag av betydelse, borde det göras tydligt att sådant underlag ska anpassas till vad som krävs för att förstå och bedöma planförslaget. *Stockholms kommun* menar att planeringsunderlagets omfattning framför allt beror på ärendets karaktär och komplexitet och inte hänger samman med vilket planförfarande som tillämpas.

**Skälen för regeringens förslag:** Gällande rätt innebär att kraven på planhandlingarna är mera omfattande vid det normala planförfarandet än vid det enklare planförfarandet. Bland annat ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. I de fall när det enklare planförfarandet kan tillämpas är det tillräckligt att samråd sker kring planförslaget, vilket innebär att skälen för förslaget och något planeringsunderlag inte behöver redovisas.

Enligt planprocesspromemorian borde den nuvarande ordningen för enkelt planförfarande i princip införas som standardförfarande, vilket skulle innebära att skälen för planförslaget och det planeringsunderlag som har betydelse skulle redovisas mera sällan än i dag.

Regeringen delar i huvudsak remissinstansernas kritik mot förslaget i dessa delar, bl.a. eftersom skälen för planförslaget och det planeringsunderlag som har betydelse ofta är nödvändiga för att kunna förstå planförslaget. Att kommunen som huvudregel inte skulle redovisa skälen och det underlag som har betydelse skulle väsentligt försvåra möjligheterna för samrådsgruppen att förstå kommunens motiv till varför planförslaget utformats på visst sätt.

Enligt regeringens uppfattning ska kommunen som huvudregel alltid redovisa skälen för planförslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om kommunen är tydlig med vilka skäl som ligger bakom ett planförslag kan det vara möjligt att reda ut eventuella missförstånd, vilket ibland kan leda till att ett ”onödigt” överklagande kan undvaras. Om kommunen i planhandlingarna redovisar sådant planeringsunderlag som kommunen anser vara av betydelse minskar dessutom risken för att länsstyrelsen i sitt yttrande informerar i onödan om sådant planeringsunderlag som kommunen redan känner till. Som *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* framför kan det ibland vara tillräckligt att ange vilka planeringsunderlag som har använts, och inte nödvändigtvis redogöra för innehållet i underlaget.

Det finns emellertid planärenden när det inte är nödvändigt att redovisa skälen eller planförslaget, t.ex. om planärendet endast innebär en förlängning av genomförandetiden eller om planen ska upphävas för att den inte längre är aktuell. Om det är uppenbart att det inte skulle tillföra ärendet något bör det vara möjligt för kommunen att utelämna skälen för planförslaget, sådant planeringsunderlag som har betydelse eller bådadera.

Som har redovisats i avsnitt 6.1.4 anser regeringen att kommunen även ska vara skyldig att redovisa sin avsikt om hur kommunen avser att handlägga ärendet i den fortsatta planprocessen, dvs. om kommunen avser att handlägga ärendet enligt standardförfarandet eller det utökade förfarandet.

Bestämmelsen finns i 5 kap. 13 § PBL.

## 6.1.6 Några följdfrågor

**Regeringens bedömning:** De gällande bestämmelserna om planförfarandet bör i sak behållas för en detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

**Plangenomförandeutredningen:** Utredningen lade inga förslag i dessa delar.

**Planprocesspromemorians bedömning:** Överensstämmer med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flertalet av remissinstanserna tillstyrker planprocesspromemorians förslag. *Boverket* instämmer i att det bör gå att tillämpa standardförfarandet när ett större planförslag ändras efter granskningsskedet, om det inte gäller avsevärda förändringar.

De remissinstanser som har yttrat sig i frågan anser att det är bra att miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar ska upprättas i samma utsträckning som enligt gällande rätt. *Länsstyrelserna i Stockholms* respektive *Skåne län* utgår från att planprocesspromemorians förslag innebär att vid det föreslagna standardförfarandet behöver samråd med länsstyrelsen inte ske vid behovsbedömningen och att ett sådant förfarande stämmer överens med hur länsstyrelserna tillämpar gällande bestämmelser vid enkelt förfarande. I samrådshandlingen bör dock alltid kommunens ställningstagande till behovet av miljöbedömning redovisas.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det är angeläget att kommunen tillgängliggör allt material i planärendet inklusive underlag

via sin webbplats. Länsstyrelsen anser att detta ska införas som ett krav i lagen. *Handisam* anser att demokratiaspekter måste säkerställas när det gäller insyn från allmänheten. Information ska finnas i tillgängliga och användbara format på webben och även för den som inte har internet. Det är också nödvändigt att planen presenteras på ett begripligt sätt så att människor med nedsatt kognitiv förmåga också kan ta till sig innehållet. Information på webbplatsen är i dag ofta inte utformad på ett tillgängligt och användbart sätt – texter behöver skrivas på ett språk som gör det lätt att förstå, och webbplatsen behöver följa internationella riktlinjer för tillgänglighet, särskilt när det gäller att förstå hur man som medborgare berörs av planen. *Kvinnors Byggforum* ser positivt på förslaget att planhandlingarna ska finnas tillgängliga på kommunens webbplats.

*Göteborgs kommun* påtalar att det finns ett generellt behov av utbildning och vägledning från Boverket med anledning av det ändrade förfarandet. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att en angelägen insats för att effektivisera kommunernas planarbete är att utveckla kompetensen hos planförfattarna genom bättre vägledning och utvecklingsarbete av Boverket kring hur planförslag kan redovisas under planprocessens olika skeden.

## Skälen för regeringens bedömning

### *Ett enklare förfarande kan tillämpas när ett större planförslag ändras efter granskningen*

Det förekommer att ändringar görs även efter granskningsskedet. Om det är frågan om väsentliga ändringar i planförslaget ska kommunen låta granska det ändrade förslaget på nytt (jfr 5 kap. 25 § plan- och bygglagen [2010:900], förkortad PBL). Det finns dock tillfällen när ändringarna är av begränsad omfattning och endast berör ett fåtal. Enligt Boverkets tidigare allmänna råd 1996:1, ändrade genom 2002:1 (Boken om detaljplan och områdesbestämmelser), kunde det enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10) vara möjligt att tillämpa enkelt planförfarande om ändringen saknade intresse för allmänheten och var av begränsad betydelse.

Om ändringarna är av begränsad betydelse anser regeringen att det bör vara tillräckligt att de som berörs av ändringarna ges tillfälle att under viss tid ta del av ändringarna, motsvarande det som gäller för granskningstiden i samband med det enkla planförfarandet enligt dagens regler.

### *Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar ska upprättas i samma utsträckning som enligt gällande rätt*

Om genomförandet av en detaljplan kan antas få en betydande miljöpåverkan ska planbeskrivningen redovisa miljökonsekvenserna så att vissa krav i miljöbalken är uppfyllda (4 kap. 34 § PBL). Regeringen har i 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, förkortad MKBF, bestämt i vilka fall som genomförandet av en detaljplan kan antas få betydande miljöpåverkan. Vid bedömningen av om genomförandet av en detaljplan ska antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen ge den eller de länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen tillfälle att yttra sig (6 § MKBF).

De nu nämnda bestämmelserna påverkas inte av de ändringar av planförfarandet som regeringen föreslår. Kommunen ska med andra ord även i fortsättningen samråda med bl.a. länsstyrelsen om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan och, om så är fallet, upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

*Länsstyrelserna i Stockholms respektive Skåne län* har framfört att de förutsätter att samråd med länsstyrelsen inte behöver ske vid behovsbedömningen vid det föreslagna standardförfarandet, men att kommunens ställningstagande till behovet av miljöbedömning alltid bör redovisas i samrådshandlingen. Enligt länsstyrelserna stämmer ett sådant förfarande överens med hur länsstyrelserna i dag tillämpar gällande bestämmelser vid enkelt förfarande. Regeringen har inte för avsikt att göra några förändringar i dessa regler med anledning av detta lagstiftningsärende. Något undantag från kravet på att kommunen ska bereda berörda länsstyrelser m.fl. möjlighet att yttra sig över frågan om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan kommer således inte heller att finnas i fortsättningen. Enligt 6 § andra stycket MKBF ska kommunens bedömning i frågan om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan redovisas i planärendet.

Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådet genomföras så att det uppfyller kraven i miljöbalken. Denna bestämmelse bör även gälla i den nu föreslagna ordningen.

I sammanhanget bör nämnas att samråd inte krävs för sådana planförslag som enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken eller enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (jfr 5 kap. 16 § PBL).

*Ur ett medborgarperspektiv är det fördelaktigt att planhandlingarna och planeringsunderlag som har betydelse hålls tillgängligt på kommunens webbplats*

Allmänhetens och parternas möjligheter till insyn i planarbetet underlättas väsentligt om kommunen håller planhandlingarna tillgängliga på kommunens webbplats. På sin webbplats kan kommunen bl.a. redovisa sådant planeringsunderlag som har betydelse för planärendet, t.ex. bullerutredningar, trafikanalyser, geotekniska kartläggningar, provtagning av förorenad mark och inventeringar av natur- och kulturvärden. Underlaget är ofta väsentligt för att förstå orsakerna till kommunens val att utforma detaljplanen på ett visst sätt, och om underlaget hålls tillgängligt underlättar detta möjligheten för utomstående att förstå kommunens överväganden. Möjligheterna till insyn främjas av att planhandlingarna och planeringsunderlaget redovisas på ett sådant sätt att det är lätt att hitta dessa handlingar på webbplatsen. Som *Handisam* påpekar är det en fördel om informationen finns i tillgängliga och användbara format och att informationen presenteras på ett begripligt sätt så att även människor med nedsatt kognitiv förmåga kan ta till sig innehållet.

Många kommuner tillhandahåller planhandlingarna på sin webbplats på ett bra sätt redan i dag, medan redovisningen av planeringsunderlaget i

andra fall kan vara ofullständig. Regeringen anser att det är fördelaktigt om allt planeringsunderlag som är aktuellt i ärendet kan redovisas på webbplatsen, även om undantag kan behöva göras för t.ex. personuppgifter och underlag som inte kan lämnas ut till följd av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Även skrivelser från enskilda kan ibland utelämnas, om det är uppenbart att handlingen saknar betydelse för en bredare allmänhet.

Det är vidare en fördel om handlingarna kan redovisas under hela den tid som planarbetet pågår fram till dess att planen har vunnit laga kraft, dvs. inte bara under den formella samråds- och granskningstiden. Allmänhetens insyn underlättas om även äldre versioner av handlingarna redovisas om dessa ändras under planarbetets gång.

#### *Behov av vägledning*

Som *Göteborgs kommun* och *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* påtalar finns det ett generellt behov av utbildning och vägledning inom PBL-området. Regeringen har kommenterat detta i avsnitt 4.

## 6.2 Byggnadsnämnden kan anta fler detaljplaner

**Regeringens förslag:** En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige ska få uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Ett delegationsuppdrag enligt kommunallagen ska inte få omfatta befogenhet att avgöra ärenden som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog att kommunfullmäktige ska anta detaljplaner som innebär betydande ekonomiska åtaganden för kommunen, men att övriga planer kan delegeras till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden (SOU 2013:34 s. 319 ff.).

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna är positiva eller har inget att erinra mot förslaget att byggnadsnämnden ska ha möjlighet att anta detaljplaner i fler fall, bl.a. *Svea Hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Vänersborgs (mark- och miljödomstolen)*, *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Lantmäteriet* och flera länsstyrelser. Bland annat *Linköpings*, *Malmö*, *Västerås*, *Leksands* och *Borlänge kommuner* tillstyrker förslaget. *Statens Fastighetsverk* menar att förslaget spar tid i planprocessen när kommunerna själva får avgöra rätt nämnd för antagande av olika planer. Även *Byggherrarna Sverige AB* och *Fastighetsägarna Sverige* anser att det är ett bra förslag.

*Statskontoret* tillstyrker förslaget, men menar att det behövs en tydlig definition av vad som menas med stora ekonomiska åtaganden för att undvika tolkningssvårigheter. Även flera *länsstyrelser*, bl.a. i *Stockholms län* och *Skåne län*, anser att det bör preciseras vad som avses med ekonomiska åtaganden. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* tillstyrker förslaget som enligt länsstyrelsen bl.a. innebär att byggnadsnämndens roll



som expertnämnd tydliggörs i frågor om utformning, gestaltning och omgivningspåverkan.

*Boverket* anser att utredningens förslag föranleder vissa principiella betänkligheter ur medborgar- och inflytandeperspektiv. Kommunfullmäktige är direktvalt, till skillnad från de kommunala nämnderna som är tillsatta av kommunfullmäktige. De kommunala nämnderna är vanligen slutna för allmänheten medan kommunfullmäktiges överläggningar är öppna. Enligt *Boverket* kan omdaning av kulturmiljöer, trafiksystem och annan statlig eller regional infrastruktur eller uppförandet av stora privata byggnadskomplex mycket väl vara frikopplade från kommunens ekonomiska åtaganden men samtidigt vara av avgörande vikt för kommuninvånarnas tillgänglighet, samspel och trivsel. Även *Samfundet S:t Erik* anser att det politiska ansvaret för planeringen ligger på folkets valda ombud. Kommunstyrelsens och nämndernas arbete sker i slutna rum som allmänheten inte har tillträde till. *Samfundet* anser att delegation från kommunfullmäktige inte kan sägas vara en betungande del i planeringsarbetet och att förslaget inte kan anses vara av så stor betydelse att den motiverar att kommunfullmäktiges beslutanderätt tas bort. *Villaägarnas Riksförbund* menar att det finns en risk för att man koncentrerar för stor makt till en liten grupp personer och avstyrker därför förslaget.

Flera *länsstyrelser*, bl.a. i *Östergötlands* respektive *Gävleborgs län*, menar att gällande ordning, där byggnadsnämnden har befogenhet att anta detaljplaner som följer kommunens aktuella översiktsplan, är angelägen att behålla. Enligt länsstyrelserna är hänvisningen till översiktsplanen viktig för att öka översiktsplanens betydelse.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

En detaljplan ska som huvudregel antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse (jfr 5 kap. 27 § plan- och bygglagen [2010:900], förkortad PBL). Samma regler gäller för antagande av områdesbestämmelser.

Den interna kommunala processen utgör en väsentlig del av tiden för det totala planarbetet och en fråga som diskuterades redan då den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, infördes är om fler planförslag skulle kunna antas av byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. Plangenomförandeutredningen ansåg att kommunen i högre grad själv bör kunna avgöra hur planärenden ska antas. Utredningen har föreslagit att kommunfullmäktige ska anta detaljplaner som innebär betydande ekonomiska åtaganden för kommunen, men att byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen ska kunna anta alla andra detaljplaner (SOU 2013:34 s. 134 och s. 319 ff.).

Kommunernas interna organisation regleras i flera lagar. Av förarbetena till regeringsformen framgår att kommunfullmäktiges beslutskompetens i huvudsak gäller beslut av mer grundläggande natur eller av mera generell räckvidd (prop. 1973:90 s. 231). I förarbetena betonas också att det ska vara fråga om avgöranden, där det politiska momentet allmänt sett är dominerande. Detta uttrycks på så sätt att fullmäktige ska besluta i alla ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Uttrycket *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt* förekommer även i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900), förkortad KL, och – med vissa språkliga ändringar – i 5 kap. 27 § och 12 kap. 6 § PBL. I PBL används uttrycket *inte är av stor vikt eller har principiell betydelse*. Dessa uttryck används i KL respektive PBL för att särskilja vilka ärenden som är förbehållna kommunfullmäktige och vilka ärenden som kan delegeras till en enskild nämnd, respektive vilka ärenden som kan delegeras från byggnadsnämnden till en enskild nämndledamot eller tjänsteman m.fl.

Plangenomförandeutredningen ansåg att förarbetena till regeringsformen, KL och PBL är motstridiga, bl.a. till följd av att det har skett förändringar i KL som inte har följts upp av motsvarande ändringar i PBL. Rättspraxis har, enligt utredningen, bidragit till att kommunfullmäktiges möjligheter att delegera beslutanderätten enligt PBL till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen inte motsvarar det utrymme som regeringsformen och KL medger. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att det finns skäl att ändra PBL för att fler ärenden ska kunna antas av byggnadsnämnden och kommunstyrelsen. Detta bör enligt utredningen leda till kortare handläggningstider hos kommunen.

#### *Planer som handläggs med standardförfarande bör kunna delegeras*

Frågor som avser antagande av en detaljplan kan ibland beröra många människor och skapa meningsskiljaktigheter om vad som är att anse som en lämplig utveckling för den egna kommunen. När genomförandet av en detaljplan medför stor påverkan på omgivningen, är det så gott som alltid lämpligt att ge utrymme för argumenten i en offentlig debatt. Inte minst är det viktigt för den lokala demokratin att beslutsfattarna ges tillfälle att argumentera för sitt ställningstagande, vilket kan vara av stor betydelse för allmänhetens möjligheter till insyn i de politiska besluten. Eftersom det enbart är kommunfullmäktiges sammanträden som regelmässigt är offentliga, är det sålunda lämpligt att planer av större vikt – liksom i dag – beslutas av detta organ.

I viss motsättning till intresset av insyn och offentlig debatt står önskemålet att varje ärende ska handläggas så enkelt och snabbt som möjligt. Den inomkommunala processen tar viss tid, och denna tid blir onekligen längre om detaljplanen ska beslutas av kommunfullmäktige i stället för av t.ex. byggnadsnämnden. Även om mertiden är begränsad, kan det sättas i fråga om den nuvarande ordningen är helt ändamålsenlig. Inte minst talar remissutfallet för att det finns ett brett stöd för att fler ärenden ska kunna delegeras till byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen.

Regeringen anser att ett planförslag många gånger kan vara av stor vikt för allmänheten och för enskilda, trots att genomförandet av detaljplanen inte medför några betydande ekonomiska åtaganden för kommunen. Det har även uppstått frågor kring hur detta uttryck ska förstås. Flera remissinstanser har även påpekat att byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen inte bör ha möjlighet att besluta om ärenden i strid med översiktsplanen, vilket är möjligt med den ordning som utredningen har föreslagit. Mot denna bakgrund anser regeringen att det inte är lämpligt att enbart det ekonomiska inslaget ska vara avgörande för möjligheten till delegation från kommunfullmäktige. Regeringen anser i stället att PBL bör ändras

så att förutsättningarna för delegation i högre grad liknar vad som är möjligt enligt KL.

När ÄPBL infördes var avsikten att delegationsregeln skulle utformas med hänsyn till de delegationsmöjligheter som den då gällande kommunallagen (1977:179) erbjöd (prop. 1985/86:1 s. 624).

Som Plangenomförandeutredningen har påpekat (SOU 2013:34 s. 321) diskuterades delegationsfrågan i samband med införandet av KL. Enligt ett uttalande från 1988 års kommunallagskommitté kunde friare regler om delegation innebära en tyngdpunktsförskjutning från fullmäktige till nämnderna, men enligt kommittén låg detta i linje med förarbetsuttalandena till regeringsformen (SOU 1990:24 s. 83). Detta synsätt bekräftas i förarbetena till KL (prop. 1990/91:117 s. 47 f.). Motsvarande ändringar för att åstadkomma ökade möjligheter till delegation i fråga om planärenden skedde emellertid aldrig i ÄPBL.

När PBL infördes gjordes vissa språkliga ändringar i bestämmelsen om vilka planer som kan delegeras, men det finns inget i förarbetena som talar för att någon ändring i sak har varit avsedd (prop. 2009/10:170 s. 448). Även om de uttryck som används i KL respektive ÄPBL och PBL språkligt sett ligger nära varandra så har uttrycken för delegation aldrig varit identiska i dessa lagar. Förarbetena till ÄPBL har därmed blivit vägledande när det gäller vilken delegation som anses vara möjlig från kommunfullmäktige i frågor som avser planärenden. Detta har sammanfattningsvis medfört att praxis i dessa avseenden fortfarande bygger på de principer som låg till grund för 1977 års kommunallag.

Regeringen anser att det saknas bärande skäl till varför möjligheterna att delegera ärenden enligt PBL ska begränsas i förhållande till den delegation som anses vara möjlig enligt KL. Enligt regeringens uppfattning bör PBL ändras så att samma uttryck används i PBL som i KL. Därigenom kan det formella utrymmet för delegation enligt PBL utökas så att även PBL ger uttryck för de principer som ligger till grund för KL. Genom en sådan ändring kommer äldre uttalanden i förarbeten och praxis inte längre onödigtvis att behöva begränsa vilka planärenden som kan delegeras. PBL bör således ange att en detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men att fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av *principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*.

När äldre praxis och förarbeten inte längre kommer att ge vägledning om vilka planer som ska antas av kommunfullmäktige finns det skäl att utveckla vilka planförslag som kan anses vara av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Regeringen har i avsnitt 6.1 föreslagit en förändrad detaljplaneprocess. Förslaget innebär att ett utökat förfarande ska tillämpas i de fall ett planförslag inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (avsnitt 6.1.1). Det utökade förfarandet syftar till att säkerställa att särskilt betydelsefulla planförslag hanteras på ett sätt som säkerställer ett gott beredningsunderlag, vilket bl.a. förutsätter att även allmänheten m.fl. ges tillfälle att lämna synpunkter på planförslaget.

Regeringen menar att sådana planförslag som ska handläggas enligt det utökade förfarandet även kan anses vara en sådan plan som är av *prin-*

*cipiell beskaffenhet eller annars av större vikt.* Kriterierna för det utökade förfarandet innebär enligt regeringen en lämplig avvägning mellan intresset av en rationell inomkommunal hantering samtidigt som planprocessen säkerställer att planförslag av större vikt m.m. kan föregås av en offentlig debatt. Dessutom är det önskvärt att regleringen inte blir onödigt komplex. Om helt olika kriterier ska gälla för de situationer när det utökade förfarandet ska tillämpas respektive när ett planförslag ska antas av kommunfullmäktige finns risk för att regelverket blir mindre överskådligt och svårare att tillämpa.

Liksom i dag kommer bestämmelsen att ange gränserna för vilken delegation som kan tillåtas. Inget hindrar att kommunfullmäktige beslutar om en mindre omfattande delegation, t.ex. att delegationen inte omfattar sådana planförslag som förutsätter att en samordning sker mellan flera nämnder. Det kan även vara lämpligt att sådana detaljplaner som förutsätter att kommunfullmäktige beslutar om ett genomförandeavtal antas av kommunfullmäktige. Regeringen anser emellertid att det inte finns anledning att detaljreglera denna fråga, utan att kommunerna är bäst skickade att själva avgöra hur sådana planer bör hanteras internt. Normalt kommer planförslag som medför betydande ekonomiska åtaganden för kommunen, dvs. det uttryck som Plangenomförandeutredningen förordade, också att vara av sådant betydande intresse för allmänheten att det förutsätter att det utökade planförfarandet tillämpas. I dessa fall ska antagandet således ske av kommunfullmäktige.

Liksom tidigare ska det inte heller vara möjligt att ytterligare delegera ett antagande av en detaljplan från kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden till ett utskott, en ledamot eller tjänsteman.

#### *Inga skillnader i sak om vilka ärenden som kan delegeras från nämnd*

KL sätter vissa gränser för vilka ärenden som kan delegeras från nämnden till ett utskott, åt en ledamot eller ersättare eller åt en anställd hos kommunen i ett visst ärende. Således får beslutanderätten inte delegeras i vissa grupper av ärenden, bl.a. ärenden som avser verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet och ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda, om de är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (6 kap. 34 § KL). Inte heller ärenden som anges i särskilda föreskrifter, t.ex. PBL, får delegeras.

Möjligheten att delegera ärenden från byggnadsnämnden preciseras i PBL på så vis att ett delegationsuppdrag bl.a. inte får omfatta befogenhet att avgöra ärenden som är av stor vikt eller har principiell betydelse, besluta om vissa förelägganden eller förbud som förenas med vite eller avgöra frågor om byggsanktionsavgifter (12 kap. 6 § PBL). Här har således alla ärenden som är av stor vikt eller har principiell betydelse undantagits från möjligheten till delegation och inte bara, såsom i KL, sådana ärenden av denna karaktär som rör myndighetsutövning mot enskild.

Regeringen anser att det kan leda till oklarheter om det nuvarande uttrycket *av stor vikt eller har principiell betydelse* behålls i fråga om vilken delegation som är möjlig från nämnden till enskild tjänsteman m.fl., och att KL uttryck även bör användas i detta sammanhang. Ett delegationsuppdrag enligt PBL bör således inte få avse ärenden som är *av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt*.

Den tänkta ändringen av detta uttryck kommer enligt regeringens mening inte att leda till några förändringar i sak när det gäller vilka ärenden som kan delegeras till ett utskott, en ledamot eller enskild tjänsteman m.fl.

#### *Bestämmelserna*

Bestämmelserna finns i 5 kap. 27 § och 12 kap. 6 § PBL.

### 6.3 Upphävande av detaljplaner efter genomförandetidens utgång

**Regeringens förslag:** Efter genomförandetidens utgång ska det vara möjligt att upphäva en detaljplan genom ett förenklat förfarande. Ett upphävande enligt ett förenklat förfarande ska få göras när samråd har genomförts och samrådsredogörelsen har skickats till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Villkoren för att ett förenklat förfarande ska få tillämpas är att upphävandet är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande, att det inte är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten och att det inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Om en kommun efter att samrådet är klart ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen låta granska det ändrade förslaget.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men utredningen föreslog en annorlunda lagteknisk lösning (SOU 2013:34 s. 309).

**Remissinstanserna:** Tillstyrker i allmänhet förslaget, bl.a. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* liksom *Lantmäteriet* samt de länsstyrelser och kommuner som yttrat sig över förslaget. Även *Byggherrarna Sverige AB*, *Riksbyggen* och *Fastighetsägarna Sverige* tillstyrker förslaget. *Trafikverket* ser det som bra att förfarandet förenklas när detaljplaner ska upphävas på grund av att nya väg- eller järnvägsplaner ska fastställas. *Statens Fastighetsverk* stödjer förslaget och menar att det spar tid. Enligt verket räcker det väl med ett samråd för att upphäva en detaljplan och att ytterligare ett skede inte tillför något. Även *Fortifikationsverket* instämmer i förslaget och anför att det i dag är en lång och omständlig process att upphäva en detaljplan som är till men för förnyelsen och flexibiliteten i stadsbilden.

*Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* tillstyrker att formerna för att upphäva detaljplaner förenklas, men eftersom det i utredningsförslaget saknas regler för hur samrådet ska ske bör det av rättssäkerhetsskäl i stället ske en granskning med kungörelse, dvs. att det är samrådsskedet och inte granskningen som bör utgå.

#### **Skälen för regeringens förslag**

##### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

En detaljplan gäller till dess den ändras eller upphävs (4 kap. 38 § plan- och bygglagen [2010:900], förkortad PBL). En detaljplan får i princip

inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång, om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det (4 kap. 39 § PBL). Genomförandetiden ska vara minst fem och högst femton år och bestäms av kommunen i detaljplanen (4 kap. 21 § PBL). Ändras eller upphävs detaljplanen före genomförandetidens utgång har den som äger en fastighet rätt till ersättning av kommunen för den skada som ändringen eller upphävandet medför för ägaren. En sådan rätt till ersättning gäller också om ändringen eller upphävandet sker efter genomförandetidens utgång och skadan avser en åtgärd som när genomförandetiden löpte ut omfattades av ett bygglovsärende som inte var slutligt avgjort (14 kap. 9 § PBL). De rättigheter som har uppkommit genom detaljplanen hindrar emellertid inte att detaljplanen ändras eller upphävs efter genomförandetidens utgång (4 kap. 40 § PBL).

Den nuvarande ordningen bygger på tanken att en fastighetsägare under genomförandetiden ska kunna utgå från att kommunen har för avsikt att möjliggöra den bebyggelse och markanvändning i övrigt som detaljplanen medger. Detaljplanen ger med andra ord en rätt att bygga i enlighet med planen. Under genomförandetiden har fastighetsägarna rättsligt sett en stark ställning (prop. 1985/86:1 s. 75). När genomförandetiden har löpt ut fortsätter planen att gälla, men kommunen kan när som helst ändra eller upphäva planen, utan att behöva betala någon ersättning till den som kanske inte har använt sig av de rättigheter som planen gett upphov till.

Det förekommer att kommunen antar detaljplaner som aldrig genomförs på det sätt som kommunen har avsett. Inte minst finns det många inaktuella äldre stads- och byggnadsplaner från tiden före den äldre plan- och bygglagen (1987:10). När önskemål uppkommer om ändrad markanvändning, som inte överensstämmer med den gällande planens intentioner, krävs ofta att planen ändras eller upphävs för att byggnadsnämnden ska kunna ge bygglov på det sätt som fastighetsägaren önskar. Då ska samma förfarande tillämpas som om det gällde ett förslag till en ny detaljplan (5 kap. 38 § PBL). Förfarandet kan emellertid förenklas i vissa fall, s.k. enkelt planförfarande, vilket bl.a. innebär att samrådskretsen begränsas, att någon särskild samrådsredogörelse inte behövs, att granskningen ersätts med en underrättelse direkt till samrådskretsen samt att kungörelseförfarandet begränsas (5 kap. 7 § PBL).

Plangenomförandeutredningen ansåg att förfarandet för att upphäva en detaljplan när genomförandetiden har löpt ut är onödigt omständligt. Utredningen föreslog att det skulle vara tillräckligt med ett samråd och att någon efterföljande granskning därmed inte skulle behövas.

Med upphävande av en detaljplan avses i det följande ett sådant upphävande där en detaljplan upphävs helt eller för en viss geografisk del. Termen upphävande omfattar i detta sammanhang således inte sådana ändringar av detaljplan som ändrar innehållet i planen, t.ex. när en viss planbestämmelse tas bort eller ges ett annat innehåll.

#### *Det bör bli lättare att upphäva en detaljplan*

Regeringen delar Plangenomförandeutredningens uppfattning att det bör bli lättare att upphäva en detaljplan.

Regeringen har i avsnitt 6.1 föreslagit vissa ändringar i detaljplaneprocessen. Förslaget innebär sammanfattningsvis att planprocessen i normalfallet – i regeringens förslag benämnt standardförfarande – i allt väsentligt kommer att överensstämma med det förfarande i den nuvarande lagen som brukar benämnas enkelt planförfarande. Förslaget innebär vidare att ett utökad förfarande ska tillämpas i de fall ett planförslag inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det utökade förfarandet motsvarar huvudsakligen det som i den nuvarande lagen brukar benämnas normalt planförfarande.

Regeringen anser att förfarandet kan förenklas ytterligare när det är fråga om att upphäva en detaljplan. Den tänkta ordningen utgår från det föreslagna standardförfarandet, vilket innebär att ett samråd alltid kommer att ske. Efter samrådet bör kommunen sammanställa eventuella synpunkter i en samrådsredogörelse och därefter skicka samrådsredogörelsen – eller ett meddelande om var redogörelsen finns tillgänglig – till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Därefter kan byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen besluta om upphävandet, utan att behöva avvakta om det finns ytterligare synpunkter med anledning av samrådsredogörelsen. Beslutet bör därefter expedieras till berörda myndigheter och enskilda på samma sätt som nuvarande bestämmelser anger.

Jämfört med det förfarande som krävs i normalfallet enligt den nuvarande lydelsen av lagen innebär den tänkta ordningen att det är tillräckligt att underrätta grannarna vid ett tillfälle, i stället för vid två tillfällen. Vidare anser regeringen att kommunen bör kunna besluta om ett upphävande direkt efter det att samrådsredogörelsen har skickats ut, i stället för att som i dag behöva avvakta eventuella synpunkter. Liksom i dag bör det vara möjligt för byggnadsnämnden och kommunstyrelsen att besluta om upphävandet.

Den tänkta ordningen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet, för kommunen att handlägga planen med ett förenklat förfarande. I mera betydelsefulla fall finns det inget som hindrar att kommunen tillämpar de regler som normalt gäller för upphävande av en detaljplan.

Regeringen anser att två villkor bör vara uppfyllda för att förfarandet ska kunna förenklas på det tänkta sättet.

För det första bör genomförandetiden för detaljplanen ha löpt ut, eftersom fastighetsägarna bör kunna utgå från att en detaljplan kommer att gälla under hela genomförandetiden. Om kommunen vill upphäva detaljplanen under den tid som genomförandetiden löper bör det inte vara möjligt att förenkla förfarandet ytterligare, utan i sådant fall bör de regler som normalt gäller för upphävande av en detaljplan tillämpas.

För det andra bör upphävandet inte vara av sådan karaktär att upphävandet i sig är av stor betydelse, är av betydande intresse för allmänheten eller kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller att upphävandet står i strid med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, dvs. av sådan karaktär att det utökade förfarandet ska tillämpas enligt vad regeringen föreslår i avsnitt 6.1.

Enligt regeringen kan ett upphävande av en detaljplan i vissa fall antas ge olämpliga följdverkningar. Det kan t.ex. vara fallet om detaljplanen omfattar ett fritidshusområde där det saknas godtagbara anordningar för

vatten och avlopp och den tillåtna exploateringsgraden för respektive tomt är utformad i syfte att förhindra att ägarna till fritidshusen bosätter sig permanent i husen, vilket skulle kunna medföra en olämplig bebyggelseutveckling om detaljplanen upphävs. Ett annat exempel kan vara om detaljplanen reglerar en störande verksamhet och att planen av denna anledning innehåller bestämmelser för att förhindra att störningar uppkommer för boende i angränsande bostäder.

Det förekommer att en kommun i översiktsplanen anger att den avsedda markanvändningen framgår av gällande detaljplaner eller på annat sätt hänvisar till att ett visst markområde ska omfattas av en detaljplan. I vissa fall kan det även förekomma att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande anger att ett visst område ska omfattas av detaljplan för att den markanvändning som förutsätts i översiktsplanen ska anses vara lämplig. I sådana fall kan det sålunda strida mot översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna att upphäva en detaljplan.

Mot denna bakgrund anser regeringen att en förutsättning för att tillämpa ett förenklat förfarande vid upphävandet av en detaljplan bör vara att upphävandet i sig inte är av sådan art att det utökade förfarandet ska tillämpas (jfr avsnitt 6.1.1). Om så är fallet bör förfarandet inte kunna förenklas, utan i sådant fall bör kommunen tillämpa de regler som normalt gäller för att upphäva en detaljplan.

Det bör noteras att när det gäller frågan om det förenklade förfarandet vid upphävandet av en detaljplan kan tillämpas eller inte, är det avgörande momentet hur upphävandet i sig förhåller sig till de kriterier som ligger till grund för det utökade förfarandet. Huruvida den detaljplan som upphävandet avser var av stor betydelse när planen antogs eller om detaljplanen i sig strider mot översiktsplanen eller inte saknar betydelse i sammanhanget. Exempelvis kan en detaljplan ha varit av stor betydelse när den antogs, men om planen aldrig har genomförts – och det inte heller finns någon som vill genomföra den – kan upphävandet i sig vara av begränsat intresse.

Det bör noteras att om ett upphävande av detaljplanen kan antas vara olämpligt i förhållande till de intressen som länsstyrelsen har att bevaka ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att upphäva detaljplanen (jfr 11 kap. 10 och 11 §§ PBL).

*Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, har tillstyrkt ett enklare förfarande, men förordat att det av rättssäkerhetsskäl bör vara samråds-skedet och inte granskningen som bör slopas. Regeringen har emellertid föreslagit vissa regler kring hur samrådet ska genomföras i avsnitt 6.1. På denna punkt skiljer sig således regeringens förslag från utredningsförslaget, eftersom Plangenomförandeutredningen föreslog att det skulle vara upp till kommunen att bestämma hur samrådet skulle genomföras. Mot bakgrund av att regeringen föreslagit regler för hur samrådet ska genomföras anser regeringen att det inte finns skäl att ifrågasätta den tänkta ordningen av rättssäkerhetsskäl.

#### *Ingen förenkling om förslaget ändras väsentligt efter samrådet*

Det kan inträffa att kommunen finner anledning att göra justeringar i förslaget att upphäva detaljplanen efter samrådet, t.ex. om någon fastighetsägare motsätter sig upphävandet i viss del. Sådana ändringar kan



medföra att förutsättningarna för att upphäva detaljplanen förändras, t.ex. om den del av detaljplanen som upphävs är en förutsättning för att säkerställa att den del av planen som inte upphävs ska vara lämplig för sitt ändamål.

Regeringen anser att det enklare förfarandet inte bör tillämpas om förslaget att upphäva detaljplanen ändras väsentligt efter samrådet. I sådant fall anser regeringen att det fortsatta förfarandet bör följa de regler som normalt gäller för planprocessen (jfr regeringens förslag i avsnitt 6.1).

*Förfarandet kan inte tillämpas om genomförandetiden ännu inte har börjat gälla*

Den avsedda ordningen skulle medföra ett enklare förfarande för att upphäva detaljplaner i de fall där genomförandetiden har gått ut. Regeringen anser att det inte bör vara möjligt att tillämpa förfarandet om genomförandetiden ännu inte har börjat löpa, t.ex. om planbeslutet ännu inte har vunnit laga kraft. Det förekommer att en kommun finner anledning att ifrågasätta lämpligheten i en nyss antagen detaljplan, ibland till följd av de synpunkter som framförts på planen inom ramen för ett överklagande. Det har då förekommit att kommunen försökt återta sitt beslut att anta planen genom att fatta ett nytt beslut i ärendet, innan överinstansen har prövat överklagandet.

Ett beslut om en detaljplan innebär vanligtvis ett gynnande beslut för någon part. Även om det efter antagandet visar sig att beslutet är mindre fördelaktigt för kommunen och t.ex. den som vill bygga i enlighet med planen, kan beslutet vara gynnande för den som motsätter sig planbeslutet. Kommunen kan sålunda inte ändra ett beslut att anta en detaljplan i normalfallet, oavsett om kommunen anser att det är uppenbart att beslutet är oriktigt (jfr 27 § förvaltningslagen [1986:223]). Det nu tänkta förfarandet innebär ingen ändring i detta avseende, utan i sådant fall måste kommunen avvakta utgången av överprövningen.

*Det saknas skäl att ifrågasätta möjligheten att upphäva en detaljplan utifrån kravet på proportionalitet i Europakonventionen*

PBL anger att de rättigheter som har uppkommit genom detaljplanen inte hindrar att detaljplanen ändras eller upphävs efter genomförandetidens utgång (4 kap. 40 § PBL). Den nu tänkta ordningen innebär inga principiella ändringar i förhållande till vad som redan gäller i PBL, men Plan genomförandeutredningen berörde ändå frågan om den nuvarande ordningen är förenlig med den s.k. proportionalitetsprincipen i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (SOU 2013:34 s. 309). Denna princip kan beskrivas som ett krav på att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut i en fråga och de konsekvenser som beslutet får för motstående enskilda intressen.

Plangenomförandeutredningen ansåg att det inte fanns någon konflikt mellan den rådande ordningen i PBL och kravet på proportionalitet, och ansåg följaktligen att en detaljplan kan ändras eller upphävas utan att någon hänsyn behöver tas till de rättigheter som har uppkommit genom detaljplanen. Remissinstanserna har inte framfört några invändningar när det gäller denna uppfattning. Inte heller regeringen finner skäl att ifråga-

sätta den gällande regleringen i fråga om förhållandet till kravet på proportionalitet.

#### *Bestämmelsen*

Bestämmelsen finns i 5 kap. 38 b § PBL.

## 6.4 En snabbare process för att förlänga genomförandetiden

**Regeringens förslag:** Vid förlängning av genomförandetiden ska det vara tillräckligt att en kommun samråder med de kända sakägare som finns inom planområdet.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningens förslag har dock en annorlunda lagteknisk konstruktion. Utredningen ansåg vidare att beslutet kunde delegeras till en enskild tjänsteman (SOU 2013:34 s. 307 f.).

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna tillstyrker eller har inget att invända mot förslaget. Flera remissinstanser avstyrker dock förslaget att beslutet kan delegeras till enskild tjänsteman. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att det är olämpligt att delegera beslutet till en tjänsteman, eftersom detaljplaner har sådana betydande rättsverkningar såväl för enskilda som för kommunen varför sådana beslut bör avgöras av en politisk nämnd. Samma förslag föranleder *Boverket* att framföra definitiva invändningar med hänvisning till att 6 kap. 34 § kommunallagen (1991:900) sätter gränser för den behörighet som kan överlåtas från förtroendevalda beslutsfattare till enskilda tjänstemän. Även *Länsstyrelsen i Östergötlands län* respektive *Länsstyrelsen i Kalmar län* tillstyrker att det bör bli enklare att förlänga genomförandetiden men avstyrker att beslutet ska kunna tas av enskild tjänsteman. Även *Lunds kommun* och *Malmö kommun* framhåller att det är positivt att det blir enklare att förlänga genomförandetiden, men kommunerna anser att det är angeläget att beslutanderätten läggs på en högre nivå än en enskild tjänsteman eftersom ett beslut om förlängning kan påverka stora ekonomiska intressen.

Flera länsstyrelser tillstyrker förslaget. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* anser att ett beslut att förlänga genomförandetiden bör kunna tas av en tjänsteman på delegation från nämnden. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* samt *Lantmäteriet* tillstyrker förslaget. Även merparten av de kommuner som har yttrat sig över förslaget tillstyrker detta eller har inget att invända mot det. *Byggherrarna Sverige AB* och *Handikappförbunden* anser att förslaget är bra.

*Kungl. Tekniska högskolan* påpekar att utredningens författningsförslag innebär att samråd endast krävs med berörda sakägare, men att allmänmotiveringen anger att målgruppen endast omfattar sakägarna inom planområdet och att detta bör framgå av lagtexten. För tydlighets skull bör även klargöras vilken ställning som bostadsrättsinnehavare har vid förlängning av genomförandetiden.

## Skälen för regeringens förslag

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

I en detaljplan ska kommunen ange en genomförandetid. Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år. Kommunen får bestämma olika tider för skilda områden av planen (4 kap. 21 § plan- och bygglagen [2010:900], förkortad PBL). En detaljplan får i princip inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång, om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det (4 kap. 39 § PBL). Det är möjligt att förlänga respektive förnya genomförandetiden, dock maximalt fem år i sänder (4 kap. 24 § PBL). Med förlängning avses att pågående genomförandetid löper vidare ytterligare en tid, medan förnyelse innebär att en plan där genomförandetiden redan har löpt ut ges ny genomförandetid. Ett sådant beslut räknas i dag som en planändring. En planändring förutsätter i princip samma förfarande som när en ny detaljplan antas (5 kap. 38 § PBL).

Den nuvarande ordningen bygger på tanken att en fastighetsägare under genomförandetiden ska kunna utgå från att kommunen har för avsikt att möjliggöra den bebyggelse och markanvändning i övrigt som detaljplanen medger. Detaljplanen ger med andra ord en rätt att bygga i enlighet med planen. Under genomförandetiden har fastighetsägarna rättsligt sett en stark ställning (prop. 1985/86:1 s. 75). När genomförandetiden har löpt ut fortsätter planen att gälla, men kommunen kan när som helst ändra eller upphäva planen, utan att behöva betala någon ersättning till den som inte har använt sig av de rättigheter som planen gett upphov till.

Plangenomförandeutredningen ansåg att det nuvarande förfarandet för att förlänga genomförandetiden är onödigt omständligt eftersom frågan är av begränsad betydelse. Utredningen föreslog därför att det bör vara tillräckligt att ett samråd sker med berörda sakägare inom planområdet. Enligt utredningen borde det även vara möjligt att delegera ett sådant beslut till en enskild tjänsteman.

### *Det bör bli enklare att förlänga genomförandetiden*

I dag medför genomförandetidens slut inte några förändringar av större betydelse. Visserligen är byggrätten inte längre garanterad för fastighetsägarna, men enligt Plangenomförandeutredningen är det relativt ovanligt att en plan ändras eller upphävs enbart på den grunden att genomförandetiden löper ut.

Regeringen föreslår i nästa avsnitt (avsnitt 6.5) att bestämmelser i en detaljplan som avser hur byggnadsverk m.m. ska utformas bör upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Om detaljplanens innehåll hänger samman med genomförandetiden, är det rimligt att kommunens intresse av att förlänga genomförandetiden kan antas bli större än vad det är i dag. Om kommunen önskar att en detaljplan ska fortsätta att gälla i alla delar, behöver det enligt regeringens mening vara möjligt för kommunen att förlänga genomförandetiden med så små administrativa insatser som möjligt.

Plangenomförandeutredningen diskuterade nödvändigheten i att kommunen genomför ett samråd innan kommunen tar ställning till om

genomförandetiden kan förlängas, eller om det är tillräckligt att berörda fastighetsägare underrättas om beslutet och ges möjlighet att överklaga detsamma. Utredningen kom emellertid fram till slutsatsen att ett samråd alltid bör ske, eftersom en detaljplan vanligtvis både medför en rätt att bygga i enlighet med planen och ett förbud att bygga på något annat sätt. Enligt utredningen kan ett beslut att förlänga genomförandetiden således ses som ett uttryck både för viljan att säkerställa att detaljplanen kan genomföras och att ingen annan utveckling ska kunna komma till stånd än den som planen medger. Beroende på hur en fastighetsägares avsikter förhåller sig till detaljplanens bestämmelser, kan en förlängning av genomförandetiden sålunda medföra både fördelar och nackdelar. Eftersom en ändring av genomförandetiden i vissa fall kan medföra nackdelar för den enskilde, menade utredningen att ett samråd alltid bör ske. Enligt utredningen borde det vara tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd med berörda sakägare inom planområdet, eftersom ett beslut om att förlänga genomförandetiden för övriga aktörers vidkommande enbart handlar om att bekräfta rådande förhållanden. Boende, myndigheter, hyresgästorganisationer osv. skulle med andra ord inte behöva ges tillfälle till samråd.

Regeringen delar i huvudsak utredningens bedömning i dessa avseenden. Även om en förlängning av genomförandetiden vanligtvis är ett gynnande beslut för fastighetsägarna, kan det finnas tillfällen när beslutet även får en ofördelaktig verkan för den enskilde. Av denna anledning bör ett samråd alltid ske. Regeringen delar också uppfattningen att samråd endast behöver ske med de sakägare som finns inom planområdet. Boende, myndigheter, hyresgästorganisationer osv. behöver med andra ord inte ges tillfälle till samråd. I termen boende ingår i detta sammanhang även bostadsrättshavare och hyresgäster. Som *Kungl. Tekniska högskolan* har påpekat bör det framgå direkt av lagtexten att det endast är sakägarna inom planområdet som behöver ges tillfälle till samråd.

Utredningen föreslår att kommunen ska ge de berörda sakägarna inom planområdet tillfälle till samråd. Regeringen anser emellertid att det bör vara de kända sakägarna som ska ges tillfälle till samråd, snarare än de berörda sakägarna. I dag används termen kända sakägare i bl.a. 5 kap. 11 § PBL. Mot denna bakgrund anser regeringen att det är lämpligt att samma term används i den nu aktuella bestämmelsen.

Plangenomförandeutredningen ansåg att kommunen borde kunna besluta om en förlängning av genomförandetiden på enklaste sätt och att beslutet även skulle kunna delegeras till en enskild tjänsteman. Flera remissinstanser har motsatt sig förslaget i denna del, bl.a. eftersom beslutet kan få negativa följder för en enskild och att beslutet medför att kommunens handlingsutrymme begränsas för den tid som genomförandetiden avser.

Regeringen delar uppfattningen att det kan vara olämpligt att en enskild tjänsteman ges rätt att besluta om förlängning av genomförandetiden. Ett sådant beslut bör därför även i fortsättningen beslutas av kommunfullmäktige eller av byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen efter delegation från kommunfullmäktige.

Ett sådant förfarande för att förlänga genomförandetiden skulle medföra att ett samråd alltid ska ske med sakägarna inom planområdet. Efter samrådet ska kommunen sammanställa eventuella synpunkter i en sam-

rådsredogörelse. Kommunen bör sedan skicka samrådsredogörelsen eller ett meddelande om var redogörelsen finns tillgänglig till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Därefter kan kommunen besluta om upphävandet, utan att behöva avvakta om det finns ytterligare synpunkter med anledning av samrådsredogörelsen. Beslutet att förlänga genomförandetiden ska därefter expedieras till berörda myndigheter och enskilda på samma sätt som nuvarande bestämmelser anger, varvid den som motsätter sig beslutet har möjlighet att överklaga detta.

Plangenomförandeutredningen behandlade även frågan om förnyelse av genomförandetiden, men utredningen ansåg att förnyelsen avser en delvis annorlunda situation. I sådana fall handlar det om att återinföra en byggrätt – och i vissa fall även planbestämmelser – som redan tidigare har upphört att gälla. I vissa fall kan det dessutom ha gått mycket lång tid sedan planen genomfördes och de ursprungliga förhållandena kan därigenom ha blivit inaktuella. Utredningen menade att en sådan situation behöver prövas som en planändring, dvs. att den krets som normalt hörs vid planändringar i sådant fall ska ges tillfälle att lämna synpunkter. Regeringen gör ingen annan bedömning än utredningen i detta avseende.

#### *Bestämmelsen*

Bestämmelsen finns i 5 kap. 38 a § PBL.

## 6.5 Flexibiliteten ökar när planbestämmelser om utformning upphävs efter genomförandetiden

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i en detaljplan som avser utformning av byggnadsverk och tomter ska upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid löper ut, förutsatt att bestämmelserna reglerar ett annat område än ett sådant bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag, men utredningen ansåg att samtliga planbestämmelser borde upphöra att gälla efter genomförandetidens slut med undantag av sådana planbestämmelser som enligt 4 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, är obligatoriska och sådana frivilliga planbestämmelser som anger att strandskyddet ska upphävas. Utredningen föreslog vidare att i stället skulle en lagreglerad planbestämmelse gälla efter genomförandetiden med innebörden att bebyggelse ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått (SOU 2013:34 s. 243 ff.).

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna avstyrker förslaget. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att bygglovsprövningen riskerar att bli mer skönmässig och oförutsägbar, vilket är negativt för rättssäkerheten, samt att risken är stor att landets kommuner kommer att utveckla olika syn på hur PBL:s materiella bestämmelser ska tolkas. Det kan tänkas vara förvirrande för den enskilde att det finns en gällande plan, men att endast vissa av bestämmelserna ska tillämpas. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att fördelar kan

uppstå för enskilda fastighetsägare på bekostnad av omgivande grannar. Det kan vara viktigare att veta vad som gäller inom ett område, både vad avser begränsningar och möjligheter, än att ha stora egna möjligheter till byggnation. Övergångsbestämmelser behövs för äldre planer eftersom konsekvenserna kan bli överblickbara, t.ex. för bevarandeplaner där borttagandet av de frivilliga planbestämmelserna skulle kunna få långtgående konsekvenser. *Boverket* avstyrker förslaget och påpekar att bestämmelser som skyddar hälsa och säkerhet är viktiga för att garantera markens lämplighet för både bostadsbebyggelse och industriändamål. PBL är det främsta instrumentet för att värna kulturvärden, och om de frivilliga bestämmelserna med automatik upphör skulle tiotusentals byggnader förlora sitt nuvarande skydd. Om detaljplanens långsiktiga regleringsmöjligheter begränsas kan det antas att dessa syften kommer att tillgodoses vid sidan av detaljplanen genom en vildvuxen flora av civilrättsliga avtal, servitut och konstlade fastighetsbildningar, vilket inte innebär någon förenkling. *Försvarsmakten* framhåller att konflikter kan uppstå mellan ny bebyggelse och riksintressen för totalförsvaret, t.ex. problem och störningar för tekniska system eller medföra förhöjd påverkan av skjut- och flygbuller. *Lantmäteriet* menar att det inte är möjligt med en så drastisk förändring bara för att genomförandetiden löper ut. Fler bestämmelser måste gälla efter genomförandetiden, bl.a. om huvudmannaskap och skydd för olika allmänna intressen, t.ex. skyddsbestämmelser för byggnader, rivningsförbud, utfartsförbud, markreservat för ledningar, prickmark som har lagts ut som skyddszoner, m.m. Skyddsbestämmelser som rivningsförbud är kopplade till ersättningsbestämmelser i 14 kap. PBL och när skydden införs betalar kommunen för ett skydd på evig tid. *Lantmäteriet* undrar även om ersättningsreglerna ska ändras så att de enbart avser genomförandetiden. *Trafikverket* anser att förslaget kan missbrukas och medföra att bebyggelse tillkommer på ett olämpligt sätt i förhållande till trafiksäkerhet och tillgänglighet. *Riksantikvarieämbetet* anser att de frivilliga detaljplanebestämmelserna bör gälla även efter genomförandetidens slut, bl.a. för att ta tillvara platsens och bebyggelsens förutsättningar vid förändringar inom kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser att förslaget är direkt olämpligt ur risksynpunkt, eftersom bygggrätter behålls men där förutsättningarna som ska se till att området är lämpligt att bygga inte längre gäller. *Statens Fastighetsverk* instämmer i att det kan vara en fördel att detaljerade och inte sällan förlegade bestämmelser kan bli mindre styrande efter genomförandetiden, men att förslaget kan slå fel samt att det blir svårare att inte veta vilka lagbestämmelser och planbestämmelser som gäller för olika fastigheter. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* avråder från förslaget, bl.a. eftersom det minskar förutsägbarheten för medborgarna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* avstyrker förslaget eftersom konsekvenserna är dåligt belysta, den föreslagna anpassningsbestämelsen lämnar stort tolkningsutrymme och att kulturmiljövårdens intressen försvagas avsevärt. Kommunen bör i stället ges möjlighet att vid planläggningsstillfället sortera planbestämmelserna i två olika kategorier: de som upphör att gälla, respektive de som kvarstår under hela den tid då planen gäller. *Länsstyrelsen* ges då möjlighet att bedöma om detaljplanen kan godtas med utgångspunkt från ingripandegrunderna. Även *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Länsstyrelsen i Dalarnas län* avstyrker

förslaget. De speciallösningar för t.ex. kulturmiljö, översvämning, brand och trafiksäkerhet som föreslås ger ett svagare skydd än dagens system, samtidigt som systemet blir mer spretigt och oöverskådligt. Utredningen har även missat en rad problem, t.ex. att bestämmelser som ändrar lovplikten bör gälla under planens hela livslängd, och att färre planbestämmelser och mindre reglering ökar risken för skönmässiga bedömningar och sämre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* avstyrker förslaget, bl.a. för att det innebär en osäkerhet för såväl byggherrar som andra berörda och att konsekvenserna är svåra att överblicka. Även *Länsstyrelsen i Östergötlands län* avstyrker förslaget och menar att problemet med inaktuella planer i första hand bör hanteras med att uppmantra en kommunal tillämpning att genomföra ändringar och tillägg till de sedan tidigare gällande detaljplanerna. *Länsstyrelsen i Kalmar län* anser att förslaget kan innebära stora problem eftersom systemet blir otydligt och svåröverskådligt när planernas genomförandetid ständigt måste bevakas. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* avstyrker förslaget och anser att det torde vara en omöjlig uppgift för de flesta kommuner att innan ikraftträdandet hinna inventera, bedöma och vid behov reglera alla de detaljplaner, vilkas genomförandetid har löpt ut. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* anser att den föreslagna ordningen tycks medföra större problem än fördelar och att konsekvenserna bör utredas ytterligare innan förslag om lagändring kan läggas. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* avstyrker förslaget och menar att det snarare är föråldrade användningsbestämmelser som orsakar nya omfattande planprocesser, samt att det är upp till den enskilda kommunen att lösa problemen med bestämmelser som inte klarar kommunens behov. Det måste kunna lösas utan en omfattande lagändring som medför en mängd negativa konsekvenser. *Sundbybergs kommun* påpekar att kommunens möjligheter att reglera markanvändningen minskar. *Lidingö kommun* anser att är det orimligt att en plan till stora delar skulle upphöra att gälla efter bara några år eftersom genomförandetider kan vara korta samt att den lagreglerade planbestämmelse som föreslås genom sin otydlighet skapar ytterligare rättsosäkerhet. Kommunen menar att en översyn av gällande planer alltid bör göras i samband med att genomförandetiden går ut, då kommunen på ett enkelt sätt kan upphäva de bestämmelser som har blivit inaktuella, men låta övriga bestämmelser kvarstå. *Nyköpings kommun* anser att det är bra att undanröja de hinder som gamla bestämmelser kan utgöra för en lämplig bebyggelseutveckling, men att frågan bör utredas vidare. Förslaget innebär en risk att planerade projekt skjuts på framtiden eftersom mer flexibla regler kommer att gälla efter genomförandetidens slut. *Motala kommun* anser att det på många sätt är bra att detaljerade planbestämmelser upphör att gälla efter en viss tid, men det är inte lämpligt att även sådana bestämmelser som är avsedda att skydda befintliga miljöer för lång tid framåt upphör att gälla. *Linköpings kommun* delar utredarens bild av problemet, men är tveksam till förslaget. Kommunen befarar att genomförandetiderna kommer att bli längre då nya planer görs och att genomförandet kan dra ut på tiden i stället för att påskyndas. Bygglovsprövningen kommer även att bli mer krävande, vilket medför att lovet kan bli både dyrare och ta längre tid. *Jönköpings kommun* anser att gamla detaljplaner inte hindrar förtätning och bebyggelseutveckling och förordar alternativet att kommunen får en utökad rätt att medge av-

vikelser från detaljplan när bygglov prövas inom detaljplaner där genomförandetiden gått ut. *Lunds kommun* menar att förslaget är olyckligt, bl.a. eftersom det helt kan ändra förutsättningarna för om marken är lämplig att bebygga. *Malmö kommun* avstyrker förslaget, bl.a. eftersom redan gjorda lämplighetsbedömningar av miljöfrågor och kulturvärden m.m. skulle behöva göras om vid bygglovsprövningen. Planbestämmelserna ger ofta avgörande förutsättningar för att marken i ett större sammanhang ska vara lämplig för det ändamål som den är planerad för. Bestämmelserna är nogra övervägda och inte sällan ett resultat av avvägningar av resultat som framkommit i nödvändiga utredningar i planarbetet. *Båstads kommun* anser att förslaget kan ge upphov till stor osäkerhet om vad som gäller. *Strömstads kommun* menar att kommunerna kommer att behöva gå igenom alla sina gamla detaljplaner och värdera om dessa ”obligatoriska” planbestämmelser räcker för att styra utvecklingen dit man önskar, vilket innebär mycket jobb och kostnader för kommunerna som kommer att ta resurser från arbete med nya utvecklingsprojekt. *Göteborgs kommun* avstyrker förslaget som kan få oönskade effekter på den demokratiska ordningen för planering och bygglovsgivning. Att upphäva delar av planen är slöseri med samhällets resurser med tanke på det arbete som läggs ned vid framtagandet. Om fastighetsbestämmelser och fastighetsindelningsbestämmelser försvinner uppstår tidskrävande och komplicerade fastighetsbildningsärenden. Den enskilde får svårare att förutse vilka krav som kommer att ställas i bygglovsprövningen. Förslaget att medge större avvikelser kan vara ett alternativ. *Karlstads kommun* avstyrker förslaget eftersom arkitektoniskt och utmanande stadsbyggande försvåras. Det blir svårare att värdera en fastighet och eventuellt även att belåna den, eftersom bankerna tar hänsyn till detaljplanen. *Örebro kommun* anser att det läggs ett stort ansvar på att kommunerna lutar sig mot de ställningstaganden som gjorts i detaljplanen och att de tjänstemän som arbetar med bygglovshanteringen har bred kunskap om de lagar och regler som blir nödvändiga att känna till för varje ärende. *Mora kommun* noterar att alternativet att detaljplanen helt upphör att gälla efter genomförandetiden har valts bort, men anser att detta hade varit ett bättre alternativ. Förslaget att bygglovsgivning ska ta stöd i de bestämmelser som utgått är ytterst anmärkningsvärt. *Leksands kommun* avstyrker förslaget och menar att kommunerna belastas med en kontinuerlig arbetsinsats för att bevaka samtliga planer vars genomförandetid snart går ut, analysera dem och vid behov förlänga genomförandetiden eller upprätta ny plan. Tidsåtgången för denna nya arbetsuppgift överstiger vida den tidsbesparing kommunerna skulle få genom att föräldrade egenskapsbestämmelser försvinner automatiskt. *Borlänge kommun* avstyrker förslaget och menar att problemen med onödigt detaljerade planbestämmelser i första hand är en fråga för kommunen samt att Boverket kan bidra genom att ge råd om hur planbestämmelser bör konstrueras. Även metoden att ändra en detaljplan, borde marknadsföras mer. *Hallands läns landsting* konstaterar att helhetsbedömningen riskerar att minska. *Västerbottens läns landsting* framhåller att de frivilliga planbestämmelserna är viktiga att ta hänsyn till om nationella mål för miljö, folkhälsa, kultur, m.m. ska kunna nås. Det är viktigt att konsekvensanalyser görs ur flera olika aspekter innan förslaget genomförs. *Sveriges Kommuner och Landsting* ser det som positivt att man undersöker hur detaljplaneinstrumentet kan göras mer lättanvänt,



men att förslaget är alltför drastiskt. Kommunen måste ha inflytande över vilka planbestämmelser som ska fortsätta gälla efter genomförandetiden slut. *JM* noterar att en mindre lämplig användning i ett verksamhetsområde kan etableras och verka hindrande för vidare verksamhets- och bebyggelseutveckling. *Kvinnors Byggforum* anser att det finns en överhängande risk att kommunens självstyranderätt försvinner. Det finns en risk för att byggherren i praktiken går med på bestämmelserna i en detaljplan utan någon intention att uppfylla dem, och i stället väntar tills genomförandetiden gått ut och sedan bygger utan att behöva ta hänsyn till att uppfylla de tidigare satta bestämmelserna. *Sveriges Arkitekter* ifrågasätter om det är görligt att upphäva majoriteten av planbestämmelserna efter genomförandetiden. En positiv effekt skulle kunna vara att utrymmet för kreativitet och problemlösning mellan kommun, beställare och arkitekt kan göras större och att bygglovsskedet och stadsarkitektrollen kan förstärkas. En orsak till att systemet fungerar i Tyskland är att arkitektrollen där har ett betydligt större mandat och utrymme i processen än vad som är fallet i Sverige, men om det ska fungera här behöver arkitektens roll och utrymme i processen stärkas. *Sveriges Hembygdsförbund* anser att de frivilliga detaljplanebestämmelserna är viktiga som stöd vid förändringar inom kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. *Svenska Byggnadsvårdsföreningen* påpekar att skydds- och varsamhetsbestämmelser föregås av omfattande utredningar och förhandlingar som plötsligt saknar värde som underlag och där själva bestämmelserna endast blir ett underlag utan rättsverkan. Förslaget innebär risk för skada på kulturhistoriskt värdefulla miljöer samt ett stort slöseri med resurser som har lagts ned på utredningar. Det alternativa förslaget med större avvikelser är betydligt mera utvecklingsbart.

*Statskontoret* tillstyrker förslaget, men med reservation att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt utredda vad gäller tydlighet och förutsägbarhet. *Luleå tekniska universitet* anser att förslaget innebär en stor förbättring ur det industriella byggandets perspektiv. *Länsstyrelsen i Västernorrlands län* tillstyrker förslaget, eftersom detta underlättar förändringar och kompletteringar samtidigt som själva markanvändningen ändå är reglerad. *Byggherrarna Sverige AB* tillstyrker förslaget och välkomnar att det öppnar för utökade möjligheter till avvikelse från detaljplanen, men att en viktig fråga som återstår att reda ut är frågan om vad som händer med byggrätten efter det att genomförandetiden löpt ut. *Riksbyggen* tillstyrker förslaget och menar att fördelarna med förslaget överväger de nackdelar det kan innebära. *Akademiska Hus* är positiva till förslaget som sannolikt kan bidra till en mera aktiv hantering av planeringen från kommunens sida. *Fastighetsägarna Sverige* anser att förslaget är bra, men att vissa markägare kan komma att vänta ut plangenomförandetider för att undslippa de krav som då utgår. Redan i dag avvaktar främst stora entreprenörer av olika skäl att bygga. De bygger inte för marknaden utan, helt förstäligt, för sina kvartalsrapporter. *Västerås kommun* anser att förslaget är bra men att bygglovsprövningen blir mer omfattande och kommer att ta tid och resurser, men öppnar samtidigt för en utvecklande dialog. *SmåKom* anser att förslaget är bra. *Villaägarnas Riksförbund* anser att förslaget är väl avvägt och att förslaget borde kunna underlätta förtätning och bidra till ökat bostadsbyggande.

*Riksdagens ombudsmän* anser att den föreslagna regeln – att prövningen av överträdelse som skett under genomförandetiden, samt överklaganden av sådana mål och ärenden, ska ske utifrån de detaljplanebestämmelser som gällde vid tiden för överträdelserna – kan leda till betydande tillämpningsproblem. *Naturvårdsverket* anser att en sådan förändring av strandskyddets bestämmelser inte kan införas utan att konsekvenserna tydligare har utretts.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

I en detaljplan får kommunen reglera användningen av mark- och vattenområden samt bebyggelse och byggnadsverk. Planens närmare utformning är i första hand en fråga för kommunen, men kommunen ska alltid bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden, bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för och bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden (4 kap. 5 § PBL). I övrigt är det frivilligt för kommunen att använda sig av de regleringsmöjligheter som finns enligt 4 kap. PBL.

I detaljplanen ska kommunen ange en genomförandetid. Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år (4 kap. 21 § PBL). En detaljplan får i normalfallet inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång, om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det (4 kap. 39 § PBL). Fastighetsägaren ska med andra ord kunna förlita sig på att denne får bygga på det sätt som planen anger under genomförandetiden. De rättigheter som har uppkommit genom detaljplanen hindrar inte att detaljplanen ändras eller upphävs efter genomförandetidens utgång (4 kap. 40 § PBL). En detaljplan gäller till dess den ändras eller upphävs, dvs. även efter det att genomförandetiden har löpt ut (4 kap. 38 § PBL).

Plangenomförandeutredningen framförde att inaktuella detaljplaner ofta försvårar eller omöjliggör önskvärda förändringar. Det är t.ex. vanligt att endast viss markanvändning är tillåten samt att bebyggelsens placering och utformning regleras, t.ex. byggnaders utbredning på marken, högsta höjd, takvinklar, antal lägenheter och utformning i övrigt. Den antagna detaljplanen speglar då vad kommunen anser vara en lämplig användning och utformning, åtminstone vid den tidpunkt då planen antas. Inte sällan förändras dessa bedömningar över tid – bostadsbehoven förändras, verksamheter utvecklas och ges kanske en annan inriktning eller läggs ner, varpå nya önskemål uppstår. Om planen är gammal och mycket detaljerad, snarare än ny och flexibelt utformad, ökar risken för att planen inte förmår att tillgodose de behov som föreligger vid en viss tidpunkt. På så vis kan gamla planer skapa en inlåsnings effekt som hindrar i övrigt lämpliga åtgärder (SOU 2013:34 s. 113). Mot denna bakgrund har utredningen föreslagit att merparten av alla frivilliga planbestämmelser bör upphöra att gälla efter genomförandetidens slut och att de obligatoriska planbestämmelserna om markanvändning och indelning i allmänna platser, kvartersmark och vattenområden ska kompletteras med en

allmänt hållen lagreglerad planbestämmelse om vilka intressen som ska beaktas.

Utredningen resonerade även kring det faktum att utvecklingen dels går mot allt mer detaljerade detaljplaner, dels att byggnadsnämnden har svårt att ställa krav i ett bygglov för en viss utformning som inte har stöd i en detaljplan. Utredningen menade att sådana beslut sällan står sig i överinstanserna om beslutet överklagas, men att kommunen vanligtvis inte skulle haft några problem att få igenom kravet på en viss utformning om kravet hade haft stöd i en planbestämmelse. Även denna utveckling har enligt utredningen bidragit till allt mer detaljerade detaljplaner (a. SOU s. 106 ff.). Utredningen menade att ett sätt att komma till rätta med denna utveckling är att stärka byggnadsnämndens möjligheter att ställa krav i bygglovskedet. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att byggnadsnämndens uppfattning i frågor som avser utformningen av den yttre miljön ska jämföras med prövningen i en detaljplan (a. SOU s. 282 ff.).

*Endast planbestämmelser som reglerar utformningen av byggnadsverk bör upphöra efter genomförandetidens slut*

Flera remissinstanser har pekat på risken för olämpliga konsekvenser om merparten av alla frivilliga planbestämmelser upphör att gälla efter genomförandetidens slut. Regeringen delar uppfattningen att planbestämmelserna ofta är en väsentlig förutsättning för att det ska vara möjligt att bygga på en viss plats. Det kan t.ex. vara väsentligt att ett hus placeras på ett visst avstånd i förhållande till en trafikled, där det förekommer transporter av farligt gods, för att en tomt ska anses vara lämplig att bebygga. Om vissa planbestämmelser, som säkerställer att markanvändningen är lämplig, skulle upphöra att gälla efter genomförandetidens slut, skulle detaljplanen inte längre borge för en lämplig markanvändning i förhållande till de risker som transporterna med farligt gods utgör. Planen kan även innehålla andra bestämmelser som syftar till att bebyggelsen inte ska bli olämplig, t.ex. att byggnader ska placeras på viss höjd över vattnet för att skydda bebyggelsen mot översvämning eller att bygglov inte får ges förrän vissa åtgärder har vidtagits, t.ex. att en markförening har avhjälppts eller att en viss anläggning har rivits eller kommit till stånd.

Även i övrigt finns det vissa negativa konsekvenser som kan uppstå om merparten av alla planbestämmelser upphör att gälla efter genomförandetidens slut. Några av dessa risker redovisas i det följande.

Många remissinstanser pekar på risken för att många detaljplaner innehåller bestämmelser som ska skydda kulturmiljövärden, t.ex. att byggnader inte får rivas eller förvanskas. I vissa fall har kommunen även betalat ersättning till fastighetsägarna för de begränsningar som planen innehåller. Kommunens arbete och utgifter i dessa avseenden skulle i princip vara förgäves om de planbestämmelser som ska säkerställa en lämplig utveckling skulle upphöra att gälla.

En detaljplan kan även innehålla frivilliga planbestämmelser med innebörden att kommunen inte ska vara huvudman för allmän plats, vilket innebär att fastighetsägarna har ansvaret för att anlägga och sköta allmänna platser, t.ex. vägar och parkmark. Några remissinstanser menar att kommunen åter kommer att få ta hand om skötseln av sådan mark om

dessa planbestämmelser upphör att gälla, i strid med kommunens och ibland även med fastighetsägarnas uppfattning om hur de allmänna platserna ska förvaltas.

Flera remissinstanser pekar även på den inneboende konflikten mellan förutsägbarhet och flexibilitet. För en granne kan det vara minst lika viktigt att veta vad som kan tillåtas på grannfastigheten, som att ha stora möjligheter att utveckla sitt eget hus efter behov och önskemål. Om planbestämmelserna skulle upphöra att gälla i den omfattning som utredningen har föreslagit skulle förutsägbarheten för den enskilde minska väsentligt.

Plangenomförandeutredningen föreslår olika lösningar i syfte att trygga en lämplig bebyggelseutveckling, främst genom att utöka antalet intressen som ska prövas i ett bygglov. Flera remissinstanser anser emellertid att dessa lösningar inte är tillräckliga samt att nackdelarna med förslaget inte väger upp de fördelar som den ökade flexibiliteten medför.

I lagrådsremissen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov föreslår regeringen att s.k. komplementbostadshus bör kunna placeras i strid med bestämmelser i en detaljplan. För att undvika att sådana byggnader placeras och utformas på ett sätt som är olämpligt i förhållande till förekommande risker föreslås att de kriterier som prövas utökas till att även omfatta vissa risker (jfr 2 kap. 6 § första stycket 2). Regeringen anser emellertid att en sådan ordning vore mindre lämplig att tillämpa även i fråga om andra byggnadsverk eftersom detta skulle kunna göra det svårare att förutse bebyggelseutvecklingen för omgivningen.

Regeringen delar Plangenomförandeutredningens uppfattning att inaktuella detaljplaner ibland försvårar eller omöjliggör önskvärda förändringar. Mot bakgrund av de synpunkter som remissinstanserna har framfört anser regeringen emellertid att det inte är lämpligt att gå fullt så långt som utredningen har föreslagit i denna del.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det finns skäl att tro att dagens detaljerade detaljplaner åtminstone delvis sammanhänger med svårigheten för byggnadsnämnden att hävda krav på viss utformning i bygglovskedet. De detaljerade detaljplanerna försvårar och fördröjer ofta en önskvärd utveckling genom att det uppstår behov av avvikelser i förhållande till vad detaljplanen medger, ibland redan i direkt anslutning till den tidpunkt när planen vinner laga kraft. Enligt regeringens uppfattning finns det därför skäl att vidta åtgärder som bidrar till att detaljplanerna inte görs fullt så detaljerade som ofta är fallet i dag.

Plangenomförandeutredningen har föreslagit att byggnadsnämndens ställning i frågor som avser den yttre miljön ska stärkas, för att skapa förutsättningar så att nämnden i sådana frågor i princip ska kunna ställa samma krav i ett bygglov eller förhandsbesked. Utredningens förslag i denna del har emellertid kritiserats av remissinstanserna för att vara otydligt, framför allt när det gäller den lagtekniska konstruktionen. Regeringen delar remissinstansernas bedömning att den reglering som utredningen har föreslagit i denna del inte når det avsedda syftet och att förslaget därför inte bör genomföras. Regeringen anser dock att det finns andra åtgärder som kan vidtas för att stärka byggnadsnämndens ställning.

Regeringen instämmer i utredningens uppfattning att praxis har utvecklats på ett önskat sätt, när rättsläget uppfattas som att det krävs att kommunen måste ha reglerat utformningen i detaljplanen för att byggnads-

nämnden ska kunna ställa några krav som avser den yttre utformningen i bygglovskedet. Även i denna del finns det skäl att vidta åtgärder för att stärka byggnadsnämndens ställning.

Enligt regeringens uppfattning blir planbestämmelser om utformning ofta snabbt inaktuella, dvs. i första hand sådana frågor som reglerar den arkitektoniska eller estetiska utformningen. Regeringen anser att sådana planbestämmelser som huvudregel bör upphöra att gälla efter genomförandetidens slut på det sätt som Plangenomförandeutredningen har föreslagit. Med en sådan ordning skulle det efter genomförandetidens slut inte finnas några planbestämmelser om utformning som huvudregel, vilket enligt regeringens uppfattning skulle tydliggöra möjligheten att pröva sådana frågor som avser den yttre utformningen i ärenden om förhandsbesked och bygglov. Om möjligheten ökar att behandla utformningsfrågorna i lovskedet, bör detta leda till att kommunerna avstår från att göra detaljplanerna fullt så detaljerade som ofta sker i dag.

Att planbestämmelser som avser arkitektonisk eller estetisk utformning upphör att gälla efter genomförandetidens slut bör enligt regeringens uppfattning således leda till en ökad flexibilitet, dels genom att inaktuella begränsningar i gamla detaljplaner upphör att gälla, dels genom att nya planer görs mindre detaljerade.

När det gäller sådana andra frivilliga planbestämmelser som kommunen får besluta om enligt 4 kap. PBL anser regeringen att det skulle föra för långt att genomföra Plangenomförandeutredningens förslag, bl.a. eftersom det sannolikt skulle bli svårt att förutse vad som kan tillåtas på en viss plats, såväl för sökanden som för berörda myndigheter och grannar. Utredningens förslag i dessa delar bör därför inte genomföras.

Byggnadsnämnden kan i vissa fall medge avvikelser från bestämmelserna i en detaljplan, förutsatt att avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanens syfte (jfr 9 kap. 31 b § PBL). Regeringen föreslår i avsnitt 8.1 att utrymmet för att medge avvikelser ska öka.

Ett möjligt alternativ till den tänkta ordningen – att låta sådana planbestämmelser som avser utformning upphöra att gälla efter genomförandetidens slut – skulle kunna vara att öka utrymmet för avvikelser från detaljplanen ytterligare. En nackdel med det alternativet är emellertid att byggnadsnämnden måste underrätta berörda grannar m.fl. innan nämnden kan medge en avvikelse (jfr 9 kap. 25 § PBL). Alternativet skulle således medföra ytterligare arbete för nämnden, jämfört med en ordning där utformningsbestämmelserna upphör att gälla med automatik, vilket är orsaken till att regeringen inte förordar en sådan ändring.

#### *Planbestämmelser om utformning bör fortsätta att gälla i områden som utgör en värdefull miljö*

PBL anger att en byggnad som är särskilt värdefull, från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt, inte får förvanskas. Förbudet gäller även hela bebyggelseområden (8 kap. 13 § PBL). Ändringar av en byggnad ska utföras varsamt så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden (8 kap. 17 § PBL). Av PBL framgår att kommunen i en detaljplan bl.a. får bestämma de preciserade krav som behövs för att följa förbudet mot förvanskning

enligt 8 kap. 13 §, kraven på varsamhet enligt 8 kap. 17 och 18 §§ eller kravet på skydd för ett bebyggelseområdes särskilda värden enligt 2 kap. 6 § tredje stycket (4 kap. 16 § PBL). Om kommunen inför en s.k. skyddsbestämmelse har den som äger den fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning från kommunen för den skada som bestämmelsen medför, förutsatt att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten (14 kap. 10 § PBL). I avsnitt 9.1 föreslår regeringen vissa ändringar som innebär att bestämmelserna i 4 kap. 16 § respektive 14 kap. 10 § PBL förtydligas.

Om en detaljplan gör det möjligt att uppföra nya byggnader i ett område som utgör en värdefull miljö, är det inte ovanligt att kommunen inför bestämmelser i planen som anger att endast en viss utformning kan komma i fråga. En sådan utformningsbestämmelse kan då sägas utgöra ett komplement till sådana skyddsbestämmelser som kommunen kan besluta om enligt 4 kap. 16 § PBL.

Sådana bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL får anses vara särskilt känsliga för olämpliga ingrepp när det gäller hur en ny byggnad är utformad i förhållande till bebyggelseområdets kulturvärden.

I sådana områden är det ofta väsentligt att en planbestämmelse – som anger att endast en viss utformning i arkitektoniskt eller estetiskt hänseende kan komma i fråga – består över tid, för att säkerställa att sådana byggnader inte ändras eller byggs om på ett olämpligt sätt. Bland annat *Riksantikvarieämbetet* har framfört att de frivilliga detaljplanebestämmelserna bör gälla även efter genomförandetidens slut för att ta tillvara platsens och bebyggelsens förutsättningar vid förändringar inom kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Mot denna bakgrund anser regeringen att en utformningsbestämmelse inte bör upphöra att gälla efter genomförandetidens slut inom sådana bebyggelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

#### *Områdesbestämmelser som avser utformning bör inte upphöra att gälla*

Det förekommer relativt sällan att en kommun väljer att reglera utformning av byggnadsverk och tomter i områdesbestämmelser. I de fall det sker är avsikten vanligtvis att skapa förutsägbarhet på lång sikt i syfte att säkerställa en lämplig utformning av nya och ändrade byggnader. Områdesbestämmelser har inte heller någon genomförandetid.

Genom att en reglering med områdesbestämmelser vanligtvis syftar till att säkerställa vissa allmänna intressen över lång tid anser regeringen att sådana områdesbestämmelser som avser utformning av byggnadsverk och tomter bör gälla så länge som bestämmelserna gäller i övrigt, dvs. till dess att de ändras, upphävs eller ersätts av en detaljplan. Den ordning som nu diskuteras för detaljplaner bör således inte även gälla för områdesbestämmelser.

#### *Vad innebär det att en planbestämmelse upphör att gälla?*

Enligt regeringens bedömning bör en sådan bestämmelse i en detaljplan som reglerar arkitektonisk eller estetisk utformning av tomter och byggnadsverk upphöra att gälla efter genomförandetidens slut, vilket innebär att en sådan planbestämmelse inte längre ska tillämpas i frågor som bl.a. avser prövning av lov och förhandsbesked.

En sådan ordning skulle medföra att det i första hand är byggnadsnämndens uppgift att bedöma om en viss planbestämmelse är en sådan bestämmelse som upphör att gälla efter genomförandetidens slut, t.ex. i samband med att nämnden prövar en ansökan om bygglov. Om nämnden finner att så är fallet leder detta till att nämnden behöver kontrollera att genomförandetiden har löpt ut samt att bebyggelseområdet inte utgör en sådan värdefull miljö som avses i 8 kap. 13 § PBL. Är dessa kriterier uppfyllda leder den tänkta ordningen till att byggnadsnämnden inte ska tillämpa planbestämmelsen vid prövningen.

Att planbestämmelsen upphör att gälla bör enligt regeringens mening inte medföra några krav på administrativa åtgärder från kommunens sida. Det bör med andra ord inte krävas att sådana planbestämmelser som efter genomförandetidens slut har upphört att gälla ska tas bort från detaljplanen.

### *Vilka planbestämmelser avser utformning?*

Vad som får regleras i en detaljplan framgår av bestämmelserna i 4 kap. PBL. Utifrån de gränser som anges i lagen kan kommunen därefter själv formulera de planbestämmelser som anges i en detaljplan. Sålunda anger t.ex. 4 kap. 16 § 1 PBL att kommunen i en detaljplan får bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter. Med denna lagbestämmelse som grund kan kommunen därefter i planen bl.a. reglera byggnadens läge på tomten, dess takvinkel, fasadmateriell, taktäckningsmaterial och färg, hushållning med energi och vatten, bullerdämpning, grundläggning, grundvattenskydd, tomtens disposition samt lägenhetsfördelning i bostadshus (prop. 1985/86:1 s. 578 f.).

Det är långt ifrån alltid entydigt vilket lagstöd som en viss planbestämmelse grundar sig på. En bestämmelse som anger att en viss del av en tomt inte får bebyggas – en bestämmelse som är mycket vanligt förekommande i detaljplaner – kan ha många motiv. Bestämmelsen kan t.ex. botten i en vilja från kommunen att styra placeringen av byggnaderna av renodlat estetiska eller arkitektoniska skäl. Det kan även vara frågan om att det av geotekniska, trafiktekniska eller av andra riskrelaterade orsaker är direkt hälsovådligt om en byggnad placeras inom området. En tredje orsak till att samma område inte får bebyggas kan vara att det ska användas som uppställningsplats för bilar. Det nu sagda illustrerar att det i vissa fall kan vara svårt att härleda kommunens motiv till en viss planbestämmelse.

Planbestämmelser om utformning kan ibland ha nära samband med, och därmed vara svåra att skilja från, sådana planbestämmelser som avser bebyggandets omfattning (4 kap. 11 § 1 PBL) och planbestämmelser som avser det tekniska utförandet (4 kap. 16 § 1 PBL). Det finns därför anledning att i detta sammanhang nämna något om vilka planbestämmelser det är som bör upphöra att gälla.

Med planbestämmelser som reglerar *bebyggandets omfattning* avses i första hand sådana bestämmelser som anger byggnaders längd, bredd, höjd, källardjup, våningsantal, utnyttjandegrad eller exploateringsgrad samt antal byggnader. Sådana bestämmelser kommer med den tänkta ordningen att gälla även efter genomförandetidens slut.

Med planbestämmelser som reglerar det *tekniska utförandet* avses i första hand sådana bestämmelser som syftar till att viss byggnadsteknik ska användas, t.ex. krav på viss grundläggningsteknik för att undvika rasrisk, krav på att vidmakthålla viss grundvattennivå för att säkerställa en viss grundvattennivå, eller för att säkerställa att bebyggelsen utformas med hänsyn till lokala förutsättningar i fråga om hushållning med vatten eller energi. Det kan även vara fråga om sådana planbestämmelser som förutsätter att byggnaden ska utföras på ett visst sätt för att vara lämplig i fråga om buller, luftföroreningar eller brandskyddssynpunkt. Även olika tillgänglighetsaspekter kan vara en del av det tekniska utförandet, t.ex. att husentréer ska placeras i förhållande till gatan (jfr prop. 1985/86:1 s. 578 f.). Även sådana bestämmelser kommer i den tänkta ordningen att gälla även efter genomförandetidens slut.

I de fall där det kan uppstå tveksamhet om planbestämmelsen enbart avser utformning eller om den även utgår från någon av övriga regleringsmöjligheter i 4 kap. PBL kan syftet med bestämmelsen ofta ge svaret. Planbestämmelser om utformning syftar vanligtvis till att byggnaden ska ges ett visst arkitektoniskt eller estetiskt intryck, t.ex. för att ge en byggnad eller en bebyggelsegrupp en viss enhetlighet eller särprägel eller för att en byggnad ska passa in i en befintlig eller planerad miljö. Syftet kan vara uttalat, men oftast är syftet underförstått (jfr prop. 1989/90:37 s. 56).

Exempelvis kan en detaljplan ange att en fasad ska utformas på ett sätt som innebär att vissa partier ska skjuta fram och att vissa partier ska dras tillbaka i förhållande till gatan, t.ex. i syfte att skapa en variationsrik fasad som del av ett arkitektoniskt uttryck. I en annan detaljplan kan motsvarande reglering vara en nödvändighet för att den planerade bebyggelsen ska vara lämplig i förhållande till en närliggande bullerkälla, dvs. bestämmelsen syftar till att säkerställa ett visst tekniskt utförande. Planbestämmelsen i den förstnämnda detaljplanen skulle sålunda upphöra att gälla vid genomförandetidens slut, medan planbestämmelsen i den senare planen sålunda skulle fortsätta att gälla efter denna tidpunkt.

På motsvarande sätt kan en planbestämmelse som anger att endast vissa takvinklar kan komma i fråga i vissa fall syfta till att säkerställa att bebyggelsen ska utformas på ett enhetligt sätt. I en annan detaljplan kan samma planbestämmelse vara en nödvändighet för att möjliggöra utsikten för grannen. Där planbestämmelsen i det förstnämnda fallet avser att reglera utformningen, syftar planbestämmelsen i det andra fallet till att reglera bebyggelsens omfattning i syfte att säkerställa grannarnas intressen.

I vissa fall kan samma planbestämmelse ha flera syften, t.ex. att takvinkeln både syftar till att reglerna utformningen och omfattningen. Den tänkta ordningen medför emellertid att det enbart är sådana planbestämmelser som uteslutande har meddelats med stöd av bestämmelserna i 4 kap. 16 § 1 PBL avseende utformning som kommer att upphöra att gälla.

*Även äldre planer bör omfattas av den tänkta ordningen*

Det finns för närvarande ca 100 000 nu gällande detaljplaner i landet. Enligt Plangenomförandeutredningens förslag skulle även planbestäm-



meler i nu gällande planer upphöra att gälla, dvs. inte bara för sådana detaljplaner som påbörjas efter en tänkt lagändring. Några remissinstanser har framfört att en ändring av PBL som innebär att planbestämmelser upphör att gälla inte bör omfatta äldre planer, bl.a. eftersom det kan vara svårt att överblicka konsekvenserna av en sådan ändring.

Ju äldre en detaljplan är, desto högre är sannolikheten att den i någon del är inaktuell. Om äldre detaljplaner inte omfattas av ändringen kommer många inaktuella planbestämmelser att hindra en önskvärd utveckling även i fortsättningen. Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens uppfattning att den tänkta ordningen även bör omfatta äldre detaljplaner. Till skillnad från Plangenomförandeutredningen anser regeringen emellertid att det endast är planbestämmelser som avser arkitektonisk eller estetisk utformning som bör upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. De planbestämmelser som säkerställer att markanvändningen är lämplig kommer således att gälla även i fortsättningen. I den mån som den tänkta ordningen kommer att kunna medföra några negativa konsekvenser, bedömer regeringen att dessa endast kommer att vara av begränsad omfattning. Mot bakgrund av den ökade flexibilitet som kan antas följa av den tänkta ordningen bedömer regeringen att fördelarna med förslaget överstiger eventuella nackdelar.

#### *Möjligheten att hävda utformningskrav i bygglovsprövningen stärks*

Enligt regeringens bedömning bör förslaget att planbestämmelser upphör att gälla leda till att möjligheten att hävda utformningskrav stärks när det är fråga om att bedöma utformningsfrågor i ärenden om lov och förhandsbesked. Regeringens bedömning i denna del redovisas i avsnitt 8.6.

#### *Bestämmelsen*

Bestämmelsen finns i 4 kap. 25 a § PBL.

## 6.6 Länsstyrelsen bör ge kommunerna råd om tillämpningen av PBL under planprocessen

**Regeringens förslag:** En länsstyrelses uppgift att inom ramen för samrådet ge råd om tillämpningen av lagens bestämmelser ska utökas. Länsstyrelsen ska ge sådana råd endast om länsstyrelsen bedömer att det är behövligt.

**Byggkravsutredningens förslag:** Överensstämmer endast delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog bl.a. att länsstyrelsen skulle få en tillsynsroll över planprocessen, planbestämmelser och genomförandavtal, inklusive möjlighet för länsstyrelsen att upphäva detaljplaner och genomförandavtal med formella brister m.m. Utredningen föreslog även att kommunen på detaljplanekartan, i anslutning till respektive planbestämmelse, skulle redovisa vilken lagbestämmelse i 4 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, som planbestämmelsen tar stöd i (SOU 2012:86 s. 72 f.). Därutöver föreslog utredningen bl.a. att länssty-

relsen inte längre ska vara första överklagandeinstans för detaljplaner och områdesbestämmelser.

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna är kritiska till Bygghkravsutredningens förslag att länsstyrelsen ska ges möjlighet att överpröva en detaljplan eller ett genomförandeavtal om planen eller avtalet har formella brister eller på annat sätt strider mot bestämmelserna i PBL. När det gäller möjligheten att ingripa mot planförfarandet påpekar *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* att den föreslagna ordningen inte följer de generella bedömningar för hur tillsynen bör vara utformad enligt regeringen (jfr skrivelsen En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn, skr. 2009/10:79). *Boverket* menar att förslaget att länsstyrelsen ska vara skyldig att upphäva en detaljplan på grund av processfel är alltför långtgående och endast bör omfatta processfel av allvarigare slag. Även merparten av de *länsstyrelser* som har yttrat sig anser att länsstyrelsernas tillsyn inte bör omfatta den formella hanteringen. *Länsstyrelserna i Örebro län* respektive *Västerbottens län* anser emellertid att förslaget är lämpligt. Flertalet *kommuner* avstyrker förslaget i denna del, som befaras kunna förlänga planprocessen i onödan. *Strängnäs kommun* tillstyrker emellertid förslaget i denna del, liksom *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag*, *Hyresgästföreningen*, *Fastighetsägarna Sverige* och *Sveriges Byggindustrier*.

Merparten av remissinstanserna är kritiska till förslaget att lagstödet ska redovisas på detaljplanekartan för respektive planbestämmelse, som uppfattas som ett alltför detaljerat krav som kan försvåra möjligheten att förstå plankartan och att det finns risk för att planprocessen förlängs utan att tillföra planprocessen något väsentligt. Bland annat *Kungl. Tekniska högskolan* och *Lantmäteriet* tillstyrker emellertid förslaget i denna del.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag (SOU 2012:91 s. 97 ff.). Utredningen menade även att länsstyrelsens roll som överprövningsinstans bör utredas och att länsstyrelsens resurser i större utsträckning än hittills bör användas för rådgivning och uppföljning av formella brister hos kommunerna inom PBL-området. I sitt slutbetänkande föreslog utredningen även att en kommun skulle ges rätt att hos länsstyrelsen begära sådant underlag som kan vara av betydelse för planeringen innan kommunen påbörjar arbetet med att upprätta en översiktsplan. Enligt förslaget skulle länsstyrelsen överlämna underlaget senast två månader efter begäran (SOU 2013:34 s. 230 ff.).

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna menar att det är tillräckligt att länsstyrelsen ger råd och stöd om hur PBL ska tillämpas inom ramen för planprocessen. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* pekar dock på att det finns olika typer av fel. Processfel upptäcks vanligtvis endast vid överklagande och det skulle innebära en kraftigt ökad administration att i varje ärende begära in och granska tidningsannonser osv., medan det redan i dag är rutin att påtala fel och otydligheter i planhandlingarna. Sådana påpekanden och råd leder, enligt länsstyrelsen, i stort sett alltid till att kommunen justerar planhandlingarna inför nästa skede.

## Skälen för regeringens förslag

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

När den äldre plan- och bygglagen (1987:10) infördes var några av de bärande tankarna dels att begränsa det statliga inflytandet i kommunernas planläggning, dels att länsstyrelsen skulle ges ansvaret att samlat företräda staten gentemot kommunen i såväl översiktsplaneringen som detaljpanelläggningen. Denna ordning gäller även enligt PBL.

Under samrådet ska länsstyrelsen bl.a. särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL, verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses och att bebyggelsen inte blir olämplig med hänsyn till bl.a. människors hälsa eller säkerhet (5 kap. 14 § PBL). När länsstyrelsen har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte. Länsstyrelsen ska överpröva beslutet, om detta kan antas innebära bl.a. att ett riksintresse inte tillgodoses, att regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt eller att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet. Om länsstyrelsen efter utredning finner att detaljplanen eller områdesbestämmelserna är olämpliga i bl.a. dessa hänseenden, ska länsstyrelsen upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna (11 kap. 10 och 11 §§ PBL).

Byggkravsutredningen föreslog i delbetänkandet Ökat bostadsbyggan- de och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara bygg- regler (SOU 2012:86) ett förbud för kommuner att ställa vissa krav på tekniska egenskaper i exploateringsavtal och markanvisningsavtal. För att säkerställa att förbudet efterlevs föreslog utredningen att avtalen skulle lagregleras och att länsstyrelsen skulle ges möjlighet att upphäva ett avtal som stred mot förbudet. Regeringens förslag i denna del redovisas i avsnitt 10. Därutöver föreslog utredningen att länsstyrelsen under samrådet m.m. skulle ge råd om planprocessen och verka för att planbestämmelserna har stöd i 4 kap. PBL. Kommunen skulle även vara skyldig att på detaljplanekartan redovisa vilken föreskrift i 4 kap. som en planbestämmelse har stöd av. Länsstyrelsen föreslogs även få i uppgift att överpröva en detaljplan om beslutet att anta planen kunde antas strida mot förfarandereglerna i 5 kap. PBL eller om en planbestämmelse saknade lagstöd.

Även Plangenomförandeutredningen har föreslagit att exploaterings- avtalen ska lagregleras i delbetänkandet Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91). Därtill föreslog utredningen att länsstyrelsen ska ge råd om tillämpningen av bestämmelserna i PBL, dvs. inte bara bestämmelserna i 4 och 5 kap. PBL. Däremot lade utredningen, till skillnad från Byggkravsutredningen, inte några förslag om utökade tillsynsuppgifter för länsstyrelser i dessa delar.

När det gäller länsstyrelsens ansvar för planeringsunderlag är utgångs- punkten för bestämmelserna om länsstyrelsens uppgifter i arbetet med översiktsplanen att det statliga inflytandet i huvudsak ska utövas genom tidiga kontakter och en kontinuerlig dialog mellan kommunen och läns- styrelsen. Under samrådet ska länsstyrelsen bl.a. tillhandahålla underlag

för kommunens bedömningar och ge råd i fråga om sådana allmänna intressen enligt 2 kap. PBL som hänsyn bör tas till vid beslut om användningen av mark- och vattenområden (3 kap. 10 § PBL).

I PBL infördes nya bestämmelser om länsstyrelsens uppgifter i samband med kommunens prövning av översiktsplanens aktualitet. Länsstyrelsen ska minst en gång under mandattiden redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse till kommunen. Länsstyrelsen ska också lämna en sådan redogörelse till kommunen när kommunen begär det (3 kap. 28 § PBL).

Länsstyrelsen har vidare ett ansvar för underlag för tillämpningen av 3 och 4 kap. miljöbalken. Länsstyrelsen ska ställa samman utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter och är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter (6 kap. 20 § miljöbalken).

Plangenomförandeutredningen menade att länsstyrelsens underlag och synpunkter ibland kommer för sent i arbetet med översiktsplaneringen, vilket gör det svårt och omständligt för kommunen att tillgodose de statliga intressena. Utredningen föreslog därför att det bör införas en bestämmelse som ger kommunen rätt att begära att länsstyrelsen tillhandahåller sådant underlag som kan vara av betydelse för planeringen, innan arbetet med en översiktsplan inleds. Avsikten med den tänkta regleringen är att statens förutsättningar och synpunkter bör ligga till grund för arbetet från början, snarare än att som ibland sker lämnas över som en reaktion på samrådsförslaget.

#### *Länsstyrelsen bör ge kommunen råd om tillämpningen av PBL*

*Kungl. Tekniska högskolan* har i en undersökning gått igenom 390 detaljplaner i 25 kommuner (Caesar & Lindgren, Kommunernas detaljplanebestämmelser – Lagstöd? Tydlighet? KTH Fastighetsvetenskap, 2009). Undersökningen visar att 30 procent av planerna har en eller flera bestämmelser som saknar lagstöd. Även om det i vissa fall kan vara svårt att bedöma om en planbestämmelse saknar lagstöd, anser författarna att 55 procent av detaljplanerna har minst en bestämmelse som saknar lagstöd eller är otydlig.

Boverket har i en rapport till regeringen argumenterat för att även formaliafrågor är ett statligt intresse och att de därför bör bevakas (Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen, Boverket 2007). Boverket menar att enskilda har möjlighet att under planprocessen lämna synpunkter inte bara beträffande de sakliga bedömningarna utan också när det gäller den formella tillämpningen av PBL. I den mån de är taleberättigade har de också möjlighet att i ett överklagande återropa formaliafel till stöd för ett yrkande om upphävande. Enligt Boverket är emellertid bestämmelserna i PBL detaljerade och komplexa och det kan, enligt Boverkets uppfattning, knappast begäras att enskilda ska vara så väl insatta i bestämmelserna att de alltid kan reagera på olika formaliafel. Det finns också situationer när antalet berörda är begränsat, vilket inte gör det mindre viktigt att de formella bestämmelserna följs. Boverket

menar att det är av central betydelse för tillämpningen att de formella bestämmelserna följs.

Enligt Plangenomförandeutredningen förekommer det redan i dag att länsstyrelsen lämnar synpunkter under planprocessen när det gäller formaliafrågor av olika slag. Något uttryckligt ansvar för just denna uppgift finns dock inte angivet i författningstexterna, som enbart tar sikte på sakfrågor. I brist på ett uttryckligt mandat att bevaka formkrav, råder det osäkerhet om i vilken utsträckning som länsstyrelsen förväntas ta på sig uppgiften att också bevaka de formella kraven.

Plangenomförandeutredningen menar att de formella bestämmelserna kan ses som en form av statligt intresse, om än av annat slag än de som berör sakfrågor. Utredningen gör dock, till skillnad från Byggkravsutredningen, bedömningen att ett formellt fel inte bör leda till att länsstyrelsen ska upphäva en detaljplan på eget initiativ. Enlig utredningen är det tillräckligt att länsstyrelsens roll utvidgas i det rådgivande och granskande skedet, vilket bör leda till att färre planer med formella brister antas. Utredningen menar att i allmänhet rättar sig kommunen efter länsstyrelsens påpekanden såväl vad gäller rådgivning om allmänna intressen som påpekanden kring de s.k. ingripandegrunderna. Planerna justeras således under planprocessens gång. Kommunerna rättar sig normalt sett även i de fall länsstyrelsen påpekar rena formaliafel. Vad gäller den sistnämnda frågan är det enligt utredningen oklart vilken kraft länsstyrelserna lägger ner på uppgiften, eftersom denna inte är uttryckligen angiven i lagen.

Regeringen delar Plangenomförandeutredningens överväganden i dessa avseenden, både vad gäller förslaget att länsstyrelsens rådgivande roll under planprocessen bör synliggöras direkt i lagen och bedömningen att länsstyrelsen inte bör ges någon tillsynsuppgift att överpröva en antagen plan som har brister i dessa avseenden. Regeringen anser att PBL bör ge länsstyrelsen ett tydligt mandat för att lämna råd när det gäller tillämpningen av samtliga delar av PBL, dvs. inte bara de delar av PBL som reglerar detaljplanerna. Det ligger emellertid i sakens natur att länsstyrelsens vägledning i första hand bör avse hur bestämmelserna om detaljplaner tillämpas.

Att länsstyrelsen ger kommunerna råd om hur PBL bör tillämpas ändrar enligt regeringens mening inte på det grundläggande förhållandet att det är kommunen som har det fulla ansvaret för att säkerställa att PBL:s bestämmelser följs i fråga om planprocessen, planhandlingarnas utformning och detaljplanens innehåll i övrigt. Länsstyrelsens rådgivning bör i första hand inriktas mot sådana brister som är väsentliga i sammanhanget. I den mån länsstyrelsen noterar brister som inte kan antas medföra några olägenheter av betydelse för det formella förfarandet eller för tillämpningen av planen efter antagandet, bör länsstyrelsen underlåta att påtala sådana brister, för att inte onödigtvis tynga planprocessen. Inte heller om länsstyrelsen under planprocessen händelsevis missar att påtala ett fel av väsentlig betydelse, bör en sådan omständighet påverka länsstyrelsens bedömning i händelse av att detaljplanen överklagas på den grunden efter antagande.

Som *Länsstyrelsen i Dalarnas län* har påtalat kan det ibland vara svårt för länsstyrelsen att upptäcka processfel under planprocessens gång. Regeringen anser att det inte bör krävas att länsstyrelsen ska ge råd när det gäller sådana frågor som inte kan bedömas utifrån de handlingar som

länsstyrelsen fått del av. Det finns dock många processfel som länsstyrelsen kan uppmärksamma utifrån hur planhandlingarna är utformade, t.ex. om någon miljökonsekvensbeskrivning inte har upprättats, trots att det finns anledning att tro att ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

Regeringen anser att detaljplanerna sannolikt kan bli bättre om länsstyrelsen ges en tydligare roll vad gäller rådgivning kring eventuella formella brister, vilket skulle leda till färre oklarheter och därigenom också till en enklare och effektivare byggprocess som helhet.

Plangenomförandeutredningen anser att ett krav på ett utökat samråd kring formalia i detaljplaner sannolikt skulle öka arbetsbördan för länsstyrelsen. Sannolikt skulle det även medföra att kommunerna blev mer grannläga i sin utformning av bestämmelser och hanteringen av planprocessen. Som en följd av detta borde inte antalet ärenden till länsstyrelsen öka mer än nyttan med ordningen. Regeringen delar denna bedömning.

I lagens nuvarande lydelse anges att länsstyrelsen under samrådet bl.a. särskilt ska ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL och verka för vissa andra statliga intressen (jfr 5 kap. 14 § PBL). Regeringen anser att länsstyrelsens uppgifter bör utökas på så sätt att länsstyrelsen under samrådet även ska ge råd om hur PBL i övrigt ska tillämpas, men endast i de fall när det finns ett allmänt intresse från samhällets sida att ge kommunen sådana råd. Länsstyrelsen bör således begränsa sin rådgivande verksamhet till sådana råd som är av väsentlig betydelse för att detaljplanen ska bli ändamålsenligt utformad från allmän synpunkt. Genom den tänkta ordningen görs det tydligt att länsstyrelsen har ett särskilt ansvar för att ge råd om tillämpningen av 2 kap. PBL och att verka för de andra statliga intressena, medan uppgiften att verka för att PBL i övrigt tillämpas på det sätt som lagstiftaren avsett endast bör inriktas mot väsentliga fel.

Länsstyrelsen ska under granskningstiden enligt nu gällande bestämmelser yttra sig om länsstyrelsen bedömer att planförslaget kan antas bli olämpligt i vissa särskilt angivna avseenden (5 kap. 22 § PBL). Plangenomförandeutredningen har föreslagit att länsstyrelsen ska yttra sig under granskningstiden varje gång som planförslaget avviker från bestämmelserna i PBL. Regeringen anser emellertid att det skulle föra för långt att införa en sådan skyldighet för länsstyrelsen, utan att PBL endast bör ange att länsstyrelsen ska yttra sig i granskningsskedet i de fall där länsstyrelsen bedömer att planförslaget inte är förenligt med de s.k. ingripandegrunderna. Huruvida det finns skäl att uppmärksamma kommunen på eventuella formella brister bör lämpligtvis bedömas av länsstyrelsen utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

*Sveriges Kommuner och Landsting* har, i sitt remissyttrande avseende planprocesspromemorian, framfört att planarbetet skulle effektiviseras om kommunen fick ett tidigare ställningstagande från länsstyrelsen, eftersom detta kommer först i granskningsskedet i dag. Planprocesspromemorian innehåller inget förslag till förändring av den tidpunkten.

Regeringen anser att det är önskvärt om länsstyrelsen kan lämna ett så tidigt besked som möjligt till kommunen i fråga om sådana intressen som kan föranleda ett ingripande från statens sida. Det ligger dock i sakens natur att det många gånger kan vara svårt för länsstyrelsen att ta ställning tidigt i planprocessen, särskilt om länsstyrelsens ställningstagande är beroende av ytterligare uppgifter eller underlag från kommunen. För när-

varande saknas förutsättningar för att ändra bestämmelserna i PBL i detta avseende.

*Det bör inte krävas att lagstöd för en detaljplanebestämmelse redovisas på plankartan*

Merparten av remissinstanserna har varit kritiska till Bygghälsöutredningens förslag att kommunen ska redovisa lagstödet för respektive planbestämmelse på detaljplanekartan. Regeringen delar remissinstansernas tveksamhet i detta avseende, bl.a. mot bakgrund av att en planbestämmelse kan grundas på flera olika bestämmelser i 4 kap. PBL (jfr redogörelsen i avsnitt 6.5 angående vilka planbestämmelser som avser utformning). Ett krav på redovisning av lagstöd för varje planbestämmelse riskerar enligt regeringens uppfattning att leda till ytterligare detaljreglering av planprocessen som inte bidrar till ambitionen att PBL ska bli enklare att tillämpa. Regeringen instämmer i Bygghälsöutredningens bedömning att det är ett problem att många planbestämmelser i dag saknar lagstöd, men menar att detta i första hand bör åtgärdas med utbildning snarare än krav på ytterligare formalia. I bedömningen ligger också att förslaget skulle innebära ett merarbete för länsstyrelsen som sannolikt inte skulle motsvaras av den förmodade nyttan.

*Ytterligare bestämmelser om att länsstyrelsen ska tillhandahålla underlag behövs inte*

Förslaget att länsstyrelsen ska tillhandahålla underlag inom viss tid har ett nära samband med länsstyrelsens uppgifter i samband med kommunens prövning av översiktsplanens aktualitet enligt 3 kap. 28 § PBL. De nuvarande reglerna om den sammanfattande redogörelsen innebär att länsstyrelsen självständigt ska ta initiativ till att, minst en gång under den kommunala mandatperioden, redovisa sina synpunkter i fråga om sådana statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Synpunkterna ska redovisas i en sammanfattande redogörelse och lämnas till kommunen. Vidare ska länsstyrelsen även lämna en sådan redogörelse när kommunen begär det.

Inom ramen för ett av de projekt som bedrevs av Boverket i samarbete med länsstyrelserna år 2010–2011 redovisades ett förslag till modell för sammanfattande redogörelser (Språngbräda för nya plan- och bygglagen – åtta pilotprojekt, Boverket 2011). Modellen innebär att redogörelsen består av två delar, dels länsstyrelsens synpunkter på översiktsplanens aktualitet, dels länsstyrelsens redovisning av statliga och mellankommunala intressen med betydelse för översiktsplanens aktualitet.

De arbetsformer som har utvecklats av länsstyrelserna och Boverket medför att länsstyrelserna redan i dag tillhandahåller underlag inom ramen för den sammanfattande redogörelsen. Regeringen anser att Plan- och bygglagen utredningens förslag skulle medföra att förhållandet mellan den sammanfattande redogörelsen och den föreslagna skyldigheten att tillhandahålla underlag inom viss tid delvis blir oklart. Utredningens förslag i denna del bör därför inte genomföras.

### *Frågan om länsstyrelsen som överprövningsinstans behandlas senare*

Både Byggkravsutredningen och Plangenomförandeutredningen har ifrågasatt länsstyrelsens roll som överprövningsinstans i PBL-ärenden.

Regeringen beslutade i maj 2013 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över möjligheten att effektivisera processen för prövning av kommunala beslut som överklagats enligt PBL. Syftet med uppdraget är att, med bibehållen rättssäkerhet, åstadkomma en effektivare prövningsordning (dir. 2013:53). Utredningen har antagit namnet PBL-överklagandeutredningen. Utredningen ska bl.a. analysera dels om instanskedjan för överklagade kommunala beslut om planer, lov och tillsyn kan förkortas, dels om handläggningen av sådana överklaganden kan koncentreras till ett begränsat antal länsstyrelser.

Regeringen anser att det är lämpligt att avvakta resultaten från PBL-överklagandeutredningen innan frågan om länsstyrelsens roll som överprövningsinstans avgörs.

### *Bestämmelsen*

Bestämmelsen finns i 5 kap. 14 § PBL.

## 6.7 Hanteringen av lagakraftvunna detaljplaner förtydligas

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna om en kommuns skyldighet att skicka en lagakraftvunnen detaljplan och vissa andra handlingar till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten ska förtydligas.

**Justeringspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Lantmäteriet*, tillstyrker förslaget. *Boverket* är positivt till en fastställd tidsfrist och bejakar utvecklingen mot en digital planprocess, men förordar dock en komplettering i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, för att stödja en övergång till digital hantering av planhandlingar. Utan en sådan komplettering fyller den föreslagna förändringen inte sitt syfte, enligt *Boverket*. *Länsstyrelsen i Stockholms län* menar att även skyldigheten att sända lagakraftvunna detaljplaner till länsstyrelsen kan tas bort, vilket skulle synliggöra var ansvar för arkivering och registerhållning finns.

*Gagnefs kommun* tror att små kommuner kan få svårt att efterleva denna ändring. *Sunne kommun* ifrågasätter ändringen och föreslår en längre tidsfrist. *Fastighetsägarna Sverige* och *HSB Riksförbund* anser att det skulle behövas sanktioner mot kommuner som inte följer regeln. Även *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att det kan vara befogat att överväga någon form av sanktion.

**Skälen för regeringens förslag:** Den nuvarande lydelsen av 5 kap. 32 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, har i huvudsak samma utformning som i plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL. När beslutet att anta en detaljplan har vunnit laga kraft ska kom-



munen bl.a. på planhandlingarna anteckna det datum då planen vann laga kraft och snarast möjligt skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, om det inte är uppenbart obehövligt (5 kap. 32 första stycket 1 PBL). Om kommunen inte kan skicka handlingarna inom två veckor, ska kommunen genast underrätta mottagarna om innehållet i handlingarna (5 kap. 32 § andra stycket PBL). Skälet till att ha en lagreglerad skyldighet är att planhandlingarna behövs för att lantmäterimyndigheten ska kunna genomföra planen utan fördröjning. Bestämmelsen innehöll i ÄPBL ursprungligen en tidsgräns på en månad, som ändrades till nuvarande konstruktion år 1990 (prop. 1989/90:37).

Tanken bakom den gällande lagkonstruktionen var att om kommunen inte inom två veckor kunde få fram de handlingar som var lämpliga för arkivering så kunde underrättelse ske med en enklare papperskvalitet, som var tillräcklig för att utföra registreringen i fastighetsregistret.

Numera kan en digital handling, t.ex. en pdf-fil, anses vara en handling som är lämplig för arkivering. En digital handling av tillräcklig kvalitet kräver mindre arbete att färdigställa, vilket gör att tidsgränsen på två veckor bör gälla generellt. För att göra bestämmelsen helt entydig tas även texten ”om det inte är uppenbart obehövligt” tas bort.

Beträffande sanktionsmöjligheter gör regeringen bedömningen att sådana inte torde vara nödvändiga. Regeringen bedömer också att skyldigheten att inom två veckor sända planhandlingar till lantmäterimyndigheten och länsstyrelsen inte kan anses vara så betungande att kravet skulle vara svårt att uppfylla för mindre kommuner. Uppföljning av lagändringen bör dock göras för att kartlägga hur den efterföljs.

Det kan, som *Boverket* påpekar, krävas ändringar i PBF för att fullt ut övergå till en digital planprocess. Den nu tänkta lagändringen bör enligt regeringens bedömning ses som ett första steg. Huruvida det även krävs ändringar på förordningsnivå får övervägas i annan ordning.

Kravet att en kommun ska sända en detaljplan som har vunnit laga kraft till länsstyrelsen kan enligt *Länsstyrelsen i Stockholms län* tas bort. Länsstyrelsen menar att en sådan ändring skulle synliggöra var ansvar för arkivering och registerhållning finns. Regeringen har i PBF meddelat föreskrifter om att kommunen inte behöver skicka handlingar om detaljplaner eller områdesbestämmelser till länsstyrelsen enligt 5 kap. 32 eller 39 § PBL, om länsstyrelsen har rutiner för att ta del av handlingarna på annat sätt och därför beslutat att handlingarna inte behöver skickas (2 kap. 8 § PBF).

Mot bakgrund av länsstyrelsens betydelsefulla roll när det gäller planering och byggande anser regeringen att det är nödvändigt att länsstyrelsen har tillgång till alla gällande detaljplaner i länet. Även om länsstyrelserna ofta har tillgång till gällande detaljplaner på annat sätt, exempelvis genom Lantmäteriets digitala arkiv, saknas för närvarande bestämmelser i PBL som säkerställer att så verkligen är fallet. Regeringen bedömer således att det i dagsläget inte finns tillräckligt underlag för att helt ta bort kravet på att lagakraftvunna planer ska skickas till länsstyrelsen.

Bestämmelsen finns i 5 kap. 32 § PBL.

## 7 Ett effektivare plangenomförande

### 7.1 Sambanden mellan olika plangenomförandefrågor tydliggörs

**Regeringens förslag:** Tillämpningen av reglerna om plangenomförande ska underlättas genom införandet av en ny bestämmelse i 6 kap. plan- och bygglagen med en allmän beskrivning av kapitlets innehåll och hänvisning till annan central lagstiftning med bestämmelser av betydelse för plangenomförandet.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens förslag (SOU 2012:91 s. 64 f.).

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att bestämmelsen bör utgå. En hänvisning ger intrycket av att vara komplett men det är svårt att få en heltäckande hänvisning.

*Boverket* anser att det finns skäl att göra en breddad analys av plan- och byggprocessen med tillhörande lagstiftning för att på så sätt få ett samlat grepp över hela samhällsbyggnadsprocessen och behovet av förändringar av den. *Lantmäteriet* anger att det får anses vara en tillräcklig reglering att innehållet i 6 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, förtydligas och att hänvisningar sker till annan tillämplig lagstiftning. *Statskontoret* ställer sig bakom förslaget, eftersom det förtydligar lagstiftningen på området.

De kommuner som har yttrat sig över utredningens förslag är genomgående positiva. Till dessa hör *Huddinge kommun, Tyresö kommun, Österåkers kommun, Linköpings kommun, Växjö kommun, Kalmar kommun, Karlshamns kommun, Malmö kommun, Göteborgs kommun, Umeå kommun* och *Bodens kommun*. De framhåller bl.a. att införandet av en ny inledande paragraf i 6 kap. PBL som ger en översikt av var olika bestämmelser om plangenomförande går att hitta är en förbättring mot i dag. De framhåller vidare att en översiktlig hänvisning till andra lagstiftningar kan vara bra då det tydliggör kopplingar mellan lagstiftningarna och var man kan hitta mer information.

**Skälen för regeringens förslag:** I direktiven till Plangenomförandeutredningen uttalas att ett av syftena med uppdraget när det gäller att göra en översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan var att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning där sambandet mellan olika bestämmelser om plangenomförande tydligt framgår.

Med plangenomförande menas vanligen alla åtgärder som vidtas för att förverkliga de mål som ställs upp i planer och andra beslut om markanvändning. Utöver sådana åtgärder som avses ske på kvartersmark omfattar plangenomförandet t.ex. marklösenfrågor, frågor om anläggande av gator, iordningställande av parker, anordnande av vatten- och avloppsanläggningar, finansieringsfrågor samt fastighetsrättsliga åtgärder såsom fastighetsbildning och inrättande av gemensamhetsanläggningar. Plangenomförandets omfattning och innehåll varierar beroende på vilket syfte planen har. De åtgärder som exempelvis krävs för att förverkliga en

detaljplan, som syftar till ett bevarande av befintlig bebyggelse eller markanvändning, är andra än de som behöver vidtas för att genomföra en plan vars syfte är att möjliggöra en nyexploatering för bebyggelseändamål.

Plangenomförandet omfattar således såväl tekniska och ekonomiska som rättsliga och andra administrativa åtgärder. För att dessa åtgärder ska komma till stånd på ett samordnat och ändamålsenligt sätt krävs en effektivt utformad organisation och tydliga administrativa ramar. PBL innehåller bestämmelser som reglerar vissa, begränsade delar av plangenomförandet.

Termen plangenomförande finns inte uttryckligen definierat i PBL, men det kan sägas vara indirekt definierat genom de olika åtgärder och bestämmelser som återfinns i 6 kap. under rubriken plangenomförande. Det handlar bl.a. om de s.k. exploatörsbestämmelserna i 3–10 och 12 §§ (se vidare avsnitt 7.5), om kommunens rätt att lösa in mark m.m., om ordnandet och underhållet av allmänna platser samt om fastighetsägares skyldighet att betala för gatukostnader m.m.

Enligt kapitlets inledande paragraf ska genomförandet av en detaljplan grunda sig på den planbeskrivning som kommunen har gjort enligt 4 kap. 31 och 33 §§ PBL. Av nämnda lagrum framgår att det tillsammans med detaljplanen ska finnas en planbeskrivning som anger hur detaljplanen ska förstås och genomföras. Av planbeskrivningen ska bl.a. framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt.

Plangenomförandeutredningen har föreslagit en ny inledande paragraf till 6 kap. PBL. Enligt utredningen ska det föreslagna nya lagrummet bl.a. dels översiktligt beskriva innehållet i kapitlet, dels ge en hänvisning till viss övrig lagstiftning som reglerar plangenomförandefrågor. Hänvisningen gäller lagstiftningen inom det fastighetsrättsliga området (fastighetsbildningslagen [1970:988, anläggningslagen [1973:1149], ledningsrättslagen [1973:1144]) samt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. De aktuella lagarna utgör de lagar som är mera generellt tillämpliga för plangenomförande när det gäller markåtkomstfrågor och frågor om fastighetssamverkan. Hänvisningen till lagen om allmänna vattentjänster markerar dels den skyldighet som kommunen har när det gäller att ordna ett områdes vatten- och avloppsförsörjning, dels kopplingen till bestämmelsen om att en markägare enligt nuvarande 6 kap. 8 § andra stycket PBL i vissa fall kan bli förpliktad att bekosta anläggningar för vattenförsörjning och avlopp inom ett område. Den nuvarande inledande paragrafen föreslås av utredningen fortsättningsvis vara 2 §.

Regeringen anser att de förtydliganden och förändringar som Plangenomförandeutredningen har föreslagit skulle bidra till att skapa en effektivare och mera transparent plangenomförandelagstiftning. Det bör dock uppmärksammas att de lagar som förslaget refererar till inte utgör en fullständig redovisning av den lagstiftning som det kan bli aktuellt att tillämpa vid ett genomförande av en detaljplan. Enligt regeringens mening är det lämpligare att ha en sådan upplysning i författningskommentaren i stället för i lagtexten. Utredningens förslag i den delen bör därför inte genomföras.

Sambanden mellan PBL:s reglering av plangenomförandet och det fastighetsrättsliga plangenomförandet är inte heller i övrigt reglerat i PBL. Av 4 kap. 7 § PBL framgår att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser, men att kommunen, om det finns särskilda skäl till det, i detaljplanen får bestämma att kommunen inte ska vara huvudman för en eller flera allmänna platser. Det framgår inte av detta lagrum eller av bestämmelserna i 6 kap. PBL när eller hur ett genomförande av en plan där kommunen inte är huvudman för de allmänna platserna ska initieras. Det framgår inte heller vem som ska eller kan initiera ett genomförande av en sådan plan.

Plangenomförandeutredningen har föreslagit att det ska ske ett förtydligande i nu nämnda avseende. Utredningen föreslår därvid att det i den inledande paragrafen i 6 kap. PBL ska upplysas om att det i anläggningslagen finns bestämmelser om fastighetssamverkan avseende genomförande av sådana detaljplaner där kommunen inte är huvudman för allmänna platser, dvs. om inrättande av en anläggning som är gemensam för flera fastigheter.

Regeringen anser att den föreslagna kompletteringen innebär ett förtydligande av hur genomförandet av detaljplaner, som innehåller allmänna platser med enskilt huvudmannaskap, ska kunna komma till stånd. Regeringen föreslår därför att utredningens förslag genomförs i denna del. Vidare anser regeringen att det i detta sammanhang är lämpligt att i samma inledande paragraf även arbeta in den nuvarande upplysningen i 6 kap. 23 § PBL om bestämmelser om underhåll av sådana allmänna platser.

Plangenomförandeutredningens förslag vad avser vissa förändringar i den ovan nämnda paragrafen 4 kap. 7 § PBL behandlas vidare i avsnitt 7.2.

Bestämmelsen finns i 6 kap. 1 § PBL.

## 7.2 Bestämmelserna om huvudmannaskap för allmänna platser förtydligas

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna om huvudmannaskap ska förtydligas så att det uttryckligen framgår att kommunen, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen får bestämma att huvudmannaskapet ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog emellertid även förändrade formuleringar när det gäller under vilka förhållanden som en kommun ska kunna besluta om enskilt huvudmannaskap, att kommunen i egenskap av kommun, dvs. utan att vara fastighetsägare, under vissa förutsättningar ska kunna delta i en gemensamhetsanläggning samt att det införs en särskild lämplighetsprövning för att förhindra att ansvaret för alltför komplexa anläggningar förs över på enskilda fastighetsägare (SOU 2012:91 s. 79 ff.).

**Remissinstanserna:** Inte någon remissinstans har närmare kommenterat utredningens förslag att införa benämningen enskilt huvudmannaskap

för allmänna platser i de fall kommunen inte är huvudman för de allmänna platserna. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* delar inte utredningens uppfattning att allmänheten inte har tillträde till allmänna platser med enskilt huvudmannaskap. En tydlig avgränsning mellan allmän plats och enskild kvartersmark har historiskt varit en av de viktigaste rättsliga konsekvenserna av detaljplanläggning. En sådan grundläggande förändring som utredningen föreslagit måste bygga på ett utvecklat underlag med konsekvensbedömning av vad detta kan komma att innebära för det svenska samhället i hela sin vidd. Dagens regler med kommunalt eller enskilt huvudmannaskap, alternativt delat huvudmannaskap kan varieras på ett sätt så att kommunalt deltagande i enskilt huvudmannaskap via gemensamhetsanläggning inte behövs.

*Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* framhåller att det vid den fortsatta beredningen bör klargöras hur den föreslagna lämplighetsprövningen ska utföras. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* tillstyrker att en lämplighetsprövning införs. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* tillstyrker att kommunen ska kunna ingå i gemensamhetsanläggning.

*Boverket* anser att problematiken kring lämplighetsbedömningen inte blir löst med det framlagda förslaget. Verket anger vidare att det med gällande lagstiftning finns möjlighet att inrätta skilt huvudmannaskap för olika allmänna platser inom samma detaljplan. I den utsträckning som kommunen anser att allmänhetens tillträde är viktigt bör kommunen planlägga med kommunalt huvudmannaskap. Boverket framhåller vidare de förvaltningsproblem som kan uppstå när kommunen ska ingå i en gemensamhetsanläggning. Samtidigt påtalar verket att det kan bli nödvändigt med en periodisk översyn av de kommunala andelstalen. *Lantmäteriet*, som tillstyrker utredningens förslag, framhåller de praktiska problem som uppkommer för en kommun som delägare i samfälligheter. Verket konstaterar att användningen av kombinationen g (område för gemensamhetsanläggning) och x (område för allmän gång- och cykeltrafik) synes ha minskat något under senare år. *Lantmäteriet* tillstyrker principerna bakom förslaget att det i kvartersmark för enskilt bebyggande endast ska få ingå mark och anläggningar som lämpligen utförs och förvaltas av enskilda. I det fortsatta lagstiftningsarbetet krävs dock förtydliganden.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att samtliga förslag bör genomföras, men anser att det är viktigt att tydliggöra förutsättningarna för och konsekvenserna av om huvudmannaskapet i en detaljplan är enskilt eller kommunalt. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* anser att förslaget att en kommun utan koppling till en fastighet ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning är bra. *Länsstyrelsen i Örebro län* framhåller att det innebär en skärpning i valet av huvudman att ändra från särskilda skäl till beaktansvärda skäl. Det är positivt att utredningen föreslår att kommunen i en detaljplan får bestämma att kommunen ska delta i gemensamhetsanläggningarna.

*Blekinge tekniska högskola* anser att det inte förefaller trängande nödvändigt att förändra reglerna för kommunalt respektive enskilt huvudmannaskap för allmänna platser. *Kungl. Tekniska högskolan* anser att termerna ”beaktansvärda skäl” och ”ändamålsenliga” måste tolkas. Förslaget att en kommun ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning till-

styrks. Detsamma gäller den föreslagna lämplighetsprövningen av vilka anläggningar på kvartersmark som ska utföras och förvaltas av enskilda. *Uppsala universitet (juridiska fakulteten)* anser att det tidigare begreppet ”särskilda skäl” i praktiken medgav en tillämpning delvis i strid med lagstiftarens intentioner och risken är att även det nu föreslagna ”beaktansvärda skäl” och ”ändamålsenlighet” kommer att medge en tillämpning i strid med avsedd uppdelning i huvudmannaskapsfrågan.

De flesta av de kommuner som har yttrat sig i frågan tillstyrker att kommunen ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning utan koppling till en kommunal fastighet. Hit hör bl.a. följande kommuner: *Huddinge, Nacka, Tyresö, Upplands-Bro, Kalmar, Göteborgs, Halmstad, Falun, Gävle, Sundsvall, Umeå, Östersund och Boden.*

Även *Linköpings kommun* anser att det finns ett behov av att en kommun ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning. Tillämpningen bör dock begränsas eftersom det annars kan bli administrativt betungande och kostsamt för kommunen. *Helsingborgs kommun* anser att om en kommun ska ingå i en gemensamhetsanläggning bör detta ske endast för anläggningar i nya detaljplaneområden. Förslaget om att en samfällighetsförening i efterhand ska kunna begära att en kommun ska ingå blir ohållbart för kommunerna. *Malmö kommun* avstyrker förslaget att lantmäterimyndigheten i befintliga gemensamhetsanläggningar ska kunna ompröva förrättningen och tvinga kommunen att ingå. Detta skulle i grunden förändra kommunernas möjligheter till planering. Det finns dessutom en uppenbar risk att förslaget kommer att leda till oförutsägbara kostnadsökningar för skattebetalarna. *Umeå kommun* tillstyrker att kommunen frivilligt ska få delta i en gemensamhetsanläggning. Däremot är det inte acceptabelt om kommunen genom lantmäteribeslut ska kunna tvingas att delta i och bekosta gemensamhetsanläggningar. Det är allvarligt att utredningen också föreslår att lantmäterimyndigheten för befintliga gemensamhetsanläggningar ska kunna göra omprövningsförrättningar och då besluta att kommunen ska ingå och tilldela kommunen ett andelstal.

*Strängnäs kommun* anser inte att förslaget att kommunerna ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning är bra. Risken är uppenbar att en otydlig gränsdragning skapas mellan kommunens och de enskilda fastighetsägarnas ansvar. Om det finns ett väsentligt behov för allmänheten att nyttja en anläggning bör anläggningen ha ett kommunalt huvudmannaskap. *Jönköpings kommun* anser att nuvarande regler i anläggningslagen (1973:1149) och plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, är tillfyllest för att reglera användandet av gemensamhetsanläggningar och avstyrker utredningens förslag. Det är oacceptabelt att en kommun genom lantmäteribeslut skulle kunna tvingas att ingå i en sådan anläggning. Det är likaledes oacceptabelt att lantmäterimyndigheten ska kunna göra omprövningsförrättningar och besluta att kommunen ska ingå i befintliga gemensamhetsanläggningar.

*Sveriges Kommuner och Landsting* samt *Ale kommun* och *Härryda kommun* anser att det inte finns skäl att i PBL reglera användandet av gemensamhetsanläggningar utöver nuvarande reglering i anläggningslagen och i PBL. Den föreslagna lämplighetsprövningen avstyrks. Det finns inte skäl att ändra förutsättningarna för när kommunen i detaljplan får bestämma att kommunen inte ska vara huvudman för en eller flera

allmänna platser. Det har inte framkommit skäl som talar för en förändring. Det största behovet av att reglera kommunens möjlighet att delta i en gemensamhetsanläggning finns numera utanför detaljplanlagda områden eftersom det nu är möjligt att ha olika huvudmän för olika allmänna platser i en och samma detaljplan.

*Riksförbundet Enskilda Vägar* framhåller att begreppet ”beaktansvärda skäl” inte får tolkas som ett striktare krav än de ”särskilda skäl” som PBL för närvarande kräver. Riksförbundet välkomnar ändringen i anläggningslagen som gör det möjligt för en kommun att delta med kostnadsansvar i en gemensamhetsanläggning. *Sveriges advokatsamfund* anser att utredningens förslag att införa en regel som innebär att enskilt huvudmannaskap aldrig ska kunna komma i fråga för komplexa anläggningar är välbetänkt. Att en kommun ska kunna ingå som delägare i en gemensamhetsanläggning är också positivt. *HSB Riksförbund* och *Hyresgästföreningen* är positiva till en lämplighetsprövning med syfte att förhindra att ansvaret för alltför komplexa anläggningar förs över på enskilda fastighetsägare. *Fastighetsägarna Sverige* och *Sveriges Bygginstrumentindustri* anser att det är positivt att en kommun ska ha möjlighet att ingå i gemensamhetsanläggningar. Vidare tillstyrks förslaget om huvudmannaskap för allmänna platser. Den föreslagna lämplighetsprövningen tillstyrks.

**Skälen för regeringens förslag:** Ett enkelt och rationellt plangenomförande förutsätter att det finns klara och tydliga bestämmelser såväl vad gäller förutsättningarna för detaljplanläggningen som vad gäller de bestämmelser som reglerar genomförandet av planen. Förändringar av de bestämmelser som påverkar planeringen och plangenomförandet bör inte komma till stånd om det inte är särskilt motiverat.

PBL innehåller ett stort antal bestämmelser om vad kommunen får bestämma i en detaljplan. Antalet bestämmelser om vad kommunen ska bestämma i en detaljplan är begränsat till tre.

I 4 kap. 5 § PBL anges att kommunen i en detaljplan ska bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Kommunen ska därutöver bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för samt användningen av kvartersmark och vattenområden. Enligt 4 kap. 7 § PBL ska kommunen vara huvudman för allmänna platser. Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att kommunen inte ska vara huvudman för en eller flera allmänna platser. I 4 kap. 21 § PBL anges att kommunen i en detaljplan ska ange en genomförandetid. Tiden ska bestämmas så att det finns rimliga möjligheter att genomföra planen, men tiden får inte vara kortare än fem år och inte längre än femton år.

Det mest grundläggande för en detaljplan är således att kommunen i densamma ska avgränsa områden för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Med allmän plats avses enligt 1 kap. 4 § PBL en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Grundläggande för de allmänna platserna är att kommunen ska vara huvudman för dem om det inte finns särskilda skäl som talar för en annan huvudman. Det är inte möjligt att genom en planbestämmelse ange vem som ska vara huvudman om kommunen inte ska vara det. Detaljplanens planbeskrivning ska dock enligt 4 kap. 33 § PBL bl.a. innehålla en redovisning av hur detaljplanen är avsedd att genomföras. Av denna redovisning ska framgå de organisa-

toriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda.

Om avsikten är att ansvaret för allmänna platser ska läggas över på fastighetsägarna, finns det olika sätt att hantera detta ansvar. Ofta inrättas en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen. De fastigheter som får del i en sådan gemensamhetsanläggning utgör en s.k. anläggnings-samfällighet, som vanligtvis förvaltas av en samfällighetsförening. Lantmäterimyndigheten fastställer vid en förrättning vilka nyttigheter som ska ingå i gemensamhetsanläggningen, hur olika anläggningar ska vara utformade och vilka fastigheter som ska delta i samfälligheten. Fastigheterna tilldelas därvid andelstal som ska ligga till grund för fördelningen av kostnaderna för utförande och drift av anläggningarna. Samfälligheten får sedan svara för byggande och underhåll.

Vad först beträffar frågan om benämningen på den som ska vara huvudman för de allmänna platserna när kommunen inte ska vara det konstaterar regeringen att det i PBL saknas en beskrivning av vem som ska svara för plangenomförandet. Plangenomförandeutredningen har föreslagit att den som har ansvar för genomförandet av planen i nu nämnt fall bör benämnas ”enskild huvudman”. Regeringen delar utredningens bedömning och anser att uttrycket enskild huvudman bör användas i PBL för att beskriva vem som svarar för genomförandet av sådana allmänna platser där kommunen inte är huvudman. Regeringens förslag innebär inte någon materiell förändring av nuvarande reglering. Skälet till regeringens förslag är att öka tydligheten och minska den oklarhet som i vissa fall uppkommer i frågan om vem som är huvudman i de fall kommunen inte är huvudman för de allmänna platserna.

Av PBL framgår det inte närmare under vilka omständigheter som en kommun i en detaljplan ska besluta att kommunen inte ska vara huvudman för de allmänna platserna. I 4 kap. 7 § PBL anges endast att kommunen får besluta om sådant enskilt huvudmannaskap om det finns särskilda skäl för det.

Plangenomförandeutredningen föreslår att uttrycket ”särskilda skäl” bör ersättas med att en förutsättning för ett beslut om enskilt huvudmannaskap ska vara ”att beaktansvärda skäl talar för att utförande och förvaltning blir mer ändamålsenligt”.

Regeringen gör i denna fråga följande bedömning. Frågan om det i en detaljplan ska vara kommunalt eller enskilt huvudmannaskap för de allmänna platserna faller tillbaka på den reglering som fanns i 1947 års byggnadslagstiftning och motsvarande äldre lagstiftning. I denna äldre bygglagstiftning fanns det två separata detaljplaneinstitut – stadsplan och byggnadsplan. Inom stadsplanelagda områden var det kommunen som var huvudman för de allmänna platserna och inom byggnadsplanelagda områden var det ett enskilt huvudmannaskap.

Stadsplan skulle därvid upprättas ”i den mån det genom stadens utveckling påkallas för den närmare regleringen av bebyggelsen”. Beträffande behovet av att upprätta byggnadsplan angavs att ”Har tätbebyggelse uppkommit eller kan sådan bebyggelse väntas uppkomma å viss ort, och föranleda ej omständigheterna till att stadsplan upprättas, skall



genom kommunens försorg byggnadsplan upprättas, i den mån sådan plan finnes erforderlig för reglering av bebyggelsen.”

Av kommentaren till bygglagstiftningen (A. Bexelius, A. Nordenstam, V. Körlof) framgår bl.a. att frågan om vilket planinstitut som i det enskilda fallet ska komma till användning får avgöras med hänsyn till ortens utveckling, bebyggelsens karaktär och andra dylika faktorer. Av kommentaren framgår vidare att det i praktiken har visat sig att avsaknaden på ett direkt utpekat rättssubjekt med ansvar för tillgodoseendet av vissa gemensamma behov inte har utgjort något hinder mot att använda byggnadsplaneinstitutet för att reglera relativt omfattande tätbebyggelseansamlingar.

I den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, inordnades de båda planinstituten inom ramen för ett – detaljplan. Möjligheten att göra skillnader beträffande ansvaret för plangenomförandet bibehölls dock genom att kommunen fick möjlighet att, om det fanns särskilda skäl, låta huvudmannaskapet för allmänna platser vara enskilt.

I den proposition som låg till grund för 1987 års lagstiftning Ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1) anger det föredragande statsrådet i specialmotiveringen bl.a: ”Om det finns särskilda skäl kan även annan än kommunen, t.ex. en anläggningssamfällighet, vara huvudman för den allmänna platsen. Syftet med denna bestämmelse är att kommunerna inte utan vidare skall kunna avsäga sig huvudmannaskapet. Ansvaret för gatu- och väghållningen bör enligt min mening i allt väsentligt fördelas enligt samma principer som i dag. Det innebär att kommunen bör kunna avsäga sig ansvaret i sådana områden som man i dag använder byggnadsplan t.ex. inom områden för fritidsbebyggelse.”

Den 2 maj 2011 trädde PBL i kraft. Av regeringens proposition En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170) som låg till grund för den nya lagen, framgår att huvudregeln vad beträffar huvudmannaskapet för allmänna platser även fortsättningsvis bör vara kommunalt, om det inte finns särskilda skäl för annat huvudmannaskap. Vidare anges att vad som ska utgöra särskilda skäl för annat huvudmannaskap än kommunalt bör följa nuvarande praxis.

Regeringen konstaterar att det finns en väl etablerad praxis vad beträffar möjligheterna för en kommun att i en detaljplan ange att kommunen inte ska vara huvudman för de allmänna platserna. Denna praxis har bl.a. redovisats i en rapport med tillkommande komplettering som Lantmäteriet har utarbetat på uppdrag av regeringen (LMV-rapport 2008:6, december 2008 med kompletterande bilaga i februari 2009).

Plangenomförandeutredningen har inte angivit något skäl som talar för att bestämmelserna för att undantaget från huvudregeln om ett kommunalt huvudmannaskap behöver skärpas. Utredningen anger däremot att det kan finnas behov av att förtydliga i vilka fall som kommunen kan avsäga sig huvudmannaskapet och anpassa skälen mer till dagens praxis. Utredningen anger vidare att det i rättspraxis har accepterats enskilt huvudmannaskap även i tätbyggda områden med permanentusbebyggelse, om det funnits enskilt huvudmannaskap i området i övrigt eller i angränsande områden. Regeringen finner att de omständigheter som utredningen har pekat på ligger inom ramen för den praxis som funnits alltsedan 1947 års byggnadslagstiftning. Regeringen finner inte att de förhållanden som utredningen lyft fram i denna del utgör någon

grund för att ändra den reglering som i dag styr valet av huvudmannaskap för allmänna platser. Den praxis som har utarbetats ligger enligt regeringens uppfattning i linje med de intentioner som förelegat vid utformningen av den nu gällande bestämmelsen om huvudmannaskap.

#### *Kommunalt deltagande i gemensamhetsanläggning*

Plangenomförandeutredningen har föreslagit att kommunen, utan koppling till någon fastighet, ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning tillsammans med fastighetsägare och gemensamt ansvara för utförande och förvaltning av en anläggning. Detta ska enligt Plangenomförandeutredningen ske genom en ny bestämmelse i anläggningslagen som ger kommunen rätt att ingå i en gemensamhetsanläggning utan koppling till en fastighet.

Regeringen gör i denna fråga följande bedömning. Av vad som har framgått ovan anser regeringen att det är väsentligt att upprätthålla den grundläggande tydlighet som kommer till uttryck i 4 kap. 5 § PBL att kommunen i en detaljplan ska bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Regeringen anser också att bestämmelsen i 4 kap. 7 § PBL ger ett tydligt uttryck för en huvudregel som innebär att kommunen ska vara huvudman för allmänna platser och att det ska föreligga särskilda skäl för att kommunen ska få bestämma att det i stället ska vara ett enskilt huvudmannaskap för de allmänna platserna.

Kommunen kan numera med stöd av PBL besluta att det inom en och samma detaljplan kan finnas olika huvudmän för olika allmänna platser. Det innebär att kommunen kan vara huvudman för vissa allmänna platser medan det råder enskilt huvudmannaskap för andra sådana platser. För att vissa allmänna platser ska kunna ha enskilt huvudmannaskap krävs även i dessa fall att det finns särskilda skäl. En sådan uppdelning kan t.ex. vara lämplig vid en utvidgning av ett tidigare byggnadsplanlagt område med ny bostadsbebyggelse och där det finns vissa anläggningar som betjänar en större allmänhet. Det kan i det senare fallet t.ex. röra sig om att det finns en badplats som betjänar hela eller en större del av kommunens befolkning samt tillfarten till densamma. Medan lokalgatorna till bostadsbebyggelsen i ett sådant fall får enskilt huvudmannaskap kan badplatsen och tillfarten ha kommunalt huvudmannaskap. Före ikraftträdandet av PBL var kommunen tvungen att i ett sådant fall utarbeta två separata detaljplaner. Den förändring som skett har således inneburit förenklingar av planläggningen och plangenomförandet och detta har skett med bibehållen tydlighet i lagstiftningen.

Den av Plangenomförandeutredningen föreslagna möjligheten för en kommun att delta i en gemensamhetsanläggning har, av vad som kan utläsas, två olika syften. Det ena gäller att det allmänna – kommunen – i viss utsträckning anses ha en nytta av sådana vägar m.m. på allmän plats där huvudmannaskapet är enskilt. Den omständigheten skulle tala för att kommunen skulle vara delaktig i kostnaderna för anläggande, drift och underhåll av de allmänna platserna och att kommunen vid en anläggningsförrättning skulle tilldelas ett andelstal som svarar mot kommunens nytta. Förslaget syftar enligt utredningen till att säkra allmänhetens till-

gång till olika områden och till att fördela kostnaderna på ett mer rationellt sätt.

Det andra motivet är att de enligt utredningen oklara ansvarsförhållandena gällande s.k. gx-områden kan få sin lösning. Här avses mark som i detaljplan har lagts ut som kvartersmark och givits dels beteckningen g, vilket innebär att marken ska vara tillgänglig för gemensamhetsanläggning, dels beteckningen x, vilket innebär att marken likafullt i vissa delar ska vara tillgänglig för allmän gång- och cykeltrafik. Sådan x-markerad mark är kommunen, om den är huvudman för anläggningen, enligt 14 kap. 18 § PBL skyldig att förvärva nyttjanderätt eller annan särskild rätt till om fastighetsägaren begär det.

Lantmäteriet har, med anledning av ett regeringsuppdrag, i rapporten Samråd och olämpliga planbestämmelser (Lantmäterirapport 2013:1) redovisat sådana olämpligt utformade planbestämmelser och kombinationer av sådana planbestämmelser som ofta förekommer i kommunala detaljplaner samt de råd som verket utarbetat i syfte att komma till rätta med sådana bestämmelser. I rapporten anges att kombinationen gx är en sådan olämplig kombination av bestämmelser. Förekomsten av den beskrivna kombinationen leder enligt rapporten till besvärliga ställningstaganden vid genomförandet av planen och medför en rättsosäkerhet för såväl kommunen som för fastighetsägarna. I förhållande till andra olämpligt utformade bestämmelser eller kombinationer av bestämmelser är dock inte gx någon mera frekvent förekommande planbeteckning. Den förekommer i mindre än två procent av de kommunala planerna.

Regeringen finner inte att de förslag som Plangenomförandeutredningen har lämnat beträffande en möjlighet för en kommun att som kommun delta i en gemensamhetsanläggning skulle skapa ökad transparens och tydlighet i plangenomförandet. Regeringen anser att det finns risk för att ett genomförande av utredningens förslag i nu nämnda delar tvärt om skulle kunna bidra till att göra planerings- och plangenomförandeprocessen och inte minst den efterföljande förvaltningsprocessen mera osäker och oförutsägbär. Detta gäller inte minst förslaget att en kommun ska delta i en gemensamhetsanläggning inrättad på allmän plats med enskilt huvudmannaskap. Utredningens förslag i dessa delar bör därför inte genomföras.

Lantmäteriet har i den nämnda rapporten redovisat ett antal åtgärder för att komma till rätta med olämpliga planbestämmelser. Verket lyfter härvid fram de utbildningsinsatser som för närvarande pågår samt till det stödmaterial med bl.a. checklistor som verket har utarbetat. Regeringen anser att Lantmäteriets utbildnings- och utvecklingsarbete inom detta område bör fortgå. I arbetet bör även ingå att tillsammans med Boverket utveckla tydligare vägledning i frågan om hur en kommun på ett planmässigt lämpligt och samtidigt tydligt sätt i en och samma detaljplan kan reglera frågan om olika huvudmän för olika allmänna platser.

Plangenomförandeutredningen har även lämnat förslag som berör lantmäterimyndighetens roll under planprocessen och som berör hithörande frågor. Dessa förslag behandlas i avsnitt 7.3.

### *Lämplighetsprövning avseende vissa anläggningar*

Plangenomförandeutredningen har lämnat förslag som innebär att det vid planläggning i kvartersmark för enskilt bebyggande endast ska få ingå mark och anläggningar som lämpligen utförs och förvaltas av enskilda.

Bakgrunden till förslaget är enligt utredningen att det har hänt att en kommun och en exploatör kommit överens om att en anläggning, som inte är lämplig för förvaltning av en fastighetsägare (hyres- eller bostadsrätt) eller en grupp av fastighetsägare i form av en gemensamhetsanläggning, ska förläggas till kvartersmark och tas över av den nya ägaren till vilken exploatören överlåtit fastigheten. Om anläggningen dessutom ska användas av fler än de som bor i området, kan ansvaret bli tämligen betungande. Motsvarande problematik kan enligt utredningen uppkomma när det gäller anläggningar som ska förläggas på mark för allmän plats med enskilt huvudmannaskap.

Regeringen anser att för att en anläggning ska kunna tas om hand av enskilda fastighetsägare bör den, generellt sett, vara lämplig för enskild förvaltning. Komplicerade anläggningar som kräver teknisk kunskap och speciell utrustning, kan innebära svårigheter för enskilda att sköta, underhålla och reparera. Vilka anläggningar som är att anse som alltför komplicerade är dock inte självklart.

Plangenomförandeutredningen har gjort bedömningen att i första hand bör endast sådana anläggningar, som inte kräver fackkunskaper och som inte är för betungande för en genomsnittlig lekman, kunna inrättas som anläggning som ska förvaltas av en eller flera fastighetsägare. Utredningen anger vidare att anläggningar som sopsugar, reningsanläggningar och bevattningsanläggningar tenderar att bli allt vanligare i vissa bostadsområden. Anläggningarna läggs då ut på kvartersmark med påföljd att det ankommer på fastighetsägarna att svara för drift och underhåll. För att sådana anläggningar ska fungera väl krävs normalt sett att det finns möjligheter att köpa in kvalificerade tjänster för anläggningarnas skötsel.

Olika fastighetsägare eller sammanslutningar av fastighetsägare har olika kompetens att sköta olika typer av anläggningar. En bostadsrättsförening har t.ex. i regel inte någon egen kompetens eller andra förutsättningar att själv svara för erforderliga reparationsarbeten eller att svara för service av installationstekniska eller andra anordningar. Föreningen måste anlita externa konsulter, byggnadsarbetare och installationstekniskt kunnig personal för att bl.a. föreningens byggnader långsiktigt ska fungera för bostadsändamål. Nu nämnda förhållanden är inte och bör enligt regeringens uppfattning inte heller i framtiden vara reglerade i PBL.

Regeringen anser likafullt att sådana anläggningar och anordningar som i regel finns inom ramen för en byggnad i många fall är väl så komplicerade som de som förekommer på kvartersmark. Regeringen anser att det förslag till reglering som Plangenomförandeutredningen har redovisat inte med någon större tydlighet anger hur en avgränsning av vilka anordningar som bör kunna respektive inte bör kunna få förläggas till kvartersmark. Sådana avvägningar och avgränsningar måste kunna falla ut på olika sätt från fall till fall. Den omständigheten att en anläggning eller anordning är komplicerad utgör inte heller skäl för att kommunen skulle vara bättre skickad att ombesörja dess skötsel än fastighetens ägare. Om

t.ex. en byggherre inom ett kvarter vill ha en speciell eller en högre standard inom området, exempelvis att soporna ska omhändertas genom en sopsugsanläggning, saknas enligt regeringens uppfattning skäl för att kommunen ska anlägga, driva och underhålla en sådan funktion. Den omständigheten att sopsugsanläggningen kan kräva särskilt utbildad och kompetent personal bör enligt regeringens uppfattning inte utgöra skäl för att det ska vara kommunen som ska ansvara för anläggningen.

Regeringen delar emellertid utredningens uppfattning att kommunen ska ansvara för sådana anläggningar som betjänar en större allmänhet. De sistnämnda anläggningarna bör normalt lokaliseras till allmän plats.

Med utgångspunkt i nu nämnda förhållanden anser regeringen att det inte finns någon anledning att utöver vad som nu gäller närmare precisera vilka anläggningar som bör förläggas på kvartersmark eller på allmänna platser med enskilt huvudmannaskap.

Den nu behandlade frågan berör även utredningens förslag vad avser lantmäterimyndighetens roll under planprocessen. Denna fråga behandlas i avsnitt 7.3.

#### *Bestämmelsen*

Bestämmelsen finns i 4 kap. 7 § PBL.

### 7.3 Lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen tydliggörs

**Regeringens förslag:** Lantmäterimyndighetens roll i detaljplaneprocessen ska tydliggöras genom att det i plan- och bygglagen ska införas bestämmelser om vad myndigheten ska verka för och ge råd om under samrådet samt yttra sig om i granskningsskedet.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslog dock att lantmäterimyndigheten i vissa fall ska yttra sig över ett utarbetat exploateringsavtal under detaljplanens granskningstid (SOU 2012:91 s. 100 ff. och 272 ff.). Detta framgår bl.a. av redovisningen i avsnitt 7.4.4.

**Remissinstanserna:** *Boverket* anser att är det viktigt att lantmäterimyndighetens roll fördjupas i detaljplaneprocessen. Kommunen bör enligt *Boverket* även vid ett enkelt planförfarande få en formell samråds-skyldighet med lantmäterimyndigheten. *Lantmäteriet* tillstyrker förslaget och anser att det är väsentligt att lantmäterifrågorna verkligen blir behandlade i planprocessen och att detta sker på ett så tidigt stadium som möjligt. Lantmäteriet föreslår att lantmäterimyndigheten förutom de uppgifter som Plangenomförandeutredningen har föreslagit att lantmäterimyndigheten även ska ge råd m.m. avseende huvudmannaskap och markreservat. Lantmäteriet påtalar vidare att lantmäterimyndigheten inte har en utpekad roll vid s.k. enkelt planförfarande och framhåller att det ofta finns ett lika stort behov av att tillföra lantmäterisynpunkter när enkelt planförfarande tillämpas som vid ett normalt planförfarande. Lantmäteriet anser inte att lantmäterimyndigheten bör ges något särskilt lagreglerat ansvar när det gäller avtal mellan en kommun och en exploatör.

Statskontoret ställer sig bakom förslaget om ett förtydligande av lantmäterimyndighetens roll i samrådet och granskningskedet. *Kungl. Tekniska högskolan* anser att lantmäterimyndighetens uppgift ytterligare bör utökas med bl.a. bestämmelserna om markreservat. Lämpligen är det i första hand länsstyrelsen som bör svara för kontrollstationen för exploateringsavtalen.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* ser positivt på förslaget. Dock bedömer länsstyrelsen att granskningen av exploateringsavtalen bör ligga hos länsstyrelsen i det fall länsstyrelsen inte längre ska vara kvar som överklagandeinstans. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* tycker att det är bra som föreslås i utredningen att det tydliggörs vad lantmäterimyndigheten ska verka för i samrådet och granska i detaljplaner. Lantmäterimyndighetens granskning bör vad gäller planbeskrivningen inskränkas till vissa särskilt angivna frågor. Om förslaget att exploateringsavtal ska granskas genomförs, bör det vara en uppgift för både lantmäterimyndigheten och länsstyrelsen. *Länsstyrelsen i Skåne län* ser positivt på förslaget att precisera lantmäterimyndighetens roll och vad de ska yttra sig om under planprocessen. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att lantmäterimyndighetens samrådsroll med fördel kan lagregleras.

Flertalet kommuner anser att ett förtydligande av lantmäterimyndighetens roll i planeringsprocessen är bra. Det gäller bl.a. *Strängnäs kommun, Växjö kommun, Karlshamns kommun* och *Bodens kommun*.

Även *Linköpings kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Halmstads kommun* och *Gävle kommun* ser det som positivt att lantmäterimyndighetens roll vid samråd och granskning av detaljplaner tydliggörs eftersom det kan bidra till att säkra kvaliteten på detaljplanernas genomförbarhet. De nu angivna kommunerna avstyrker dock förslaget att lantmäterimyndigheten ska granska och yttra sig över exploateringsavtalen.

*Värmdö kommun* ifrågasätter förslaget om att ge lantmäterimyndigheten rätten att pröva lagligheten i kommunala avtal. Kommunen anser att det är ett ingrepp i självstyrelsen och kommer att leda till risker för ökade kommunala kostnader. *Jönköpings kommun* anser att lantmäterimyndighetens förändrade roll riskerar att fördröja processen med att ta fram exploateringsavtal vilket kan medföra ökade kostnader. *Göteborgs kommun* anser att det saknas bärande skäl till varför lantmäterimyndigheten ska ges en formell granskande roll. Förslaget anses innebära en onödig byråkratisering som sannolikt inte bidrar till någon förenkling som leder till ökat byggande. *Umeå kommun* avstyrker förslaget om att stärka lantmäterimyndighetens roll. Förslaget medför enligt kommunen att plan- och plangenomförandeprocessen på intet sätt görs effektivare. Även *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter förslaget att lantmäterimyndigheten bör ges en tydligare och starkare roll i planprocessen.

*HSB Riksförbund* välkomnar förslaget att stärka lantmäterimyndighetens roll i planprocessen. Detta borde minska risken för justeringar i ett senare skede i processen. *Fastighetsägarna Sverige* tillstyrker i huvudsak förslaget. *Sveriges Byggindustrier* anser att det är bra att lantmäterimyndighetens uppgift vid samråd förtydligas.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 5 kap. 11 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, ska kommunen i arbetet med att ta fram en detaljplan med s.k. normalt planförfarande bl.a. samråda med länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten. De är de enda myndig-

heter som är obligatoriska samrådsmyndigheter under samrådsskedet. När ett planförslag utarbetas enligt bestämmelserna om ett s.k. enkelt planförfarande enligt 5 kap. 7 § 1 PBL är det enligt gällande rätt tillräckligt att kommunen enbart underrättar länsstyrelsen och ger tillfälle till samråd. Lantmäterimyndigheten behöver således inte underrättas om samrådet.

Regeringen föreslår i avsnitt 6.1 ändrade bestämmelser om planprocessen. Enligt förslagen i avsnitt 6.1.3 kommer samrådskretsen att vara identisk, oavsett om planen handläggs med föreslagna standardförfarandet eller det utökade förfarandet (jfr avsnitt 6.1.1). Regeringens förslag i denna del innebär att kommunen regelmässigt ska samråda med lantmäterimyndigheten oavsett planärendets art.

Vad länsstyrelsen ska göra vid de angivna plansamråden framgår av 5 kap. 14 § PBL. Länsstyrelsens uppgifter under granskningsskedet framgår av 5 kap. 22 § PBL. PBL innehåller inte några bestämmelser om vilken roll lantmäterimyndigheten ska spela vid de nu nämnda tidpunkterna.

Regeringen anser att lantmäterimyndigheten har en mycket viktig uppgift i plangenomförandet. För att plangenomförandet 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 spelar en aktiv roll inom ramen för denna. Detta har också varit avsikten med den reglering som nu finns i PBL även om inte lagen bokstavligen anger att så ska ske.

Regeringen delar således Plangenomförandeutredningens uppfattning att lantmäterimyndighetens roll i detaljplanprocessen ska stärkas genom att det i PBL införs bestämmelser om vad myndigheten ska verka för i samrådet och yttra sig om i granskningsskedet. De uppgifter som lantmäterimyndigheten vid samrådet särskilt bör verka för gäller om förutsättningarna för enskilt huvudmannaskap är uppfyllda, att bestämmelserna om fastighetsindelning m.m. följs, att planbeskrivningen redovisar hur planen är avsedd att genomföras samt att konsekvenserna av planen tydligt framgår. Det gäller således frågor som i dag regleras i 4 kap. 7, 18, 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 respektive tredje stycket PBL. Lantmäterimyndigheten bör enligt regeringens uppfattning lämna skriftliga synpunkter i nämnda frågor till kommunen under den tid då detaljplanen är föremål för samråd.

Regeringen anser vidare att lantmäterimyndigheten på motsvarande sätt ska avge ett yttrande under den tid då planen finns tillgänglig för granskning. De frågor som lantmäterimyndigheten härvid ska uppmärksamma och kommentera är desamma som lantmäterimyndigheten särskilt ska verka för enligt ovan.

Plangenomförandeutredningen har vidare föreslagit att lantmäterimyndigheten särskilt ska verka för att utarbetade exploateringsavtal ska vara förenliga med de närmare bestämmelser som föreslås om sådana avtals materiella innehåll. Utredningen har också angivit att lantmäterimyndigheten i vissa fall ska lämna yttrande i frågan om ett förslag till exploateringsavtal strider mot de bestämmelser som utredningen föreslagit om sådana avtals materiella innehåll. Av de skäl som regeringen anför i avsnitt 7.4.4 bör nu nämnda förslag inte genomföras. Lantmäterimyndigheten ska dock, vilket framgår av avsnitt 7.4.4, ge råd om tillämpningen

av sådana bestämmelser i PBL som behandlar frågan om exploateringsavtal.

Bestämmelserna finns i 5 kap. 15 och 22 a §§ PBL.

## 7.4 Exploateringsavtal

### 7.4.1 Riktlinjer för exploateringsavtal ska antas

**Regeringens förslag:** Det ska i plan- och bygglagen införas en skyldighet för en kommun som avser att ingå exploateringsavtal att i riktlinjer ange utgångspunkter och mål för sådana avtal. Av riktlinjerna ska framgå grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal. Kommunens beslut att anta riktlinjer för exploateringsavtal ska kunna överklagas genom laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Termen exploateringsavtal ska i plan- och bygglagen definieras som ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen och som inte avser ett avtal mellan kommunen och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen angav att det ska finnas ett politiskt beslutat program för exploateringsavtal senast när ett planbesked lämnas eller i samband med annat kommunalt beslut att påbörja en planläggning. Utredningen angav vidare att kommunen kan välja att anta ett sådant program redan dessförinnan i samband med andra politiskt beslutade dokument som i en översiktsplan, i riktlinjer för bostadsförsörjningen eller i ett annat motsvarande program. Utredningens förslag vad avser definitionen av termen exploateringsavtal överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog dock en något snävare definition av termen (SOU 2012:91 s. 254 ff., s. 262 ff. och s. 272 ff.).

**Byggkravsutredningens förslag:** Termen exploateringsavtal definieras på ett sätt som delvis överensstämmer med regeringens förslag. Utredningen föreslog en något snävare avgränsning än vad regeringen föreslår (SOU 2012:86 s. 68 f.).

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag att exploateringsavtalen bör lagregleras. Det gäller bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Lantmäteriet*, *Statskontoret*, *Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Gotlands, Örebro, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län*. Tillstyrker gör också *Strängnäs kommun*, *Växjö kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Umeå kommun*, *Sveriges advokatsamfund*, *HSB Riksförbund*, *Riksbyggen*, *Fastighetsägarna Sverige* och *Sveriges Byggindustrier*.

*Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* avstyrker förslaget. Domstolen kostaterar att förslaget innebär att civilrättsliga frågor regleras



i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, och anser att det kan ifrågasättas om förslaget är för ingripande och om det är lämpligt att låta förhandlingarna ske öppet. Avstyrker gör också *Länsstyrelsen i Hallands län, Nacka kommun, Huddinge kommun, Salems kommun, Upplands-Väsby kommun, Värmdö kommun, Jönköpings kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Vellinge kommun, Göteborgs kommun, Arvika kommun, Halmstads kommun, Östersunds kommun* och *Byggherrarna Sverige AB*. De skäl som anförs mot förslaget att lagreglera exploateringsavtalen är framför allt att de förfaranderegler som Plangenomförandeutredningen har föreslagit anses vara alltför betungande och att dessa kommer att leda till merarbete och fördröja och fördyra planprocessen. Vidare framförs att kommunernas avtalsfrihet kommer att begränsas vid en lagreglering av exploateringsavtalen.

*Boverket* anger att det finns skäl som talar för att ge lagstöd för exploateringsavtal och ser inga hinder mot att kommunen ska uttala sina allmänna utgångspunkter och mål med exploateringsavtal m.m. i ett särskilt program. *Boverket* anger vidare att lagstöd för exploateringsavtal kan ligga i linje med annan rättslig reglering vid överlåtelse av fast egendom och med hänsyn till de offentligrättsliga kompetensinslagen i avtalstypen. *Lantmäteriet* anser att förutsägbarheten bör förbättras om det finns ett politiskt förankrat och offentliggjort program för exploateringsavtal. Programmet kan förhoppningsvis göras tämligen enkelt och sedan gälla generellt inom kommunen. *Lantmäteriet* anser det vara en onödig överreglering att programmet enligt lag ska kopplas samman med översiktsplanen. Det borde stå kommunen fritt i vilken form programmet i frågas tas fram.

Flera instanser som tillstyrker utredningens förslag är kritiska till de förfaranderegler för exploateringsavtalen som utredningen har föreslagit. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* bedömer det tveksamt med en sådan framförhållning att ett program för exploateringsavtal kan finnas i kommunens översiktsplan. *Gävle kommun* anser att det är bra att det föreslås ett kommunalt program som anger kommunens mål med exploateringsavtal och huvudprinciperna för kostnadsfördelning vid utbyggnad av allmän plats. *Umeå kommun* delar i huvudsak utredningens bedömning om vad en lagreglering av exploateringsavtal bör innehålla. Kommunen avstyrker dock att det ska finnas ett politiskt förankrat program för exploateringsavtal senast när planbesked lämnas. *Göteborgs kommun* anser att förslaget att det ska finnas ett politiskt förankrat program för exploateringsavtal senast när planbesked ges eller detaljplan påbörjas är oklart. *Sveriges Kommuner och Landsting, Ale kommun* och *Härryda kommun* anger att ett särskilt program för exploateringsavtal enbart låter sig göras på en översiktlig nivå.

*Länsstyrelsen i Örebro län* är kritisk till att kommunen ska upprätta ett särskilt program för exploateringsavtal och att programmet ska anges i översiktsplanen. *Värmdö kommun* anser att ett krav på exploateringsavtal ter sig främmande. *Malmö kommun* anser att det särskilda programmet för exploateringsavtal knappast låter sig göras i ett tidigt skede så som utredaren förslagit. *Göteborgs kommun* anser att det finns oklarhet med det politiska programmet. *Lunds kommun* framhåller att kopplingen till översiktsplan ter sig märklig eftersom detta dokument beskriver kommunala ambitioner på en relativt lång sikt. Det är inte sannolikt att det är

möjligt att i ett så tidigt skede definiera geografiska avgränsningar och kunna förutse vilka åtgärder och anläggningar som erfordras.

*Fastighetsägarna Sverige* och *Sveriges Byggindustrier* stödjer förslaget att det ska finnas ett program för exploateringsavtal. *Hysesgästföreningen* delar utredningens utgångspunkt att hanteringen av exploateringsavtal präglas av bristande förutsägbarhet, offentlighet och insyn. Detta riskerar att leda till att endast finansiellt starka byggherrar vågar etablera sig på marknaden vilket leder till begränsad konkurrens. *Wallenstam AB* tillstyrker förslaget att det ska finnas ett politiskt beslutat program för exploateringsavtal.

Beträffande definitionen av termen exploateringsavtal konstaterar *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* att Plangenomförandeutredningen föreslagit att begreppet byggherre ska användas för den ena parten i ett exploateringsavtal. Domstolen framhåller att part i ett sådant avtal också kan vara en markägare. *Lantmäteriet* tillstyrker att begreppet exploateringsavtal definieras i lagen och har inte några invändningar mot det förslag som Byggkravsutredningen lämnat. *Lantmäteriet* anser att det är angeläget att skilja på de fall där kommunen är markägare (markanvisningsavtal) och där kommunen agerar enbart som myndighet (exploateringsavtal). *Statskontoret* ställer sig bakom Byggkravsutredningens förslag. Det gör också *Umeå kommun*, *Byggherrarna Sverige AB*, *Kontrollansvarigas Riksförening*, *HSB Riksförbund*, *Riksbyggen*, *NCC* och *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag*.

*Fastighetsägarna Sverige* och *Sveriges Byggindustrier* avstyrker att ordet ”privat” införs framför byggherre respektive fastighetsägare. Att skilja mellan privata och offentliga byggherrar anses vara konkurrensnedvridande och inte vara förenligt med gällande konkurrenslagstiftning.

*Västsvenska Handelskammaren* är positiv till Byggkravsutredningens förslag. Beträffande definitionen av exploateringsavtal bör denna dock utvidgas till att även omfatta andra byggherrar än privata. Definitionen bör enligt *Handelskammaren* kunna användas i alla de fall där det inte handlar om av kommunen ägd mark.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Riktlinjer för exploateringsavtal*

Bristen på tydliga regler för vad ett exploateringsavtal ska kunna innehålla och formerna för hur förhandlingar om sådana avtal ska gå till har kritiserats bl.a. eftersom avsaknaden av sådana regler kan leda till onödiga tidsförluster och därmed höga kostnader inte minst för den del av näringslivet som är involverad i samhällsbyggandet. Den rättsliga grunden för en kommun att ställa krav på att en byggherre eller fastighetsägare ska teckna ett exploateringsavtal har ansetts vara de bestämmelser som nu återfinns i 6 kap. 3–10 och 12 §§ PBL. Innehållet i dessa paragrafer beskrivs närmare i nästa avsnitt (avsnitt 7.4.2). Eftersom exploateringsavtalen och deras omfattning inte är specifikt reglerade i lagstiftning, har en kommun betydande utrymme och möjligheter att ställa upp riktlinjer och krav på de företag som vill exploatera mark. Detta leder i vissa fall till problem. Det gäller inte enbart för dem som har för avsikt att uppföra ny bostadsbebyggelse utan också för andra samhällsbygg-

nadsintressenter. Avsaknaden av tydliga regler medför dessutom att det för en exploatör är svårt att förutse kostnadskrav och andra krav som kommunen kan komma att ställa och att därmed planera för framtida utbyggnadsprojekt. Svårigheterna blir inte mindre av att olika kommuner har olika rutiner för förhandlingar om sådana avtal och tillämpar olika, och ofta otydligt formulerade, principer för vad sådana avtal ska reglera.

Kommunens förhandlingsposition inför tecknande av ett exploateringsavtal bygger, förutom på de s.k. exploatörsbestämmelserna, i grunden även på bestämmelserna i 1 kap. 2 § PBL där det anges att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten. Det innebär att det är kommunen som har att besluta om var, när och hur en detaljplan ska upprättas, det s.k. kommunala planmonopolet.

Förhandlingar om tecknande av exploateringsavtal påbörjas ofta före eller i anslutning till att det kommunala detaljplanearbetet påbörjas. Avtalet ingås ofta strax innan eller i omedelbar anslutning till planantagandet. Avtalets giltighet villkoras normalt med att planen vinner laga kraft.

Kommunens starka förhandlingsposition i kombination med de i dag i vissa fall oklara förutsättningarna för kommunens krav på innehåll i ett exploateringsavtal kan medföra att det är svårt att förutsäga vilka åtaganden som en byggherre eller fastighetsägare kan få ikläda sig för att kommunen ska påbörja eller fortsätta ett planarbete. Av den redovisning som Plangenomförandeutredningen har lämnat framgår att det förekommer att kommuner i förhandlingar om exploateringsavtal framför krav på att en exploatör ska stå för andra omkostnader än sådana som är direkt hänförliga till den byggnation som exploatören från början planerat. Det kan härvid bl.a. gälla krav på åtaganden som omfattar byggnation av skolor, daghem, större trafikaneläggningar och idrottsplatser. I andra fall kan kraven avse att exploatören ska lämna bidrag till kommunens kostnader för sådana anläggningar.

En exploatör står i förhandlingssituationen i en stark beroendeställning till kommunen vilket kan leda till att exploatören ingår avtal med kommunen som reglerar åtaganden som innebär att anläggningar eller verksamheter som inte har någon mera direkt anknytning till en detaljplan eller till plangenomförandet ska utföras eller finansieras av exploatören. Detta förhållande gäller framför allt i landets storstadsregioner och tillväxtområden. När det föreligger en sådan obalans i styrkeförhållandet kan det i vissa fall medföra att om en exploatör inte tillgodoser kommunens krav kan detaljplanearbetet komma att avbrytas. Inte sällan leder diskussionerna om tecknande av exploateringsavtal till långvariga förhandlingar, i vissa fall med osäker utgång. Sådana förhandlingar medför att planprocessen fördröjs, att kostnaderna för projektets genomförande måste senareläggas samt att angelägna samhällsbehov inte kan tillgodoses vid önskvärd tidpunkt.

Plangenomförandeutredningen har studerat frågan om hur utbyggnadsavtal hanteras i ett antal till Sverige näraliggande länder och som har en något likartad planeringsbakgrund. Det gäller Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Tyskland. Av studien framgår att samtliga länder har någon form av reglering av sådana avtal. Utformningen av den aktuella regleringen varierar. Gemensamt för de olika ländernas reglering är att på lämpligt sätt klarlägga hur kostnader för infrastrukturutbyggnaden ska finansieras. Ett annat gemensamt drag i de studerade länderna är

kravet på offentlighet och insyn i avtalen. Även inom detta område skiljer sig regleringens utformning mellan de olika länderna. I flera av de studerade länderna har lagregleringen av avtalen kommit till stånd under de senaste åren.

Den omständigheten att andra länder under senare år har reglerat frågan om formerna för och innehållet i exploateringsavtal utgör i sig inte ett skäl för att en lagstiftning som reglerar exploateringsavtal ska införas i Sverige. Avsaknaden av en sådan reglering har emellertid visat sig innebära vissa olägenheter som redovisats ovan. På en allt mera internationaliserad bygg- och fastighetsmarknad kan tillkomsten av en likartad lagreglering som den som finns i andra länder skapa bättre förutsättningar för utländska aktörer att etablera sig på den svenska marknaden och därmed bidra till ett ökat intresse för att bygga och en ökad konkurrens inom byggandet. Detta kan i sig också komma att leda till lägre kostnader inom berörda sektorer och därmed i förlängningen bl.a. bidra till lägre boendekostnader.

Regeringen anser att en förutsättning för en enkel, snabb, rationell och kostnadseffektiv planerings- och plangenomförandeprocess är att den i så stor utsträckning som möjligt är förutsägbar. Det gäller i processens alla delar. En viktig del i denna förutsägbarhet är att skapa tydliga regler för plangenomförandet och dess finansiering. När det gäller exploateringar av mindre omfattning kan därvid dagens gatukostnadsregler komma till användning.

När det gäller exploateringar av lite större omfattning kommer det också fortsättningsvis finnas ett behov av att teckna avtal mellan en kommun och byggherrar eller fastighetsägare om hur utbyggnaden ska genomföras och hur olika anläggningar ska finansieras. Det är då angeläget att söka skapa så tydliga regler och förfaranden som möjligt för att angelägna samhällsbyggnadsprojekt ska kunna genomföras och att genomförandet kan komma till stånd utan onödigt dröjsmål. Detta bör enligt regeringens uppfattning ske genom en lagreglering av exploateringsavtalen.

Den första delen av en sådan lagreglering bör enligt regeringens uppfattning vara att i PBL införa ett krav på att den kommun som avser att förhandla om och teckna ett exploateringsavtal med en byggherre eller fastighetsägare ska ha stöd i av kommunen antagna riktlinjer för exploateringsavtal. Därigenom kan en exploatör få möjlighet att i god tid sätta sig in i vilka krav och förutsättningar som han eller hon kommer att mötas av i förhandlingarna med kommunen. Det är viktigt att förutsättningarna är klarlagda i ett så tidigt skede som möjligt. Genom att anta riktlinjer för exploateringsavtal offentliggör kommunen sina avsikter att förhandla om exploateringsavtal. Lagregleringen av skyldigheten att anta riktlinjer för exploateringsavtal innebär att kommunen genom ett politiskt förankrat beslut ska ha tagit ställning till utgångspunkter och mål för sådana avtal. Av riktlinjerna ska framgå grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå exploateringsavtal. I sådana riktlinjer kan på en översiktlig nivå redovisas när, under vilka förhållanden och inom vilka geografiskt avgränsade områden som kommunen avser att ingå exploateringsavtal. Riktlinjerna kan vidare ange de övergripande principerna för

vilka åtgärder och kostnader som kommunen avser att få täckning för genom ingående av exploateringsavtal och på vilka grunder detta ska ske. Riktlinjerna kan även ange det sätt på vilket kommunen tidsmässigt och formellt avser att bereda frågan om sådana avtal.

Kommunens riktlinjer för exploateringsavtal kan även redovisa andra kommunala önskemål som kommunen avser att reglera i exploateringsavtal och som det kan vara av betydelse för byggherrar och fastighetsägare att ha kunskap om för att i förväg kunna bedöma konsekvenserna av en framtida planläggning. Riktlinjerna kan på det sätt som Plan genomförandeutredningen har föreslagit knytas till andra politiskt beslutade dokument som en översiktsplan, till riktlinjer för bostadsförsörjningen, till ställningstaganden kring kommunens tomtprissättning eller till ett annat motsvarande program eller beslut.

Ett lagstöd för exploateringsavtalen bör enligt regeringens uppfattning kunna bidra till en bättre förutsägbarhet och en balans mellan parterna. Genom att ge exploateringsavtalen en legal inramning skapas vidare en ökad transparens och en likabehandling av olika exploatörer varvid även rättssäkerhetsaspekter kan tillgodoses på ett bättre sätt än för närvarande.

Exploateringsverksamheten i många av landets kommuner är begränsad. I vissa kommuner sker utbyggnadsverksamheten enbart på mark som ägs av kommunen. I de kommuner där det av olika skäl inte finns anledning att förhandla om eller teckna exploateringsavtal finns det självfallet inte någon anledning att utforma och besluta om politiskt förankrade riktlinjer för exploateringsavtal.

Frågan om en lagreglering av exploateringsavtalens närmare innehåll och om hur exploateringsavtalen bör knytas till övriga handlingar som reglerar en detaljplans genomförande behandlas i följande avsnitt.

Kommunala beslut överklagas antingen genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) eller också genom förvaltningsbesvär. Enligt 10 kap. 3 § kommunallagen gäller inte föreskrifterna i det kapitlet om det i lag eller annan författning finns särskilda föreskrifter om överklagande. I PBL finns det särskilda föreskrifter om överklagande i 13 kap. För att det ska vara möjligt att överklaga kommunens beslut om att anta riktlinjer för exploateringsavtal genom laglighetsprövning behöver det därför tas in en bestämmelse om detta i PBL.

Bestämmelserna finns i 6 kap. 39 § och 13 kap. 1 § PBL.

#### *Definition av termen exploateringsavtal*

Plangenomförandeutredningen har inte redovisat någon definition av begreppet ”exploatering” eller av begreppet ”exploatör”. Utredningen har emellertid i 1 kap. 4 § PBL redovisat ett förslag till definition av begreppet ”exploateringsavtal”. Ett sådant avtal anges vara ”ett avtal mellan en byggherre och en kommun som innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan”. De bestämmelser som nu finns i 6 kap. 3–10 och 12 §§ PBL brukar vanligtvis benämnas PBL:s exploatörsbestämmelser. Dessa bestämmelser anses utgöra den legala grunden för kommunens förhandlingar om och tecknande av exploateringsavtal.

Bestämmelserna innebär i korthet att länsstyrelsen, efter ansökan från en kommun, i vissa fall kan besluta att den som äger mark eller annat utrymme, som enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats, är

skyldig att utan ersättning upplåta eller avstå marken eller utrymmet till huvudmannen för den allmänna platsen. Ett sådant beslut ska fattas innan detaljplanen antas och får endast ske i den mån det kan anses vara skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt. Om kommunen har begärt det och i den mån det är skäligt får länsstyrelsen i beslutet också bestämma att ägaren ska bekosta anläggande av gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. PBL definierar således indirekt begreppet exploatör som vissa enskilda eller juridiska personer som äger mark eller utrymme i en detaljplan.

Inte heller Byggkravsutredningen har i sitt betänkande Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav (SOU 2012:86) redovisat någon definition av begreppet exploatör. Utredningen föreslår emellertid att det i 1 kap. 4 § PBL införs en definition av begreppet exploateringsavtal. Ett exploateringsavtal är enligt utredningen ett ”avtal mellan privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, som innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan som berör enskild fastighet”.

I allmänt språkbruk används ofta ordet exploatera i bemärkelsen utnyttja, dra fördel av eller ta i anspråk. Detta är exempel på användning av begreppet exploatera som väl överensstämmer med vad som avses med hur begreppet används i samband med planläggning och plangenomförande. En detaljplan innebär tillskapande av olika former av nyttigheter. Vid plangenomförandet kan dessa nyttigheter utnyttjas av den som drar fördel av planläggningen. Det innebär ofta att någon tar i anspråk marken på det sätt som detaljplanen skapar förutsättningar för. Den som på detta sätt drar fördel av en detaljplan kan därvid benämnas exploatör.

Regeringen anser att det inte finns skäl för att närmare definiera vad som avses med exploatering och exploatör. Det låter sig knappast göras eftersom förhållandena kan skilja sig påtagligt mellan olika planeringssituationer, mellan olika delar av en kommun och mellan olika kommuner i landet. Utgångspunkt i synen på vad som bör ingå i termen exploatör bör i stället vara vad som för närvarande anges i dagens exploatörbestämmelser, dvs. en ägare till mark eller utrymme som med hänsyn till omständigheterna kan tillgodogöra sig en viss nytta av en detaljplaneläggning.

Enligt regeringens uppfattning bör exploateringsavtalen definieras i 1 kap. 4 § PBL. En sådan definition bör inte göra någon åtskillnad mellan om en fastighet ägs av en privatperson eller av en juridisk person. Någon åtskillnad bör heller inte ske med avseende på om planläggningen berör en enskild fastighet eller inte. Det kan således röra sig om en eller flera fastigheter och det kan också röra sig om del eller delar av en eller flera fastigheter. Med beaktande av vad de båda utredningarna har föreslagit i övrigt bör enligt regeringens uppfattning begreppet exploateringsavtal definieras som ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen.

Denna definition bör dock kompletteras i ett avseende. Definitionen bör inte omfatta avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur. Härvid avses utbyggnad av sådana järnvägar och vägar som staten har huvudansvaret för och som normalt kommer till stånd efter en planläggning med stöd av väglagen (1971:948)

eller lagen (1985:192) om byggande av järnväg. I vissa fall, framför allt i tätbebyggda områden, kommer en utbyggnad av vägar och järnvägar till stånd genom tillämpning av såväl infrastrukturlagstiftningen som detaljplaneinstitutet. I de fall staten, genom Trafikverket, och kommunen träffar ett avtal om finansieringen av en utbyggnad av en sådan statlig transportinfrastruktur är avtalet, med den definition som valts, inte att betrakta som ett exploateringsavtal. Sådana avtal kan därmed ingås fristående från kommunens beslutade riktlinjer för exploateringsavtal och utan beaktande av de i avsnitt 7.4.2 föreslagna bestämmelserna om exploateringsavtalens materiella innehåll.

Bestämmelsen finns i 1 kap. 4 § PBL.

## 7.4.2 Exploateringsavtalens materiella innehåll regleras

**Regeringens förslag:** Det ska i plan- och bygglagen införas bestämmelser som reglerar exploateringsavtalens materiella innehåll.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslog dels en starkare koppling mellan bestämmelserna om exploateringsavtal och bestämmelserna om gatuvavgifter, dels att ett exploateringsavtal inte ska få reglera åtaganden för vissa andra anläggningar för verksamheter (SOU 2012:91 s. 267 ff).

**Remissinstanserna:** *Boverket* håller med utredaren om att det finns skäl att ge lagstöd för exploateringsavtal. När det gäller omfattning av avtalen ser *Boverket* en komplikation i att utredaren ger kommunen en möjlighet att avtala om frågor som bebyggelsens utformning i s.k. gestaltningsprogram och utformningen av allmänna platser. *Lantmäteriet* tillstyrker grundprinciperna och menar att det är väsentligt att regelverket leder till att de kostnader som en byggherre ska stå för är förutsägbara. *Lantmäteriet* anser vidare att det är rimligt att även kostnader utanför ett aktuellt planområde kan inkluderas och att begränsningen då blir att kostnaderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras samt att kostnaderna ska stå i rimligt förhållande till exploatörens nytta av planen.

*Länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands, Västra Götalands, Örebro, Jämtlands och Norrbottens län* anser att det är bra att lagförslaget innebär att byggherren får ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Samtidigt anger *Länsstyrelserna i Gotlands län och Norrbottens län* att det kommer att vara svårt att diskutera avtalens innehåll under planprocessens gång, eftersom det påverkas av ändringar som sker genom planutformningen.

*Upplands-Bro kommun* anser att det måste vara rimligt att kommuner ska kunna kräva medfinansiering av exploatörer. Utredningen går, enligt kommunen, emot detta på ett flertal punkter vilket är oacceptabelt. *Helsingborgs kommun* anser att förslaget att kommunen inte får lov att ta ut ersättning för åtgärder som vidtagits före detaljplanen bör utgå. Bestämmelsen innebär svårigheter när ett större område med flera markägare ska exploateras. Det kan inte vara rimligt att den fastighetsägare som är först ut med att planlägga ska stå för huvuddelen av kostnaderna för exempel-

vis större infartsleder som även försörjer områden inom framtida detaljplaner. *Lunds kommun* konstaterar att tidigt i planprocessen är många av frågorna som behandlas i exploateringsavtalet inte ens kända. *Umeå kommun* delar i huvudsak utredningens bedömning om vad en lagreglering av exploateringsavtal bör innehålla.

*Fastighetsägarna* och *Sveriges Byggindustrier* anser att det är olyckligt att utredningen föreslår att åtgärder även utanför detaljplanegräns ska kunna ingå i exploateringsavtal. Detta kan bl.a. bidra till en minskad förutsägbarhet. *Hyresgästföreningen* är positiv till att genom lagstiftning tydliggöra exploateringsavtalens materiella innebörd. Det kan bidra till en bättre förutsägbarhet och balans mellan parterna.

*HSB Riksförbund* och *Hyresgästföreningen* välkomnar förtydligandet att ett exploateringsavtal inte ska få ålägga en byggherre att bekosta s.k. social infrastruktur. Även *Fastighetsägarna Sverige* och *Sveriges Byggindustrier* anser att det är riktigt att social infrastruktur ska bekostas av kommunen. *Wallenstam AB* tillstyrker att exploateringsavtal inte ska få innehålla ett åtagande för en byggherre att helt eller delvis bekosta social infrastruktur. Bolaget tillstyrker även förslaget att de åtgärder som ska kunna ingå i byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.

*Statskontoret* anser när det gäller bekostande av social infrastruktur i exploateringsavtalen att utredningens resonemang är rimligt, men hade gärna sett en bättre genomlysning av de kommunalekonomiska konsekvenserna av förslaget samt konsekvenserna för kommunernas möjligheter att uppfylla sina åtaganden enligt lag.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

Den rättsliga grunden för tecknande av exploateringsavtal i samband med en detaljplanläggning innehåller två delar. Den ena delen består av bestämmelserna i 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, varav framgår att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det s.k. planmonopolet. Den andra delen är PBL:s bestämmelser i 6 kap. 3–10 och 12 §§ PBL, de s.k. exploatörsbestämmelserna. Dessa innebär att en fastighetsägare i vissa fall kan dels utan vederlag få avstå eller upplåta sådan mark som erfordras för allmänna platser i en detaljplan, dels förpliktigas att bekosta anläggningar för gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp inom dessa områden. Länsstyrelsen prövar på kommunens begäran frågor rörande dessa bestämmelser. Prövningen ska ske före det att kommunen antar detaljplanen. I annat fall saknas förutsättningar för en sådan prövning. Länsstyrelsens prövning i fråga om vederlagsfritt avyttrande eller upplåtande av mark ska ske mot bakgrund av i vad mån det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt. Prövningen om ägaren av marken ska bekosta vissa anläggningsåtgärder ska ses mot bakgrund av i vad mån det är skäligt att så sker.

De nu angivna bestämmelserna har under de senaste åren tillämpats i mycket begränsad omfattning. Däremot finns det ett flertal fall där länsstyrelserna har fattat beslut om att tillämpa exploatörsbestämmelserna



och där detta senare har visat sig medföra en del problem. Frågan om exploatörsbestämmelsernas framtid samt de problem som tillämpningen av bestämmelserna i vissa fall har skapat behandlas i avsnitt 7.5.

Skälet till att bestämmelserna inte har tillämpats i praktiken torde vara att de inte är ändamålsenligt utformade. Det gäller dels den formella processen fram till ett beslut av länsstyrelsen, dels de begränsningar som föreligger beträffande den materiella omfattningen av vad länsstyrelsen kan besluta om. I stället för att enbart reglera vissa frågor om mark för allmän plats och bekostandet av vissa gator, vägar och anläggningar för vatten och avlopp inom ett begränsat område väljer flertalet kommuner att förhandla om och teckna avtal med byggherrar och fastighetsägare. Dessa avtal har i regel ett betydligt vidare perspektiv på plangenomförandet och reglerar inte enbart sådana frågor som länsstyrelsen har att pröva, dvs. vissa specifika mark- och finansieringsfrågor inom begränsade områden.

De olägenheter som kan uppkomma inför och vid beslut om sådana avtal har beskrivits i avsnitt 7.4.1. Utöver de där beskrivna negativa konsekvenserna kan konstateras att om ett allt större finansieringsansvar successivt åläggs den privata sektorn kommer risken för att konkurrensen försämrats att öka. Detta beror på att enbart ett begränsat antal större och resursstarka exploatörer har förutsättningar att genomföra sådana projekt. Omvänt torde i och för sig också gälla att om en större finansiell börda läggs på den offentliga sektorn riskerar det att minska kommunernas incitament för att planera och bygga ut nya bostadsområden m.m.

Mot denna bakgrund har Plangenomförandeutredningen föreslagit att innehållet i exploateringsavtalen bör regleras (SOU 2012:91 s. 254 ff.).

#### *Vad exploateringsavtalen får innehålla bör framgå av plan- och bygglagen*

Regeringen delar Plangenomförandeutredningens uppfattning att det är lämpligt att reglera exploateringsavtalens innehåll, inte minst för att göra det tydligt vad ett sådant avtal får respektive inte får innehålla. Regeringen anser att det materiella innehållet i exploateringsavtal bör bygga på vissa av de grundläggande principer om finansiering som i dag finns i PBL:s exploatörsbestämmelser.

En utgångspunkt bör vara att avtalen bl.a. kan reglera överlåtelse av mark som behövs för att tillgodose behovet av allmänna platser samt bekostandet av anläggande av gator och vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp (jfr innehållet i nuvarande 6 kap. 3–10 och 12 §§ PBL). En annan utgångspunkt bör vara att en byggherre eller fastighetsägare endast ska bekosta anläggningar i den utsträckning som det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta som exploatören kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt (jfr 6 kap. 5 § PBL).

De nu nämnda utgångspunkterna för vad ett exploateringsavtal kan innehålla bör enligt regeringens uppfattning utgöra grunden för de förhandlingar som sker mellan en kommun och den byggherre eller fastighetsägare som vill genomföra ett utbyggnadsprojekt som förutsätter en detaljplan.

Regeringen anser att parterna bör ha frihet att komma överens om sådana situationsberoende och individuellt anpassade lösningar för den aktuella exploateringen, som kan innebära att planprocessen och bostadsbyggande och andra samhällsviktiga projekt kan effektiviseras. Lagregleringen av exploateringsavtalen blir därför en fråga om att väga behovet av förutsägbarhet och lagstöd för avtalsförhandlingar mot behovet av flexibilitet och situationsberoende lösningar i avtalen för ett effektivt plangenomförande.

Regeringen anser att ett exploateringsavtal i första hand ska kunna avse ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera sådana åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Detta bör framgå av PBL.

Att åtgärderna ska vara nödvändiga avses i detta fall inte bara sådana åtgärder inom ett specifikt detaljplaneområde som behövs för att den bebyggelse som planen medger ska kunna komma till stånd. Nödvändiga åtgärder kan också omfatta åtgärder som på annat sätt är direkt föranledda av detaljplanen. Det kan således vara frågan om åtgärder som behöver vidtas utanför det område som den aktuella detaljplanen avser. Till denna kategori hör exempelvis åtgärder som behövs för att kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera eller för att åstadkomma en säker och effektiv trafikreglering för ett nytt eller utvidgat köpcentrum, t.ex. finansiering av nödvändiga avfarter eller andra investeringar i teknisk infrastruktur som är nödvändiga för att genomföra en detaljplan.

I vissa fall krävs det även andra – än nu nämnda – åtgärder för att ett område ska kunna bebyggas, t.ex. att markföreningar avhjälpas. Det kan även vara frågor om att vissa skydds- och säkerhetsåtgärder kan behöva vidtas i ett sammanhang för att den kvartersmark som planen möjliggör ska anses vara lämplig för bebyggelse. Det är i sådana fall naturligt att reglera också sådana frågor i ett exploateringsavtal eftersom denna typ av åtgärder utgör såväl en ekonomisk kostnad som en nödvändig förutsättning för planens genomförande.

Utöver sådana frågor som rör rent ekonomiska förhållanden mellan kommunen och en byggherre eller en fastighetsägare kan ett exploateringsavtal givetvis också reglera andra förhållanden. Det gäller exempelvis frågor om bebyggelsens utformning, bl.a. genom hänvisning till gestaltungsprogram, samt utformningen av allmänna platser. Även frågor av mera administrativ karaktär kan behandlas i ett exploateringsavtal. Det kan härvid handla om tidsplanering, kontroller och garantitider för exploatörens åtgärder, ansökningar om lantmåteri-förrättningar, frågor om säkerheter och förfarandet vid tvister, m.m.

De åtgärder som ska kunna ingå i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Det innebär att de överenskommelser som träffas i nu nämnda avseenden ska vara skäligen med hänsyn till exploateringen art och omfång samt den nytta de avtalslutande parterna har av att detaljplanen genomförs på ett bra sätt. Vägledning om vad som avses med nytta och att åtgärderna ska stå i rimligt förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens åtagande

finns i propositionen En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170 s. 250 f.).

Tillämpat på exploateringsavtal blir reglerna om skälighet och nytta närmast komplementära till bestämmelser om vad avtalet får omfatta. Så länge byggherren eller fastighetsägaren uppnår någon ekonomisk nytta med avtalet är lagens krav uppfyllda. Någon möjlighet för kommunen att framtvinga ett avtal finns inte. Kravet på nytta ska dock vara uppnått inom ramen för varje exploateringsavtal. Det är alltså inte tillåtet att ingå avtal som innebär en ekonomisk förlust mot ersättning i någon annan form, som inte regleras avtalet. Därmed försvåras möjligheterna att föra in andra, i förhållande till den aktuella detaljplanen främmande, förhållanden i ett exploateringsavtal.

I föregående avsnitt har regeringen förordat att den kommun som har för avsikt att träffa exploateringsavtal ska ha antagit politiskt förankrade riktlinjer för sådana avtal (avsnitt 7.4.1). Riktlinjerna ska bl.a. ange de övergripande principerna för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner. Genom att det finns sådana riktlinjer kan en byggherre eller fastighetsägare, redan innan förhandlingar om ett avtal inleds, få kännedom om vilka principer som kommunen har med avseende på sådana åtgärder m.m. som en exploatör kan få bidra till. I vilken utsträckning som kommunen har för avsikt att reglera andra frågor än rent ekonomiska kan med fördel framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal.

*Ett exploateringsavtal bör endast få avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före detaljplanens antagande i fråga om etappvis utbyggnad*

En fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är om och i så fall hur ett exploateringsavtal ska kunna beakta sådana investeringar som har genomförts redan före det att en ny detaljplan antas. Plangenomförandeutredningen har föreslagit att så ska få ske i den mån den nya planen utgör ett steg i en etappvis utbyggnad. Regeringen delar uppfattningen att det i ett sådant fall bör vara möjligt för en kommun att genom ett exploateringsavtal reglera finansieringen av redan genomförda investeringar. Investeringar som har skett i historisk tid eller investeringar som i övrigt saknar ett direkt samband med en ny detaljplan bör av naturliga skäl inte kunna finansieras genom ett exploateringsavtal. Detta bör framgå direkt av lagen.

De riktlinjer för exploateringsavtal, som kommunen har att anta, kan innehålla en redovisning av sådana investeringar som har utförts eller avses utföras som ett led i en stegvis utbyggnad och som kommunen har att för avsikt låta ingå i framtida individuella exploateringsavtal.

Motsvarande förhållanden som för efterhandsbetalning för genomförda investeringar bör enligt regeringens uppfattning även gälla för förskottsreglering av planerade framtida investeringar. Även när det gäller kommunens planer på att genom förskotteringar finansiera framtida investeringar kan kommunens avsikter i detta avseende med fördel framgå av kommunens riktlinjer för exploateringsavtal.

### *Vissa frågor bör inte kunna regleras i ett exploateringsavtal*

Plangenomförandeutredningen har föreslagit vissa begränsningar i fråga om vad ett exploateringsavtal ska kunna innehålla när det gäller social infrastruktur. Det har förekommit att kommuner i avtal om plangenomförande, utöver kommunaltekniska anordningar som gator och vägar, även har reglerat frågor som innebär att en exploatör är skyldig att uppföra eller bidra till kostnaderna för sådana anläggningar, byggnader eller verksamheter som kommunen har ett lagstadgat ansvar att ombesörja, exempelvis vård, skola och omsorg. Plangenomförandeutredningen menade att det vore principiellt felaktigt att legalisera den typen av finansiering som omfattar sådana åtgärder som kommunen enligt lag är skyldig att tillhandahålla. Utredningen har pekat på att denna typ av reglering inte kan ingå i ett exploateringsavtal i bl.a. Danmark och Norge. Regeringen delar i detta avseende utredningens uppfattning. Det innebär att kostnaderna för byggnader, anläggningar eller verksamheter inom exempelvis vård, skola och omsorg inte genom ett exploateringsavtal ska kunna föras över till och finansieras av en byggherre eller fastighetsägare. Även denna begränsning bör framgå direkt av PBL.

### *Bestämmelserna*

Bestämmelserna finns i 6 kap. 40–42 §§ PBL.

## **7.4.3 Förfaranderegler när exploateringsavtal ska ingås**

**Regeringens förslag:** Under arbetet med att ta fram en detaljplan ska berörda parter informeras om kommunens avsikt att ingå exploateringsavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Informationen ska lämnas i detaljplanens planbeskrivning och i en redovisning under samrådet.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslog dock en större formell samordning mellan planarbete och exploateringsavtal genom att avtalen skulle behandlas på samma sätt som andra offentliga dokument i planeringsprocessen (SOU 2012:91 s. 272 ff.).

**Byggkravsutredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag till reglering av den formella hanteringen av exploateringsavtal är betydligt mera långtgående än regeringens. Utredningen föreslog bl.a. att länsstyrelsen ska kunna besluta att ogiltigförklara ett exploateringsavtal som innehåller krav som går utöver bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, och att sådana beslut ska kunna överklagas till mark- och miljödomstol (SOU 2012:86 s. 72 ff.).

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* ifrågasätter om inte planprocessen kommer att fördröjas genom att frågor om exploateringsavtal ska samordnas med planprocessen i övrigt. Det föreslagna systemet förefaller att komplicera och fördröja hela planpro-

cessen. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* avstyrker föreslagen processordning för exploateringsavtal.

*Lantmäteriet* anser att det finns anledning att förbättra offentlighet och insyn när det gäller exploateringsavtal, eftersom avtalen i praktiken ofta har väl så stor betydelse för berörda sakägare som själva detaljplanen. *Statens fastighetsverk* befarar att processerna kring detaljplaner försvåras om förslag till exploateringsavtal ska offentliggöras och granskas samtidigt som detaljplanerna. *Naturvårdsverket* välkomnar en reglering av exploateringsavtalet, att det blir en del av planhandlingarna och att det omfattas av krav på samråd.

*Länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands, Västra Götalands, Örebro, Dalarnas och Norrbottens län* ser en viss vinst med att exploateringsavtal blir offentliga och följer planen vid samråd och granskning. Ett alternativ till att låta exploateringsavtal redovisas som en egen handling tillsammans med en detaljplan är att ställa tydligare krav på innehåll i planens genomförandedel. *Länsstyrelserna i Norrbottens och Örebro län* framhåller att en lagreglering gör spelreglerna över landet likvärdiga vilket är bra. Länsstyrelsen i Örebro län ställer sig dock kritisk till utredningens författningsförslag då det riskerar att avsevärt förlänga detaljplaneprocessen. *Länsstyrelsen i Hallands län* anser att om exploateringsavtalen ska lagregleras och vara föremål för samråd och granskning kommer enskilda att överklaga innehållet i exploateringsavtalet i samband med överklagandet av detaljplanen. Det kommer att leda till onödiga förseningar i planprocessen.

*Lunds kommun* anser att det är bra att avtalsförslag tas fram tidigt i processen men anser att det ter sig märkligt att avtalsförslag ska vara föremål för samråd och granskning. Kommunen anser vidare att förslagen kan leda till en risk för oönskade överklaganden vilket skulle försena processen och motverka byggandet av fler bostäder. *Umeå kommun* anser att exploateringsavtalet inte bör behandlas på samma sätt som andra offentliga dokument utan att kommunen i stället i detaljplanens genomförandebeskrivning kan utveckla och redovisa vilka krav som kommer att ställas på byggherren i ett exploateringsavtal. Umeå kommun avstyrker därför att exploateringsavtalen ska hanteras i planeringsprocessen på det sätt som utredaren föreslår. *Tyresö kommun* ser inte vinsten med att exploateringsavtal ska offentliggöras och omfattas av kravet på samråd. Det civilrättsliga exploateringsavtalet baseras på förhandlingar mellan parterna och kan därmed inte likställas med de offentliga dokumenten i planprocessen. Förslaget riskerar att förlänga processen. *Värmdö kommun* anser att ett krav på procedurregler kommer att förlänga plangomförandet eftersom många frågor som prövas i exploateringsavtal inte är klara i tidiga skeden. *Upplands-Bro kommun* anser att det måste anses tveksamt att offentliggöra ett icke tecknat civilrättsligt avtal på det sätt som utredningen föreslår. *Österåkers kommun* avstyrker att exploateringsavtalen ska följa detaljplanens handlingar och vara synliga för allmänheten redan vid samråd och granskning. De ekonomiska konsekvenserna av ett exploateringsavtal bör i stället beskrivas tydligt i detaljplanens genomförandebeskrivning. *Linköpings kommun* anser att den föreslagna samordningen av detaljplaneprocessen och det civilrättsliga exploateringsavtalet inte är lämplig. Detaljplanering handlar om att fastställa strukturer och rättigheter, men också om att klara ut olika ekono-

miska frågor. Exploateringsavtalet är ett civilrättsligt avtal som bör stå fritt från planen. Att samråda om ett utkast till exploateringsavtal skulle fördröja processen i onödan. Att genomförandet av detaljplanen ska framgå av planbeskrivningen regleras redan i PBL. *Växjö kommun* anser att det är onödigt att samråda om ett utkast till exploateringsavtal. *Helsingborgs kommun* anser att förslaget att samråda om ett utkast till exploateringsavtal fördröjer planprocessen i onödan. *Malmö kommun* framhåller att exploateringsfrågorna bearbetas under planprocessen och att de inte kan vara låsta innan planen nått sin slutliga form. *Falu kommun* framhåller att det kommer att förlänga processen att exploateringsavtalet ska följa med i planprocessen och finnas med vid samråd och granskning. Planens genomförande kan beskrivas mer lättillgängligt i plan- och genomförandebeskrivningen än i ett formellt avtal.

*Gävle kommun* ser positivt på att exploateringsavtalen blir mer offentliga så att konsekvenser för berörda fastighetsägare och själva plan genomförandet går att beskriva på ett lättbegripligt sätt för alla parter.

*Sveriges Kommuner och Landsting* samt *Ale kommun* och *Härryda kommun* konstaterar att det redan finns ett dokument i planprocessen, planbeskrivningen, som ska redovisa hur planen ska genomföras. Att blanda in civilrättsliga avtal i planprocessen är systemfrämmande och skulle medföra ytterligare handläggningsmoment och riskera att fördröja planprocessen i onödan. *Sveriges Kommuner och Landsting* och kommunerna kan inte se nyttan av att tynga planprocessen med ytterligare ett förfarande. Att belasta en redan tung planprocess med fler dokument avstyrks därför. För att öka transparensen och tydligt knyta ihop plan ärendet med exploateringsavtalet är det en enklare lösning att det ställs krav på att ett exploateringsavtal ska biläggas planbeskrivningen i samband med antagandet av detaljplanen.

*HSB Riksförbund* framhåller att det är viktigt att kommunen så tidigt som möjligt tydliggör sina avsikter med ett exploateringsavtal, för att komma bort från den situation som ofta uppstår i dagsläget där exploateringsavtalets villkor presenteras i ett mycket sent skede. *Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* avstyrker förslaget att förfarandereglerna om samråd och granskning för att ta fram detaljplaner vidgas till att omfatta också exploateringsavtal. Förslaget riskerar att fördröja planprocessen. *Sveriges Arkitekter* avstyrker förslaget kring reglering och hantering av exploateringsavtal. Att reglera och föra in exploateringsavtalen i planprocessen riskerar att ytterligare byråkratisera och fördröja planprocessen. *Fastighetsägarna Sverige* och *Sveriges Byggindustrier* anser att utredningens resonemang och förslag kring förfarandereglerna kring exploateringsavtal inte är helt lätta att följa. För att öka bostadsbyggandet är det önskvärt att minska detaljeringsgraden under planprocessen. Att intimt koppla samman detaljplan och exploateringsavtal blir i praktiken att detaljreglera detaljplaner än mer.

*Länsstyrelserna i Stockholms, Gotlands, Västra Götalands, Örebro och Norrbottens län* delar utredningens uppfattning att exploateringsavtal, om de lagregleras, bara ska kunna överklagas enligt 10 kap. kommunallagen.

*Umeå kommun* avstyrker att kommunens beslut om exploateringsavtal ska kunna prövas enligt 10 kap. kommunallagen. En möjlighet att överpröva exploateringsavtal kommer påtagligt att försena plangenomföran-

det. Om en sådan möjlighet införs måste kommunen avvakta med antagandet av planen till dess att överklagandetiden, alternativt överklagan-deprocessen, avgjorts.

**Skälen för regeringens förslag:** Vad en detaljplan ska innehålla finns reglerat i 4 kap. PBL. Av 4 kap. 31 § PBL framgår att det tillsammans med planen ska finnas en planbeskrivning som ska redovisa hur detaljplanen ska förstås och genomföras. Enligt 4 kap. 33 § PBL ska planbeskrivningen bl.a. redovisa hur planen är avsedd att genomföras. Av denna redovisning ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som krävs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Planbeskrivningen ska vidare innehålla de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser.

Hur arbetet med att ta fram detaljplaner ska ske finns reglerat i 5 kap. PBL. Innan kommunen antar en detaljplan ska planen föregås av samråd med bl.a. berörda fastighetsägare varvid dessa har möjlighet att framföra sina synpunkter. Vid samrådet ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Fastighetsägarna ska också beredas tillfälle att granska detaljplanen och har då möjlighet att återigen framföra synpunkter på planen. Efter kommunens beslut att anta en detaljplan finns det möjlighet att överklaga beslutet. Offentlighet, insyn och delaktighet är således viktiga delar av planprocessen. De som är berörda av en detaljplan ska också på ett enkelt sätt kunna utläsa vilka konsekvenser som planen kommer att få vid ett genomförande av en detaljplan.

En viktig del av plangenomförandet regleras emellertid inte inom ramen för den lagreglerade planprocessen. Det gäller just exploateringsavtalen vars innehåll självfallet inte enbart kommer att påverka förhållandena mellan kommunen och exploatören utan också, direkt och/eller indirekt, beröra relationen gentemot tredje man – bl.a. mot fastighetsägare och andra berörda sakägare. Detta medför att stora delar av plangenomförandet inte kommer att redovisas i detaljplanens planbeskrivning och de kommer därmed att gå fria från insyn. Exploateringsavtalen förhandlas således fram vid sidan om den ordinarie planläggningsproceduren och bekräftas i slutändan enbart och direkt genom ett formellt godkännande av den nämnd i kommunen som har ansvar för exploateringsverksamheten. Ett sådant beslut kan dessutom enbart bli föremål för prövning enligt kommunallagens bestämmelser om laglighetsprövning. Nu nämnda förhållanden är självfallet inte helt tillfredsställande.

Det grundläggande syftet med en lagreglering av exploateringsavtalen är att skapa en bättre förutsägbarhet och en bättre balans mellan de avtalslutande parterna. Regeringen anser emellertid också att en lagreglering av exploateringsavtalen bör syfta till att tydliggöra exploateringsavtalens konsekvenser för tredje man. Det föreligger således enligt regeringens uppfattning ett legitimt intresse även från allmänhetens sida om ökad insyn och offentlighet i många av dessa frågor. En lagreglering av förfarandet kring exploateringsavtalen bör tillförsäkra allmänheten rimlig insyn i avtalens villkor och utformning.

Regeringen anser att en planeringsprocess som inbegriper en ökad öppenhet och insyn i plangenomförandefrågor bör kunna medföra en ökad förståelse för planläggningens förutsättningar och för genomförandets konsekvenser. Den torde också kunna skapa förbättrade förutsättningar för en ökad delaktighet i planläggningen och därmed också medföra att kommunens beslut om antagande av detaljplaner kan genomföras utan att besluten blir föremål för överklagande i lika stor utsträckning som i dag. Regeringen anser att en lagreglering av exploateringsavtalen kan bidra till en sådan önskvärd utveckling.

I avsnitt 7.4.1 har regeringen föreslagit att en kommun som avser att genomföra en detaljplan med stöd av ett exploateringsavtal ska ha antagit riktlinjer för sådana avtal. Sådana riktlinjer utgör grunden för de individuella avtal om plangenomförande som kommunen successivt avser att teckna. Riktlinjerna skapar förutsägbarhet för den enskilde byggherre eller fastighetsägare som vill exploatera ett markområde. De ger också de övriga som är berörda av en detaljplaneläggning information om kommunens grundläggande och översiktliga principer och utgångspunkter när det gäller genomförande av detaljplanen.

Regeringen anser att även den fortsatta hanteringen av exploateringsavtalen, dess förekomst och innehåll, bör bli föremål för ökad insyn. De förslag i denna riktning som Plangenomförandeutredningen har lämnat avser bl.a. att förslag till exploateringsavtal ska finnas tillgängligt vid samråd om och vid granskning av en detaljplan. Byggkravsutredningen har bl.a. föreslagit att länsstyrelsen ska kunna överpröva kommunala beslut om exploateringsavtal och i vissa fall helt eller delvis upphäva avtalen. Nämnade förslag har under remisshanteringen blivit utsatt för omfattande kritik. Denna grundar sig bl.a. på att avtalsförhandlingar till sin karaktär är en process som i första hand berör de avtalslutande parterna, dvs. kommunen och exploatören. Att denna förhandling i varje skede skulle bli föremål för en helt öppen och transparent hantering med möjlighet till full insyn i varje detalj i processen skulle påtagligt försvåra eller omöjliggöra reella förhandlingar. Det skulle därmed också undanröja möjligheterna att finna lämpliga former för ett rationellt genomförande av en detaljplan. Den nya roll som Byggkravsutredningen föreslagit att länsstyrelsen ska få har bl.a. ansetts avvika mot länsstyrelsens roll i planeringsprocessen i övrigt. Länsstyrelserna anses inte besitta tillräcklig kompetens inom ifrågavarande område. Planeringsprocessen anses inte heller gynnas av att länsstyrelsen i ett sent skede ska kunna ingripa mot ett exploateringsavtal. Regeringen delar den kritik som riktats mot utredningarnas förslag i dessa delar.

Regeringen anser i stället att det behov av ökad insyn m.m. som påtalats bör kunna tillgodoses på ett annat sätt. Enligt regeringens uppfattning är den naturliga hemvisten för frågor som berör en detaljplans genomförande den planbeskrivning som enligt 4 kap. 31 § PBL ska finnas tillsammans med planen. Som nämnts ska planbeskrivningen redovisa hur planen är avsedd att genomföras. Det innebär bl.a. att den ska beskriva de ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägare och andra berörda. Av 5 kap. 13 § PBL framgår att kommunen vid samrådet ska redovisa planförslaget och skälen för förslaget samt det planeringsunderlag som har



betydelse. Regeringen anser att nu nämnda bestämmelser bör kompletteras på ett sådant sätt så att det ska framgå vid samrådet om kommunen avser att ingå ett exploateringsavtal med anledning av planens genomförande. Handlingarna ska även redovisa exploateringsavtalets huvudsakliga innehåll. De ska också i övrigt redovisa konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera exploateringsavtal.

Som framgår av avsnitt 6.6 respektive avsnitt 10 anser regeringen att Bygghänsynsutredningens förslag, att länsstyrelsen ska få en utökad roll när det gäller att bevaka frågor som har anknytning till innehållet i framförhandlade exploateringsavtal, inte bör genomföras. Plangenomförandeutredningen har å sin sida redovisat förslag beträffande lantmäterimyndighetens roll i samband med förhandlingarna om och innehållet i exploateringsavtal. Utredningen föreslår bl.a. att lantmäterimyndigheten under samrådet särskilt ska verka för att utarbetade exploateringsavtal är förenliga med föreslagna nya bestämmelser om exploateringsavtal samt att lantmäterimyndigheten i vissa fall under granskningstiden ska yttra sig över förslag till exploateringsavtal som strider mot de nya bestämmelserna. Även denna reglering har under remisshanteringen utsatts för kritik. Regeringen anser att den framförda kritiken bör medföra att Plangenomförandeutredningens förslag enbart bör genomföras till viss del.

Enligt 5 kap. 11 § PBL ska kommunen i arbetet med att ta fram ett program eller förslag till en detaljplan samråda med bl.a. länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten. De nämnda myndigheterna är de enda statliga myndigheter som kommunen generellt ska samråda med vid utarbetande av detaljplaner med det som i dag går under benämningen normalt planförfarande. Regeringen har tidigare i avsnitt 6.6 och 7.3 redovisat förslag med anledning av vad Plangenomförandeutredningen har anfört i fråga om myndigheternas uppgifter i samband med dessa samråd. Beträffande frågan om exploateringsavtal har Plangenomförandeutredningen föreslagit att lantmäterimyndigheten särskilt ska verka för att utarbetade exploateringsavtal ska vara förenliga med de närmare bestämmelser som föreslås om sådana avtals materiella innehåll. Som redovisats i avsnitt 7.3 anser regeringen, med anledning av de av remissinstanserna framförda synpunkterna, att lantmäterimyndighetens roll i detta avseende ska begränsas till att ge råd om tillämpningen av sådana bestämmelser i PBL som behandlar frågan om exploateringsavtal. Av samma skäl bör ett genomförande av utredningens förslag när det gäller lantmäterimyndighetens roll avseende exploateringsavtalen under granskningstiden inte genomföras.

Kommunen fattar i regel beslut om att godkänna ett förslag till exploateringsavtal före eller i omedelbar anslutning till ett beslut att anta den detaljplan till vilken plangenomförandet är knutet. Efter det att kommunen har antagit en detaljplan saknas reella möjligheter för kommunen att kräva att ett genomförandeavtal ska tecknas. Fastighetsägaren kan direkt till följd av planbeslutet tillgodogöra sig den nytta som planen ger. Kommunens förhandlingsposition har därmed underminerats. Många gånger fattas beslut om exploateringsavtal inte av samma politiska församling som antar en detaljplan. Olika politiska nämnder fattar besluten om exploateringsavtal i olika kommuner. Besluten fattas vidare på olika nivå, bl.a. beroende på storleken på de ekonomiska och andra åtaganden

som kommunen genom avtalet ikläder sig. Regeringen anser att det inte finns skäl att närmare reglera dessa förhållanden eller att reglera en samordning mellan ett beslut om att anta en detaljplan och beslut att ingå ett exploateringsavtal.

Kommunens beslut att ingå ett exploateringsavtal kan i dag överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen (1991:900). Regeringen finner inte att det finns skäl att ändra den ordning för överprövning av exploateringsavtal som nu gäller. Vad beträffar tvister om ett exploateringsavtals innehåll, tolkning eller giltighet har Plangenomförandeutredningen framhållit att detta inte är frågor som bör prövas enligt PBL. I stället bör den part som vill påkalla en prövning av sådana frågor vara hänvisad till att väcka talan vid allmän domstol. Regeringen delar den uppfattningen. Några särskilda bestämmelser som reglerar detta förhållande behövs således inte.

Bestämmelserna finns i 4 kap. 33 § och 5 kap. 13 § PBL.

## 7.5 Exploatörsbestämmelserna behövs inte längre

**Regeringens förslag:** De s.k. exploatörsbestämmelserna i plan- och bygglagen ska upphävas. Ersättning för mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för allmän plats och kvartersmark för allmän byggnad ska i stället bestämmas med stöd av bestämmelserna i expropriationslagen om expropriationsersättning för sådan mark.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag (SOU 2012:91 s. 177 ff.).

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anger att vid enskilt huvudmannaskap kan ägare av redan bebyggda fastigheter bli skyldiga att delfinansiera ny infrastruktur som behövs för nyexploatering om inte kommunen löst detta i exploateringsavtal. Dessa fastighetsägare blir då beroende av att kommunen, mer eller mindre för deras räkning, sluter ett exploateringsavtal. Domstolen bedömer inte detta som tillfredsställande. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* delar utredningens uppfattning att reglerna kan tas bort ur plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, men anser att vid enskilt huvudmannaskap skulle ett borttagande drabba områdets tomtköpare genom ökade markersättningskostnader. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* har ingen erinran mot utredningens förslag. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* tillstyrker utredningens förslag. Det är en bra målsättning att undvika särregleringar avseende ersättningsfrågor i speciallagstiftning. *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* påpekar att även om bestämmelserna inte kommit att användas särskilt frekvent har de haft en stor inverkan på möjligheten att träffa frivilliga avtal.

*Lantmäteriet* konstaterar att när det handlar om enskilt huvudmannaskap och en regelrätt exploatör är det normalt att kommunen i ett exploateringsavtal binder upp exploatören så att denne ska utföra nödvändiga anläggningar och även upplåter allmänna platser utan ersättning till de blivande fastighetsägarna. Det har enligt Lantmäteriet visat sig i den

praktiska tillämpningen att de exploateringsavtal som har träffats i vissa fall inte bevakas tillräckligt noga av kommunen, vilket innebär att tomtköparna kan hamna i komplicerade situationer i de fall exploatören inte vill eller kan eller kan göra rätt för sig.

*Kungl. Tekniska högskolan* tillstyrker förslaget. *Blekinge tekniska högskola* anser att förslaget att slopa bestämmelserna och låta sådana situationer helt avgöras enligt reglerna i expropriationslagen stärker markägarens ställning på kommunernas och skattebetalarnas bekostnad. Det innebär en viss förenkling, men å andra sidan tillämpas de s.k. exploatörsreglerna sällan.

*Länsstyrelsen i Stockholms län* delar uppfattningen att exploatörsbestämmelserna inte längre behövs i PBL. Det behov av reglering som fanns vid bestämmelsernas tillkomst kan i dag lösas med annan lagsstiftning. Det är också möjligt att reglera markupplåtelse i avtal mellan kommunen och markägare. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* avstyrker förslaget. Dessa bestämmelser används sällan, men har en viktig roll som grund för avtal mellan kommun och exploatör och förslaget kan komma att verka kostnadsdrivande. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* avstyrker förslaget och anger att bestämmelserna har en viktig roll som grund för avtal. Utredningen anför att kommunen inte skulle drabbas ekonomiskt, eftersom det man betalar för den allmänna platsmarken kan tas ut genom gatukostnadstaxan. Det förutsätter dock att kommunens exploateringsverksamhet har en sådan omfattning att man kan upprätta en taxa. Länsstyrelsen anger vidare att förslaget kan förväntas verka kostnadsdrivande särskilt med tanke på att all mark, som löses in enligt expropriationslagen (1972:719) ska betalas med 1,25 gånger marknadsvärdet.

Det överväldigande flertalet kommuner som yttrat sig i denna fråga avstyrker utredningens förslag. Hit hör bl.a. *Tyresö kommun, Upplands-Bro kommun, Värmdö kommun, Österåkers kommun, Linköpings kommun, Växjö kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Vellinge kommun, Halmstads kommun, Göteborgs kommun, Falu kommun och Umeå kommun*. Som argument för att förslaget inte ska genomföras framförs bl.a. att det kommer att få effekt på markprisfrågor även om kostnaderna för markåtkomsten sedan ingår i en gatukostnadstaxa. Förslaget i kombination med taxemodellen för gatukostnadsersättning kommer att innebära förlängda processer och en kostnadsökning för skatte- och taxekollektiven vid exploatering på privatägd mark. Det kan leda till att många projekt blir mindre lönsamma och förslaget kan därmed minska bostadsbyggandet. Vidare påpekas att även om reglerna i dag inte tillämpas strikt utgör de grunden för de exploateringsavtal som förhandlas fram mellan kommun och exploatör. Vidare framhålls att om exploatörsbestämmelserna tas bort försvinner kommuners möjlighet att utan ersättning lösa in inte bara allmänna platser utan även kvartersmark för allmänt ändamål. Det upplevs härvid som märkligt att ersättning ska utgå med ett påslag på 25 procent på marknadsvärdet när ändamålet är till nytta för boende inom området. Även om förfarandet med länsstyrelsens prövning kan anses föråldrad ger nuvarande bestämmelserna på ett klart och tydligt sätt riktlinjer för när överlåtelse av mark för allmän plats kan ske utan ersättning, dvs. kopplat till den nytta som fastighetsägaren kan väntas få av planens genomförande. Om exploatörsbestämmelserna upphävs lämnas förslag om att motsvarande lagreglering i stället kommer till stånd i expropri-

ationslagen. *Sveriges Kommuner och Landsting* anser att systemet som det ser ut i dag fungerar relativt väl. Att införa flera moment för kommunal markåtkomst genom ett ersättningsförfarande enligt expropriationslagen med åtföljande möjligheter att processa om den markersättning som ska utgå, innebär att genomförandeprocessen ytterligare tyngs och försvåras. Förutsägbarheten beträffande dessa kostnader kommer också att minska. Vad fastighetsägaren får betalt för gatu- och allmänplatsmark får han eller hon betala tillbaka i gatukostnadsersättning. Förslaget torde ge en kostnadsdrivande effekt som inte är önskvärd. Det riskerar få till följd ett minskat intresse för kommunerna att detaljplanlägga privat mark för exploatering.

Till de kommuner som bedömer att de nuvarande reglerna är onödiga och kan avvecklas hör *Skellefteå kommun* och *Bodens kommun*. Härvid framförs att bestämmelserna är komplexa och att de aldrig har fått sin avsedda funktion. Vidare framhålls att parterna förhoppningsvis kommer att nå en snabbare överenskommelse när ersättningsnivån styrs av expropriationslagens regler. Den kostnadsökning som uppkommer kan balanseras med förslaget om att förtydliga och anta kommunal taxa för att ta ut gatukostnadsavgift.

*Sveriges advokatsamfund* anser att exploatörsbestämmelserna med fördel bör utgå ur lagen. Att i modern lagstiftning ha kvar bestämmelser som innebär en skyldighet för en enskild att under vissa förutsättningar, låt vara i vissa fall gynnsamma sådana, tvingas avstå mark utan ersättning, står inte i överensstämmelse med det grundlagsskyddade egendomsskyddet. Att frågan om ersättningens bestämmande nu underställs domstolsprövning, är även en garant för en rättssäker process för den drabbade fastighetsägaren. *Byggherrarna Sverige AB* tillstyrker förslaget och anger att avskaffandet av den särskilda länsstyrelseprövningen innebär att ett potentiellt fördröjande element i planförandet försvinner. *Fastighetsägarna Sverige* tillstyrker förslaget. Det gör också *Västsvenska Handelskammaren* som bl.a. anser att förslaget bidrar till att reglerna i PBL tydliggörs samt att det ger en ökad förutsägbarhet och rättssäkerhet för samtliga inblandade parter vid genomförande av detaljplaner. Ett borttagande av exploatörsbestämmelserna innebär vidare att exploatörer och kommuner ges en möjlighet att självständigt komma överens om hur genomförande av detaljplan ska ske, i stället för att vara hänvisade till att tillämpa svårtolkade regler. Handelskammaren påpekar att ett upphävande av exploatörsbestämmelserna är kostnadsneutralt för kommunerna genom att kostnaden för markförvärvet föreslås ingå i gatutaxan.

**Skälen för regeringens förslag:** Exploatörsbestämmelserna finns i 6 kap. 3–10 och 12 §§ PBL. Genom tillämpning av dessa bestämmelser kan en länsstyrelse efter begäran från kommunen besluta att en fastighetsägare utan ersättning ska upplåta eller avstå mark eller utrymme som enligt en detaljplan är avsedd att ingå som allmän plats. Motsvarande gäller även för mark för allmän byggnad i en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap. Länsstyrelsen får dock endast fatta ett sådant beslut i den mån det kan anses vara skäligt med hänsyn till den nytta som ägaren kan väntas få av planens genomförande och med hänsyn till omständigheterna i övrigt. Länsstyrelsen kan på motsvarande sätt också besluta att ägaren, i den mån det är skäligt, ska bekosta anläggande av gator och vägar samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp.

Exploatörsbestämmelserna har ansetts utgöra den legala grunden för tecknande av de exploateringsavtal som ingås i dag inför planläggning av större privatägda områden. Möjligheten att teckna exploateringsavtal har inneburit att exploatörsbestämmelserna har kommit att tillämpas i relativt liten utsträckning. Vid en lagreglering av exploateringsavtalen i enlighet med vad som föreslås i avsnitt 7.4 bortfaller i princip det huvudsakliga behovet av dessa bestämmelser. Genom den föreslagna regleringen tillskapas en möjlighet för kommunen att teckna avtal med en byggherre eller en fastighetsägare som reglerar frågan om finansiering av flertalet kommunaltekniska anläggningar.

Frågan är då om det skulle vara önskvärt och lämpligt att helt eller delvis upphäva exploatörsbestämmelserna. Härvid bör särskilt beaktas en fråga som inte har belysts i avsnittet om exploateringsavtal. Det gäller frågan om upplåtelse eller avstående av mark för allmän plats och allmän byggnad. Som nämnts kan länsstyrelsen efter begäran från kommunen besluta att en fastighetsägare utan ersättning ska upplåta eller avstå sådan mark eller sådant utrymme. Vid ett upphävande av exploatörsbestämmelserna bortfaller möjligheten för en huvudman att utan ersättning till markens ägare få ta i anspråk ifrågavarande mark eller utrymme.

Lantmäteriet har på regeringens uppdrag redovisat sin syn på den ursprungliga avsikten med de s.k. exploatörsförordnandena (äldre benämning på länsstyrelsens beslut enligt exploatörsbestämmelserna). Efter genomgång av rättspraxis inom området konstaterade Lantmäteriet i rapporten Beslut enligt 6 kap. 5 § PBL (2011:1) att de äldre förordnandena alltmer ansetts utgöra ett hinder mot att äldre detaljplaner ändras så att den allmänna platsen kan tas i anspråk för bebyggelseändamål. Detta hinder har skapats till följd av att förordnandena successivt har kommit att betraktas som en ännu gällande rätt till allmänna platser, en rätt som gäller till förmån för fastighetsägarna mer allmänt inom ett detaljplaneområde. Den har dessutom betraktats som en så stark rättighet att den i sig kan påverka intresseavvägningen vid en planändring.

Lantmäteriet redovisade i sin rapport att den ursprungliga avsikten med förordnandena var rent ekonomiska och av övergående natur. I och med att marken tagits i anspråk av huvudmannen för den allmänna platsen är syftet uppfyllt och förordnandet har därmed spelat ut sin roll. Genom bestämmelserna har kommunen, när den är huvudman för de allmänna platserna, ansetts på ett enklare och snabbare sätt än via gatukostnadsbestämmelserna kunna täcka sina kostnader för markförvärv. I formell mening gäller ett beslut eller ett äldre förordnande på obegränsad tid och det saknas uttryckliga bestämmelser om hur det ska kunna upphävas.

Lantmäteriet föreslog i rapporten bl.a. att bestämmelserna bör ändras så att syftet med dem tydliggörs. Det innebär att bestämmelserna bör återknytas till sitt ursprungliga syfte, dvs. den ekonomiska frågan – att ingen ersättning ska utgå. Verket föreslog vidare att det bör införas tydliga bestämmelser om när ett beslut i enlighet med exploatörsbestämmelserna ska upphöra att gälla. Verket föreslog därvid att så bör ske när marken tas i anspråk med sakrättslig verkan av huvudmannen. Verket föreslog vidare att om någon marköverlåtelse eller markupplåtelse inte kommer till stånd bör beslutet upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid går ut. För äldre beslut om exploatörsförordnanden föreslog Lantmäteriet olika former av övergångsbestämmelser. Lantmäteriets

rapport har efter remittering överlämnats till Plangenomförandeutredningen.

Plangenomförandeutredningen anslöt sig till Lantmäteriets uppfattning att exploatörsbestämmelserna snarare kan ses som en ersättningsprincip än som en överföring eller upplåtelse av rättigheter. Utredningen – konstaterade vidare att genom bestämmelserna i 6 kap. 13 § PBL har en kommun rätt att lösa mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för allmän plats som kommunen ska vara huvudman för. Kommunen har också rätt att lösa annan mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för annat än enskilt bebyggande, t.ex. för en allmän byggnad. I 12 § anläggningslagen (1973:1149) finns det en motsvarande expropriativ rätt till förmån för en gemensamhetsanläggning i de fall kommunen inte är huvudman för de allmänna platserna.

Regeringen ansluter sig till Lantmäteriets och Plangenomförandeutredningens uppfattning att exploatörsbestämmelserna ska ses som renodlade ersättningsbestämmelser. Regeringen konstaterar vidare att det i 4 kap. expropriationslagen finns bestämmelser om expropriationsersättning. Genom en hänvisning i fastighetsbildningslagen (1970:988) respektive anläggningslagen är dessa regler tillämpliga också på inlösen som sker med stöd av beslut enligt dessa lagar. Av 4 kap. 3 a § expropriationslagen framgår att expropriationsersättning för mark och annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för allmän plats ska bestämmas med hänsyn till de planförhållanden som rådde närmast innan marken eller utrymmet angavs som allmän plats. Vad avser kvartersmark för allmän byggnad ska ersättningen som regel bestämmas med beaktande av markanvändningen i den gällande detaljplanen.

Att en byggherre eller fastighetsägare kan förpliktigas att avstå mark eller utrymme följer per automatik av att kommunens beslut att anta en detaljplan vinner laga kraft. Genom detaljplanens expropriativa verkan – preciserad genom planbestämmelser och plankarta – får kommunen rätt att förvärva äganderätten till de allmänna platser som den ska vara huvudman för samt till kvartersmark för allmän byggnad. Motsvarande rätt att disponera mark eller utrymme tillkommer den som ska förvalta allmänna platser med enskilt huvudmannaskap. I dessa delar skulle ett upphävande av exploatörsbestämmelserna således inte medföra några större problem. De delar av exploatörsbestämmelserna som reglerar frågan om att avstå mark fyller alltså inte något självständigt syfte när väl planen har vunnit laga kraft.

Något som inte regleras av dessa bestämmelser är om avståendet ska ske utan ersättning såsom är fallet när länsstyrelsen har beslutat att exploatörsbestämmelserna i PBL ska tillämpas före det att kommunen antog planen. I stället är det då expropriationslagens ersättningsbestämmelser som ska tillämpas.

I PBL finns en rad bestämmelser om kommunens rätt att lösa in fastigheter, mark och andra utrymmen. Det finns också bestämmelser som reglerar kommunens skyldigheter att lösa sådana områden. I samtliga dessa fall ska ersättning ske med stöd av expropriationslagens ersättningsbestämmelser. På motsvarande sätt sker värdering vid inlösen eller markupplåtelse enligt fastighetsbildningslagen och enligt anläggningslagen konsekvent med stöd av bestämmelserna i 4 kap. expropriationslagen. Exploatörsbestämmelsernas ersättningsbestämmelser är således ett

undantag från de samlade ersättningsbestämmelser som finns i expropriationslagen. Regeringen anser att det kan finnas en fördel i om alla ersättningsfrågor avseende inlösen m.m. kan regleras på ett så ensartat sätt som möjligt. Detta förhållande talar för att även ersättningsreglerna avseende sådan markåtkomst enligt PBL som det nu är fråga om bör grunda sig på bestämmelserna i expropriationslagen.

En annan fråga som talar för att avveckla bestämmelsen om ersättningslöst avstående av markrättighet är formerna för hur ett sådant avstående går till och hur besluten fattas i dag. En utgångspunkt är härvid att antalet kommunala ansökningar om tillämpning av bestämmelserna är mycket litet. Det innebär bl.a. att det finns en mycket begränsad erfarenhet hos länsstyrelserna om hur bestämmelserna ska tillämpas. Länsstyrelsens roll att pröva avståendefrågorna är i övrigt ett något egenartat inslag i planförloppet. Länsstyrelsen förutsätts vid prövningen av en kommunal ansökan bedöma plannytta för den enskilde markägaren samt övriga omständigheter som kan påverka utfallet av prövningen. Det innebär på sätt och vis att länsstyrelsen ska göra en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Detta kan ses som ett slags överklagandeprövning i förtid.

Länsstyrelsen har många andra uppgifter under planprocessen. Inte minst är rollen som länsstyrelsen spelar under plansamrådet viktig. Härutöver ska länsstyrelsen under granskningstiden avge ett yttrande över planen, pröva överklaganden av ett kommunalt planbeslut och pröva frågan om ingripande med stöd av bestämmelserna i 11 kap. PBL. Länsstyrelsens prövning av ersättningsbefriade markrättigheter kan i detta sammanhang ses som ett föregripande av de prövningar m.m. som ska ske av länsstyrelsen i andra sammanhang under planprocessen. Nu nämnda omständigheter talar enligt regeringens uppfattning för att länsstyrelsen inte ska pröva frågan om avstående av rättigheter till mark.

Vem som vid planläggning ska anses vara en sådan fastighetsägare som har så stor nytta av en planläggning att länsstyrelsen kan fatta ett beslut om att exploatörsbestämmelserna är tillämpliga är inte helt klarlagt. Prövningen av frågan om kriterierna är uppfyllda måste ske i varje enskilt fall. Utgången av denna prövning kan i vissa fall vara osäker. Samtidigt kan en tillämpning av bestämmelsen om ersättningsfri rättighetsöverlåtelse till marken skapa en viss orättvisa till följd av att vissa fastighetsägare som tvingas avstå eller upplåta mark till allmän plats får full kompensation i form av ersättning enligt expropriationslagens ersättningsregler. Vidare kan samtliga fastighetsägare påföras gatukostnader som innefattar en kostnadspost för marklösenkostnader. Genom att behandla stora och små fastighetsägare på ett likartat sätt när det gäller markersättning försvinner de orättvisor som i dag kan uppkomma inom en och samma detaljplan till följd av att vissa fastighetsägare får ersättning för avträdd mark medan andra inte får det. Vid en generell tillämpning av expropriationslagens ersättningsbestämmelser finns det inte heller något behov av att i lagtext eller förarbeten reglera vem eller vilka kategorier av byggherrar eller fastighetsägare som ska anses vara exploatörer med en underförstådd skyldighet att avstå mark eller utrymme utan ersättning.

I underlaget för fastighetsägarnas skyldighet att betala gatukostnader får enligt PBL ingå kommunens kostnader för att förvärva den mark som

ingår i de allmänna platserna. Kommunens kostnader ska enligt 6 kap. 24 § PBL fördelas mellan fastighetsägarna på ett skäligt och rättvist sätt. Enligt bestämmelserna i 6 kap. 25 § PBL kan kommunen i stället fördela kostnaderna mellan fastighetsägarna så att i huvudsak varje fastighet svarar för hälften av den del av kostnaden som belöper på gatan framför fastigheten. I avsnitt 7.4 ovan har regeringen föreslagit en lagreglering av exploateringsavtalen. Lagregleringen gör det möjligt för en kommun att utan stöd av nuvarande exploatörsbestämmelser ingå avtal om en detaljplans genomförande med en byggherre eller fastighetsägare. De nu nämnda förhållandena innebär att kommunen genom tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna eller genom tecknande av exploateringsavtal har möjlighet att finansiera kostnaderna för nödvändiga markförvärv. Enligt regeringens bedömning kommer således exploatörsbestämmelserna i sin helhet att ha spelat ut sin roll, inte bara när det gäller frågan om finansiering av anläggandet av allmänna platser utan också när det gäller frågan om avstående av rättigheter till mark.

Vid en tillämpning av expropriationslagens ersättningsbestämmelser, när det gäller mark för allmän byggnad, ska ersättning beräknas med beaktande av den i den gällande detaljplanen angivna markanvändningen. Det innebär i princip att marken ska värderas som kvartersmark för enskilt ändamål. Att så är fallet framstår som naturligt mot bakgrund av att skillnaden mellan olika slag av kvartersmark alltmot har suddats ut, bl.a. till följd av att stora delar av tidigare offentlig verksamhet numera drivs i privat regi. Den kostnadsökning för kommunen som uppkommer till följd av att exploatörsbestämmelserna upphävs kommer i denna del inte att kunna kompenseras genom tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna. Av avsnitt 7.4.2 framgår att ett exploateringsavtal inte ska kunna innehålla ett åtagande för en byggherre eller fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning eller omsorg som kommunen har skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Det innebär att kommunen inte heller kan överföra markkostnaden för sådana byggnadsverk till en byggherre eller fastighetsägare. Marken ska i stället värderas på det sätt expropriationslagen föreskriver och markkostnaden finansieras på samma sätt som byggnadsverket i övrigt.

I det fall det är fråga om en detaljplan med enskilt huvudmannaskap, och där motsvarande förhållande råder som när länsstyrelsen har möjlighet att besluta om att mark för allmän plats ska upplåtas utan ersättning, ankommer det normalt på fastighetsägaren att påkalla förrättning för att bilda lämpliga fastigheter för enskilt bebyggande. I samband härmed bör lämpligen också en gemensamhetsanläggning bildas för anläggande av och/eller för att ombesörja drift och underhåll av de allmänna platserna. Om så inte sker kan de nybildade enskilda fastigheternas ägare påkalla en sådan förrättning. Bestämmelsen i 4 kap. 3 a § expropriationslagen täcker även detta fall. Ersättning kommer härvid vid ett upphävande av exploatörsbestämmelserna att utgå till den upplåtande fastighetens ägare. Kostnaderna för planens genomförande kan därmed anses bli större än om exploatörsbestämmelserna tillämpats. Nyttan av en detaljplan är emellertid normalt relaterad till det antal tomter eller de byggrätter som detaljplanen medger oavsett hur marken ställts till förfogande för allmänna platser. Det innebär att den ersättning som en exploatör kan tillgodogöra sig till följd av en tillämpning av expropriationslagens ersättningsbestäm-



melser motsvaras av den minskning av det pris som exploatören kan ta ut vid en försäljning av de nybildade tomterna.

Med anledning av de synpunkter som framförts av *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Lantmäteriet*, angående de problem som i vissa fall kan uppkomma när det handlar om enskilt huvudmannaskap, konstaterar regeringen att kommunen i sådana fall normalt träffar exploateringsavtal som binder upp exploatören så att denne ska utföra nödvändiga anläggningar och även upplåta allmänna platser utan ersättning till de blivande fastighetsägarna. Regeringen anser att det är angeläget dels att kommunen i sådana avtal noga reglerar de frågor som här är aktuella, dels försäkras sig om och bevakar att exploatören vid plangenomförandet fullgör sina åtaganden gentemot kommunen och befintliga och tillkommande fastighetsägare.

Regeringen anser vidare att det är angeläget att den planbeskrivning som ska finnas tillsammans med en detaljplan enligt 4 kap. 31 § PBL på ett utförligt sätt beskriver hur detaljplanen är avsedd att genomföras. En sådan planbeskrivning ska också redovisa planens konsekvenser och de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Regeringen har i avsnitt 7.3 föreslagit att lantmäterimyndighetens roll när det gäller dessa frågor ska tydliggöras genom uttryckliga lagbestämmelser. Det innebär bl.a. att lantmäterimyndigheten ska verka för att plangenomförandefrågorna blir tillräckligt belysta under planprocessen.

Med utgångspunkt i nu nämnda förhållanden anser regeringen att bestämmelserna i 6 kap. 3–10 och 12 §§ PBL kan upphävas i sin helhet. Expropriationslagens bestämmelser om expropriationsersättning kan därvid tillämpas i samtliga fall då mark i en detaljplan läggs ut som allmän plats eller för allmän byggnad.

De gällande bestämmelserna finns i 6 kap. 3–10 och 12 §§ PBL.

## 7.6 Reglering av äldre avstående förordnanden

**Regeringens förslag:** Förordnanden som har beslutats med stöd av de s.k. exploatörsbestämmelserna ska upphöra att gälla successivt. Övergångstiden ska vara minst fyra år.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen har dock föreslagit att utfasningen ska ske i en snabbare takt än regeringen (SOU 2012:91 s. 186 f.).

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* konstaterar att det föreslås en övergångsperiod på ett år. Detta blir en alldeles för kort övergångstid. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att tiden för utfasning av förordnandena bör sättas längre än ett år. Det är sannolikt ganska vanligt att dessa områden används på avsett sätt, t.ex. som grönområden, utan att någon formell förrättning har ägt rum. Såväl markägaren som övriga fastighetsägare i

området kan ha uppfattat förordnandet som en nyttjanderätt som gäller redan genom att förordnandet getts. Dessutom berör förordnandena ofta fritidsbebyggelseområden där fastighetsägarna bara träffas under viss säsong på året. Det bör finnas en reell möjlighet för dessa att, där så visar sig angeläget, ansöka om anläggningsförrättning och på så sätt få syftet med förordnandet reglerat i en gemensamhetsanläggning.

*Lantmäteriet* tillstyrker förslaget till övergångsbestämmelser.

*Länsstyrelsen i Västra Götalands län* ser det som angeläget att äldre avståendeförordnanden fasas ut. Den praxis som utarbetats för hantering av upphävande av förordnanden är en betungande uppgift som inte står i proportion till nyttan med förfarandet. *Länsstyrelsen i Hallands län* menar att det bör införas tydliga regler för hur förordnanden ska kunna tas bort.

*Värmdö kommun* anser att det är angeläget att gamla förordnanden växlas av fullt ut. *Linköpings kommun* tycker det är bra att de gamla förordnandena fasas ut och att oklarheterna kring dessa kan tas bort. *Malmö kommun* har inget att erinra mot förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Som framgått av föregående avsnitt föreslår regeringen att de s.k. exploatörsbestämmelserna i 6 kap. 3–10 och 12 §§ plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, ska upphöra att gälla. Av redovisningen framgår vidare att beslut om tillämpning av bestämmelserna eller ett motsvarande förordnade i enlighet med äldre bestämmelser i formell mening gäller i obegränsad tid. Det finns i PBL inte några uttryckliga bestämmelser om hur sådana beslut ska upphävas.

Till följd av att ifrågakarande beslut successivt kommit att anses som en positiv rättighet för markägarna i det planområde som berörs har det uppstått problem när det blivit aktuellt att genomföra en förändring av planen. Planändringarna har i vissa fall ansetts kränka enskild rätt. Lantmäteriet har i rapporten Beslut enligt 6 kap. 5 § PBL (2011:1) föreslagit att det ska införas tydliga bestämmelser om när ett beslut i enlighet med exploatörsbestämmelserna ska upphöra att gälla. Så bör enligt verket ske när marken tagits i anspråk med sakrättslig verkan av huvudmannen. Om något markförvärv eller någon markupplåtelse inte kommer till stånd bör beslutet upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid går ut. Även en planändring under genomförandetiden bör enligt Lantmäteriet innebära att beslutet upphör att gälla.

Plangenomförandeutredningen har föreslagit att gällande beslut med stöd av exploatörsbestämmelserna bör fasas ut genom lagbestämmelser. Regeringen ansluter sig till den uppfattningen. Flera remissinstanser har emellertid framhållit att de tider som Plangenomförandeutredningen föreslagit vad avser utfasningen av beslut enligt exploatörsbestämmelserna bör vara längre än de som utredningen har föreslagit.

Regeringen anser att det är angeläget att de fastighetsägare som på olika sätt är berörda av beslut enligt exploatörsbestämmelserna vid en utfasning av besluten ges rimliga chanser att tillförsäkra sig långsiktigt trygga fastighetsrättsliga förhållanden och att detta bör ske utan att de ska drabbas av några onödiga kostnader. Regeringen konstaterar att det kan finnas flera omständigheter som kan förklara varför besluten inte tidigare har effektuerats genom fastighetsrättsliga åtgärder. I många fall är besluten mycket gamla och tillkomna redan med stöd av 1947 års byggnadslagstiftning. Områdena kan ha byggts ut i samförstånd mellan ursprung-

lig exploatör och ägarna till de lotter som avstycats från stamfastigheten. Några problem i fastighetsrättsligt eller nyttjandemässigt avseende har kanske inte uppkommit.

Som nämnts har Lantmäteriet i sin rapport konstaterat att det under senare år har visat sig att de äldre besluten trots allt ställer till med en del problem, bl.a. i samband med utarbetande av förslag till planändringar. Andra problem som ibland uppkommer inom områden som omfattas av besluten gäller rätten till skog som växer inom de nu aktuella områdena eller ansvaret för att växande träd inte förorsakar skada på bebyggda fastigheter. Från den tidpunkt då beslutet fattades kan det i övrigt ha inträffat händelser som på olika sätt kan ha påverkat de områden som omfattas av besluten och som kan medföra oklarheter i fråga om beslutens innebörd och räckvidd.

Nämnda förhållande kan medföra att det kan behövas en betydligt längre övergångsperiod än den som Plangenomförandeutredningen har förordat. Regeringen anser att fyra år bör vara utgångspunkten för utfasningen av de nu aktuella besluten. Under den tiden bör det vara möjligt att identifiera de aktuella områdena och att initiera de åtgärder som krävs för att de fastighetsrättsliga förhållandena ska vara tryggade. Nu nämnda tid bör gälla för samtliga de detaljplaner vars genomförandetid har gått ut. För sådana detaljplaner där genomförandetiden ännu inte har gått ut bör utfasningen ske vid genomförandetidens utgång, dock först efter minst fyra år.

Ansökningar om länsstyrelsens prövning av frågor om avstående eller upplåtelse av mark och utrymme som sker före det att det nu aktuella lagförslaget träder i kraft eller senast ett år efter det att lagen trätt i kraft, bör kunna prövas enligt de nu gällande reglerna och sålunda kunna leda fram till nya beslut. Om en detaljplan sedermera antas och vinner laga kraft bör beslutet om tillämpning av exploatörsbestämmelserna upphöra när planens genomförandetid har gått ut.

Upphörandet av ett beslut om tillämpning av exploatörsbestämmelserna bör självfallet i samtliga fall ske vid den tidigare tidpunkt då de fastighetsrättsliga åtgärderna har vidtagits.

Bestämmelserna finns i punkt 18–20 i övergångsbestämmelserna till PBL respektive i övergångsbestämmelser till den nya föreslagna lagen om ändring i PBL.

## 7.7 Ersättning vid inskränkning eller upphörande av gemensamhetsanläggning

<p><b>Regeringens bedömning:</b> Frågan om införande av en bestämmelse som ger rätt till ersättning vid inskränkning eller upphörande av gemensamhetsanläggning bör beredas vidare och i samband med andra förslag till förändringar av anläggningslagen.</p>
---

**Plangenomförandeutredningens förslag:** En bestämmelse införs i anläggningslagen (1973:1149) som ger rätt till ersättning vid inskränkning eller upphörande av gemensamhetsanläggning (SOU 2012:91 s. 187 f.).

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt (Mark- och miljöoverdomstolen)* välkomnar denna ändring. Eftersom antalet omprövningar av gemensamhetsanläggningar sannolikt kommer att öka är dagens reglering, att inskränkning eller upphävande av gemensamhetsanläggning inte medför rätt till ersättning för den som helt eller delvis förlorar den servitutsrätt som gemensamhetsanläggningen utgör, otillfredsställande. Detta speciellt som de i gemensamhetsanläggningen ingående fastigheterna fick betala ersättning för markupplåtelsen när gemensamhetsanläggningen bildades.

*Lantmäteriet* tillstyrker förslaget.

*Österåkers kommun* anser att förslaget att införa ersättningsregler för ändring och upphävande av gemensamhetsanläggningar är bra. *Malmö kommun* tillstyrker förslaget om att införa nya ersättningsregler i anläggningslagen. De föreslagna reglerna har motsvarighet i fastighetsbildningslagen (1970:988) i de fall servitut upphävs. *Gävle kommun* anser att förslaget om ersättningsregler i anläggningslagen är bra även om det kommer att bli svårt att på ett enkelt och rättvist sätt värdera fastighetens skada. *Umeå kommun* tillstyrker förslaget.

*Riksförbundet Enskilda Vägar* anser att den föreslagna ändringen är angelägen. *Fastighetsägarna Sverige* ser positivt på förslaget till ersättningsregler i anläggningslagen i samband med ändring eller upphävande av gemensamhetsanläggning.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen finner att det finns skäl som talar för att det i anläggningslagen bör införas bestämmelser som kan ge rätt till ersättning vid inskränkning eller upphävande av gemensamhetsanläggning vid en omprövningsförrättning. Regeringen konstaterar samtidigt att Plangenomförandeutredningens förslag i stort bygger på ett av de förslag till förändring av anläggningslagen som redovisats i dåvarande Lantmäteriverkets rapport Översyn av anläggningslagen (LMV-rapport 2002:09). I rapporten, som bereds inom Regeringskansliet, lämnas förslag till en översyn av lagen i flera avseenden. Regeringen anser att de ändringar av anläggningslagen som kan anses vara befogade i möjligaste mån bör ske i ett sammanhang. Den av Plangenomförandeutredningen föreslagna förändringen bör beredas vidare inom ramen för den översyn av anläggningslagen som kan vara påkallad med anledning av den nämnda rapporten.

## 8 Bestämmelserna om bygglov utvecklas för en enklare hantering

### 8.1 Ökat utrymme för avvikelser från en detaljplan

**Regeringens förslag:** En kommun ska få ökade möjligheter att ge bygglov trots att sökt åtgärd avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag. Utredningen föreslog att

utrymmet för avvikelser från planen skulle utökas, så att även annan markanvändning än den som anges i en detaljplan skulle kunna godtas. Regeringens förslag överensstämmer i huvudsak med det alternativa förslag som utredningen redovisade i en särskild bilaga (SOU 2013:34 s. 443 ff.).

**Remissinstanserna:** Ett stort antal remissinstanser ifrågasätter om det är lämpligt att begränsa planbestämmelsernas giltighetstid och samtidigt utvidga utrymmet för avvikelser på så sätt som görs i utredningens huvudförslag. *Vänerns tingsrätt (mark- och miljöödomstolen)* anser att det blir motsägelsefullt att behålla ett område detaljplanelagt samtidigt som man tunnar ut vad som gäller inom planen. Ett alternativ kan vara att kommunen aktivt får välja vilka frivilliga bestämmelser som ska vara kvar respektive försvinna efter genomförandetiden. *Växjö kommun* framhåller att den enskilt största påverkan på kort sikt för att få till stånd mer bostadsbyggande är en förändring av plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, så att det i större utsträckning går att göra avsteg från befintliga detaljplaner och i synnerhet äldre dito. *Båstads kommun* tror inte att ett utökat utrymme för avvikelser kommer att leda till någon förenklad bygglovshantering. Kommunen tror att tilltron till detaljplan som genomförandeinstrumentet kommer att minska. *Nacka tingsrätt (mark- och miljöödomstolen)* anser att kriterierna för en avvikelse efter genomförandetiden inte har utformats med tillräcklig precision. *Lantmäteriet* anser att utredningens ambition i frågan avseende avvikelser efter genomförandetiden är lovvärd, men betonar samtidigt att detta inte får leda till en situation där det finns en gällande detaljplan som helt saknar betydelse för bedömningen. *Hyresgästföreningen* har inga invändningar mot att medge avvikelser från detaljplan, men framhåller vikten av att tillgodose sådana kvaliteter som är viktiga i boendemiljön. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* ställer sig tveksam till förslaget att generellt utvidga utrymmet för liten avvikelse från detaljplaner. Dock välkomnas klarlägganden som medger vissa slag av avvikelser. Länsstyrelsen anser att utrymmet för avvikelser för planer med pågående genomförandetid bör ligga kvar ungefär som i dag.

*Boverket* ifrågasätter delar av det alternativa förslag som skisseras i Plangenomförandeutredningens bilaga 4. Ett större utrymme för avvikelser förutsätter att man närmare analyserar dagens tillämpning för att se vilka önskemål som är mest angelägna. Avvikelse som inskränker andras byggrätter bör t.ex. inte godtas. Boverket anser att det inte är en generell godtagbar avvikelse att medge ytterligare en våning på flerbostadshus, utan detta är en bedömning som måste ske i varje enskilt fall, liksom takkupor och vindsinredningar, eftersom dessa åtgärder inte enbart påverkar den enskilda byggnaden utan även omgivande stadsbild. Boverket anser dock att det är önskvärt att man genom vissa avvikelser kan tillgodose dagens samhällskrav utan att kommunen behöver genomföra ett planarbete. Det är dock viktigt att poängtera att varje avvikelse fortfarande är en bedömning som ska göras av kommunens byggnadsnämnd och de ska i varje enskilt fall avgöra om avvikelsen kan medges. Det får aldrig uppfattas som en rätt för en fastighetsägare att få en avvikelse. Utredningen föreslår att utrymmet för avvikelser efter genomförandetiden ska utvidgas, vilket enligt Boverket är motiverat eftersom de förändringar som samhället genomgått och genomgår kan skapa ett behov

av avvikelser. Boverket menar emellertid att det är viktigt att planens syfte fortfarande får ha avgörande betydelse för bedömningen och att syftet inte får motverkas.

Några instanser framför invändningar mot utredningens förslag att tillåta avvikelser från bestämmelserna om markanvändning efter genomförandetiden. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att förslaget väsentligt försämrar förutsägbarheten för berörda aktörer. *Malmö kommun* framhåller att om användningsavvikelser tillåts i t.ex. industriområden finns risk att planerlig industri senare hindras att etablera sig. Andra remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* och *Länsstyrelsen i Skåne län*, anser tvärt emot att avvikelser från detaljplan borde vara möjlig att använda även vad gäller användningsbestämmelser, och även under genomförandetiden, under förutsättning att avvikelsen är just liten.

*Linköpings kommun* förespråkar att det uttrycks tydligare i lagstiftningen att man efter genomförandetidens utgång kan medge större avvikelser från detaljplanen. *Jönköpings kommun* framhåller att det skulle underlätta om det, i planer där genomförandetiden gått ut, medgavs större avvikelser om byggnationen står i överensstämmelse med planens intentioner och med hur omgivningens karaktär utformats.

Flera länsstyrelser, däribland *Länsstyrelsen i Skåne*, *Stockholms* och *Östergötlands* län anser att problemet med äldre och delvis inaktuella planer bör hanteras med mer preciserade möjligheter till avvikelser och förordar att utredningens alternativa förslag om större utrymme för avvikelser från detaljplan i bilaga 4 läggs till grund för nya regler. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* menar att det bör vara möjligt att, utifrån givna förutsättningar, och med tydliga motiveringar, göra avvikelser från detaljplanen. Också *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Göteborgs kommun*, *Örebro kommun* och *Svenska Byggnadsvårdsföreningen* anser att det alternativa förslaget bör utvecklas. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att processen kring sådana avvikelser bör utformas så att möjligheterna för insyn och påverkan motsvarar vad som gäller vid planändringar.

Det framhålls samtidigt i några yttranden att det bör förtydligas när avvikelserna blir så omfattande att åtgärden bör prövas genom att planen ändras. *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Mora kommun* m.fl. efterlyser klargöranden om hur metoden ”ändring av detaljplan” kan användas för att exempelvis lägga till fler användningsbestämmelser.

Några remissinstanser, exempelvis *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, anser att det bör införas någon typ av lättnad för åtgärder som avser ett viktigt allmänt intresse och/eller anläggningar som inte kunde förutses när detaljplanen gjordes, t.ex. sopsortering och rullstols- och barnvagnsförvaring.

*Lantmäteriet* tar upp frågan om kopplingen mellan PBL och de lagar som ligger till grund för genomförande av detaljplanen, dvs. fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144). För att undvika diskussioner om plantolkningen, i de fall byggnadsnämnden har godtagit en avvikelse, bör det enligt *Lantmäteriet* införas bestämmelser i dessa lagar som innebär att beslut ska kunna ske utan förnyad prövning av planöverensstämmelsen.

## Skälen för regeringens förslag

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

Som en grundläggande förutsättning för bygglov inom detaljplanlagda områden gäller att den sökta åtgärden måste stämma överens med planen (9 kap. 30 § PBL). Bestämmelserna medger dock att bygglov får ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen, under förutsättning att avvikelserna är liten och förenlig med planens syfte (9 kap. 31 b § PBL). Motsvarande bestämmelser om möjligheterna att avvika från detaljplanen fördes in i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, och ersatte de tidigare relativt vidlyftiga möjligheterna att bevilja s.k. dispenser från gällande planbestämmelser. Motivet för en begränsning av möjligheterna till avvikelse var att byggandet i väsentlig grad skulle regleras genom omsorgsfullt beredda, lokalt förankrade och politiskt beslutade detaljplaner (prop. 1985/86:1 s. 714). Ett annat motiv som framfördes var att undvika situationer, där planerna efter genomförandet inte avspeglar de faktiska förhållandena på marken. Samtidigt påtalades att om det var frågan om en större avvikelse från planen, kunde denna behandlas på ett enkelt sätt med stöd av de särskilda reglerna för s.k. enkelt planförfarande (jfr nuvarande 5 kap. 7 § PBL).

Som bl.a. Plangenomförandeutredningen har påtalat aktualiserar en betydande andel av kommunernas bygglovsansökningar frågan om en åtgärd som avviker från detaljplanen ska kunna godtas (SOU 2013:34 bilaga 4, s. 444). Flertalet av landets detaljplaner är av äldre datum – ofta från tiden före ÄPBL – och frågan om avvikelse är mer frekvent i dessa planområden. Planavvikelser aktualiseras emellertid även i mer aktuella planer, till och med under genomförandetiden. Inte sällan sker det dessutom kort efter att planen har trätt i kraft.

Plangenomförandeutredningen har vidare uppgett att kommunerna relativt ofta ger bygglov trots att de formella förutsättningarna för avvikelse inte är uppfyllda. Detta bekräftas även av det faktum att avvikelse från plan är en av de mest frekventa frågorna vid överklagande av bygglov. Trots detta tvingas kommunerna ibland besluta att inte ge bygglov för ansökningar för åtgärder som anses lämpliga och önskvärda, på grund av att avvikelserna inte bedöms ligga inom ramen för vilka avvikelser som kan tillåtas. Risken för överprövning, dvs. om berörda grannar har invändningar eller inte, avgör inte sällan om bygglov medges som avvikelse eller inte. När ärenden inte riskerar att föras till överprövning, medges långtgående avvikelser (SOU 2013:34 s. 446 f.).

Plangenomförandeutredningens huvudförslag byggde på tanken att alla planbestämmelser borde upphöra att gälla efter genomförandetidens slut med undantag av sådana planbestämmelser som enligt 4 kap. 5 § PBL är obligatoriska och sådana frivilliga planbestämmelser som anger att strandskyddet ska upphävas. Därigenom skulle merparten av alla begränsningar i en detaljplan upphöra att gälla, vilket i sin tur medförde att behovet av avvikelser skulle minska väsentligt. Som framgår av avsnitt 6.5 anser regeringen att endast vissa detaljplanebestämmelser bör upphöra att gälla efter genomförandetidens slut, nämligen sådana planbestämmelser som reglerar arkitektonisk eller estetisk utformning av byggnadsverk och tomter, förutsatt att planen inte reglerar ett sådant bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljöö-

mässig eller konstnärlig synpunkt. Den tänkta ordningen medför att behovet av avvikelser minskar, men innebär emellertid inte att behovet av avvikelser upphör helt.

Plangenomförandeutredningen redovisade även ett alternativt förslag i händelse av att huvudförslaget inte skulle genomföras (SOU 2013:34 s. 443 ff.). Förslaget kan sammanfattas på följande sätt. Samtliga bestämmelser gäller även efter genomförandetiden. Nuvarande bestämmelse, att endast en liten avvikelse som är förenlig med planens syfte medges, tas bort. I stället införs regler som ger större utrymme för avvikelser genom tydliga kriterier för avvikelser från planens bestämmelser. Bestämmelserna om avvikelser under genomförandetiden behålls i stort sett oförändrade, men preciseras och utvidgas något. Utrymmet för avvikelser efter genomförandetiden utvidgas så att avvikelser ska kunna medges om kommunen efter en samlad bedömning av åtgärdens syfte och planbestämmelsernas aktualitet finner det lämpligt. Avvikelserna får bl.a. inte ha stor inverkan på omgivningen eller allvarligt inskränka grannars möjlighet att utnyttja sin byggrätt.

#### *Möjligheterna till avvikelser utvidgas och preciseras*

Regeringen delar utredningens bedömning, som även stöds av ett stort antal remissinstanser, att ett av de största hindren för en effektivisering av plan- och bygglovsprocesserna är att det finns ett otydligt och i vissa fall ett alltför begränsat utrymme för att avvika från gällande planer. Nuvarande bestämmelser ger inte ett tillräckligt tydligt stöd för de situationer som avvikelser bör kunna medges för vid prövning av bygglov inom detaljplanlagda områden. Att reglerna tillämpas på olika sätt och att det medges långtgående avvikelser som inte har stöd i lagen är naturligtvis inte acceptabelt, inte minst med tanke på rättsäkerheten. Tydligare regler skulle ge en ökad förutsägbarhet och ge bättre möjligheter till lika-behandling av enskilda som söker bygglov. Det är vidare uppenbart att föråldrade planer i vissa fall hindrar lämpliga och angelägna åtgärder och kompletteringar inom befintlig bebyggelse. Ofta kan det vara svårt i det enskilda fallet att motivera varför kommunen i dessa fall ska behöva lägga resurser på att ändra eller upphäva detaljplanen genom en omfattande process, inte minst eftersom planändringar många gånger kan aktualisera en rad nya frågeställningar och intressen som måste behandlas, även om de inte är aktuella i det enskilda bygglovet.

Regeringen anser att starka skäl talar för att bestämmelserna om avvikelser bör ändras så att det ges ett större utrymme för avvikelser. Ett vidgat utrymme för avvikelser kan lägga grunden för att resurskrävande planändringar undviks, liksom en snabbare och enklare process för såväl enskilda som kommuner och frigöra resurser för andra angelägna uppgifter.

Regeringen föreslår att nya bestämmelser inte bara ska medge en liten avvikelse som är förenlig med planens syfte, utan att hänsyn även ska tas till åtgärdens karaktär och omfattning. Regeringen delar dock de invändningar mot utredningens alternativa förslag som *Boverket* m.fl. remissinstanser har framfört. Det är exempelvis av flera skäl angeläget att undvika en situation, som innebär att det medges alltför stora avvikelser omedelbart efter att en plan har vunnit laga kraft. Framför allt måste de



rättigheter och skyldigheter som skapas genom detaljplanen säkerställas under genomförandetiden. Som flera remissinstanser påpekar är det även angeläget att skapa ett system som inte riskerar att leda till minskad tilltro till planeringen och de demokratiska processerna. Regeringen föreslår därför att bestämmelser om avvikelser även görs beroende av om genomförandetiden löpt ut eller inte, och att möjligheterna till avvikelser ska vara större efter genomförandetidens slut.

*Även åtgärder som är nödvändiga för att ett område ska kunna bebyggas bör kunna medges under genomförandetiden i begränsad omfattning*

Enligt gällande bestämmelser medges endast sådana små avvikelser som är förenliga med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte. Att en åtgärd överensstämmer med detaljplanens syfte bör enligt regeringens mening även fortsättningsvis vara en grundläggande förutsättning för att medge en avvikelse från en detaljplan, åtminstone under genomförandetiden. Vad som ska anses rymmas inom planens syfte ska som hittills bedömas utifrån planens övergripande syfte som anges i planbeskrivningen och sådana underförstådda syften som följer av enskilda planbestämmelser och planens utformning i övrigt (jfr prop. 1989/90:37 s. 56). Detta innebär bl.a. att det i princip inte bör vara möjligt att medge avvikelser från den användning som regleras i planen eller områdesbestämmelserna i vidare mån än vad som anges nedan.

När det gäller möjligheten att medge avvikelser från bestämmelser i en detaljplan under genomförandetiden anser regeringen att dagens regler huvudsakligen är ändamålsenliga. Dagens regler bör således även i fortsättningen vara utgångspunkten för vilka avvikelser som kan medges under genomförandetiden, dvs. i princip ska endast små avvikelser kunna godtas.

Det förekommer emellertid att det uppstår behov av avvikelser för mindre åtgärder som är nödvändiga för att ett område ska kunna bebyggas eller användas men som ändå inte kan medges inom ramen för vad som kan godtas som en liten avvikelse. Det kan t.ex. vara frågan om att det är nödvändigt att anlägga en mindre transformatorstation på mark som enligt detaljplanen inte får bebyggas för att det ska vara möjligt att försörja bebyggelsen, som detaljplanen avser att möjliggöra, med el i samband med att ett område bebyggs. Likaså anser regeringen att det bör vara möjligt att medge ett bullerplank på mark som enligt planen inte får bebyggas, om bullerplanket är nödvändigt för att planområdet ska kunna bebyggas i övrigt på det sätt som detaljplanen anger. Det kan även tänkas att det ibland finns behov av skydds- och säkerhetsåtgärder som behöver kunna vidtas eller utföras på ett sätt som strider mot detaljplanen. Regeringen anser att även sådana avvikelser bör kunna medges.

Även efter det att ett område har bebyggt kan det under genomförandetiden uppstå behov av att medge lov för åtgärder av begränsad omfattning som avviker från planen för att bebyggelsen ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt. Det kan t.ex. avse sådana nödvändiga ändringar som behövs för att tillgodose myndighetskrav avseende sopsortering m.m.

Syftet med den tänkta bestämmelsen är att det ska vara möjligt att åstadkomma sådana avvikelser som är nödvändiga för att kunna tillgodo-

se behov som inte förutsågs när detaljplanen utformades, förutsatt att behoven framstår som angelägna utifrån allmän synpunkt. Typiskt sett är det således fråga om att avvikelser är nödvändig för att kompensera för ofullständigheter eller andra brister i detaljplanen. Det måste således finnas ett nära samband mellan den markanvändning som planen anger och den åtgärd som bedöms vara nödvändig. I första hand avses bestämmelsen öppna för avvikelser från de frivilliga bestämmelserna som reglerar placering, utformning och utförande av byggnadsverk (4 kap. 16 § 1 PBL), utan att syftet med bestämmelserna åsidosätts. Detta kan framför allt bli aktuellt i sådana projektanknutna detaljplaner, där projektering och planläggning sker parallellt. Vid projekteringen kan det exempelvis visa sig att utformningen eller utförandet kan behöva justeras i förhållande till bestämmelserna för att få godtagbara tekniska lösningar eller tillgodose kravet på tillgänglighet. Regeringen anser dock, i likhet med Boverket, att större avvikelser från bestämmelser om placering inte bör kunna medges.

Endast undantagsvis bör annan markanvändning kunna godtas under genomförandetiden, t.ex. om bullerplanket i exemplet ovan behöver placeras på parkmark för att planerade bostäder ska kunna skyddas från buller från trafiken på en närliggande väg. Som flera länsstyrelser har påpekat bör det även vara möjligt att medge nödvändiga avvikelser i fråga om allmänna platser, t.ex. om det visar sig att en planlagd gång- och cykelväg behöver läggas i en något annorlunda sträckning genom en park eller ett naturområde än vad detaljplanen anger.

Enligt regeringens mening bör endast sådana nödvändiga åtgärder tillåtas som är av begränsad omfattning. Att åtgärden ska vara av begränsad omfattning innebär att den nödvändiga åtgärden aldrig kan tillåtas bli ett dominerande inslag i förhållande till de åtgärder som planen avser att möjliggöra i övrigt – tvärtom anser regeringen att det bör krävas att den nödvändiga åtgärden underordnar sig övriga byggnadsverk på platsen. Vilka åtgärder som kan tillåtas måste dock bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, bl.a. utifrån vad planen avser att möjliggöra i övrigt, vad som redan tidigare finns på platsen och i omgivningen samt angelägenheten i de behov som förutsätter den nödvändiga åtgärden.

Det bör betonas att avsikten inte heller är att göra det möjligt att bygga väsentligt mer på en viss plats utifrån mera allmänt hållna överväganden, t.ex. att det utifrån ekonomisk synvinkel bedöms vara mera fördelaktigt att öka exploateringsgraden inom ett visst område. Om detaljplanen anger att marken endast får bebyggas med t.ex. ett visst antal våningar eller kvadratmeter är det inte tänkt att bestämmelsen ska ge stöd för att mera allmänt kunna avvika från sådana begränsningar. I vilken omfattning som ett område ska bebyggas bör enligt regeringens mening även i fortsättningen prövas i samband med att detaljplanen upprättas för att därigenom upprätthålla tilltron till planeringen och de demokratiska processerna.

Bestämmelsen finns i 9 kap. 31 b § PBL.

### *Större utrymme för avvikelser i planer där genomförandetiden gått ut*

Ju äldre en detaljplan är, desto större är risken för att enskilda planbestämmelser har förlorat i aktualitet och omöjliggör åtgärder som inte

kunnat förutses vid tiden för planläggningen men som i övrigt framstår som lämpliga. Som framgår av Plangenomförandeutredningen och ett antal remissynpunkter är tillämpningen av nuvarande bestämmelser särskilt problematisk i områden som omfattas av planer av äldre datum. Många gånger innehåller planerna inaktuella och i vissa fall även direkt föråldrade bestämmelser, som hindrar lämpliga och angelägna åtgärder och kompletteringar utan föregående planändring. Regeringen anser att det inte är ändamålsenligt att önskvärda förtätningar och kompletteringar hindras av inaktuella planer med uppenbart ålderdomliga bestämmelser.

Efter det att genomförandetiden för en detaljplan har löpt ut, bör utrymmet för avvikelser i förhållande till vad som anges detaljplanen därför allmänt sett vara större. Vid denna tidpunkt har det gått så lång tid från det att planen antogs att det inte finns skäl att tro att avvikelser från vad som har bestämts i planen skulle kunna undergräva förtroendet för planeringen och de demokratiska processerna.

Regeringens förslag i avsnitt 6.5 innebär att bestämmelser som reglerar utförning av byggnadsverk och tomter ska upphöra att gälla efter det att detaljplanens genomförandetid löper ut, förutsatt att planen inte reglerar ett sådant bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Därmed undanröjs delvis de hinder som inaktuella och föråldrade planbestämmelser kan innebära vid bygglovsprövningen. Regeringen anser dock, i likhet med flera remissinstanser, att det bör skapas ett större utrymme för avvikelser i planer där genomförandetiden har gått ut.

Regeringen anser att de avvikelser som kan godtas under genomförandetiden även bör kunna godtas efter genomförandetiden. Således bör det då vara möjligt att ge lov för en åtgärd som avviker från en detaljplan, om avvikelsen är förenlig med planens syfte och avvikelsen är liten eller om åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller byggas på ett ändamålsenligt sätt (jfr författningsförslaget till ändringar i 9 kap. 31 b § PBL).

Utöver dessa möjligheter bör bestämmelserna öppna för ytterligare avvikelser efter genomförandetidens utgång under vissa, i lagen angivna förutsättningar. Likafullt finns det skäl att understryka att det inte ska vara möjligt att tillåta vilka avvikelser som helst. Regeringen delar *Lantmäteriets* bedömning att nya bestämmelser om avvikelser inte får leda till en situation där det finns en gällande detaljplan som helt saknar betydelse för bedömningen. I ett sådant fall bör planen i stället ändras eller upphävas. Att helt släppa på kravet på att åtgärder ska vara förenliga med planen är således inte lämpligt, utan bedömningen måste alltid ske med utgångspunkt i gällande plan. En utgångspunkt bör därför vara att byggnadsnämnden bedömer att åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte.

Regeringen delar den syn som framförs av bl.a. *Uppsala universitet (juridiska fakulteten)* att det kan ifrågasättas om en inaktuell plan istället för att upphävas eller ändras går förbi också med avseende på markanvändningen. Att tillåta åtgärder som helt och hållet strider mot användningsbestämmelser eller som väsentligt överskrider s.k. byggrättsgrundande bestämmelser (exempelvis bestämmelser om byggnadsarea och våningsantal) bör endast undantagsvis kunna komma i fråga. I de fall planens användningsbestämmelser uppenbart förlorat i aktualitet, t.ex.

när det gäller olika typer av markreservat för ledningar i äldre planer, bör avvikelser dock kunna medges.

Som flera instanser påpekat är det enligt regeringens mening generellt sett ofta lämpligare att tillåta avvikelser från egenskapsbestämmelser, dvs. bestämmelser som reglerar placering, utformning och utförande av bebyggelse, än användningsbestämmelser. Inaktuella bestämmelser om placering och utförande av byggnadsverk bör därför ibland kunna frångås om detta bedöms lämpligt från allmän synpunkt. Det kan t.ex. handla om bestämmelser om förgårdsmark eller sådan bestämmelser som avser att tillgodose krav på buller, brandsäkerhet m.m. som kan tillgodoses genom nya metoder eller tekniska lösningar.

Efter genomförandetidens slut anser regeringen att det även bör vara möjligt att ge lov för åtgärder som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, förutsatt att åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte. I dessa fall bör det vara detaljplanens övergripande syfte som är det väsentliga, t.ex. vilken typ av bebyggelse som planen avser att möjliggöra, snarare än syftet med enskilda planbestämmelser.

Att åtgärden ska tillgodose ett *angeläget gemensamt behov* innebär att det ska vara väsentligt för flera människor att åtgärden kommer till stånd. Det kan bl.a. avse en åtgärd som kommer merparten av dem som bor i ett flerbostadshus till godo, t.ex. en komplementbyggnad för förvaring av cyklar eller barnvagnar, en ny tvättstuga eller ett förråd på mark som enligt detaljplanen inte får bebyggas. Att behovet ska vara gemensamt innebär att åtgärden inte enbart ska vara till nytta för en eller några få personer.

En åtgärd som tillgodoser ett behov för ett enstaka en- eller tvåbostadshus kan således inte medges med stöd av bestämmelsen. Om åtgärden avser att tillgodose ett angeläget behov som är gemensamt för boende i flera en- eller tvåbostadshus, bör det emellertid vara möjligt att medge en avvikelse. Ett exempel på en sådan åtgärd är gemensamma förråd eller garage som uppförs för att användas av flera husägare gemensamt.

Att det gemensamma behovet ska vara angeläget innebär att genomförandet av åtgärden medför väsentliga fördelar för dem som får nytta av åtgärden. Denna bedömning behöver göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet, och enbart det faktum att ingen motsätter sig åtgärden bör inte vara tillräckligt för att lov som avviker från planen ska kunna ges.

Avvikelser bör enligt regeringens mening även kunna medges för sådana åtgärder som avser att tillgodose ett *allmänt intresse*. Med detta avses att byggnaden eller anläggningen ska vara till nytta för samhället eller en bredare allmänhet. Likafullt ska åtgärden vara förenlig med detaljplanens övergripande syfte. Det kan t.ex. vara frågan om att medge väderskydd vid hållplatser, kiosker, toaletter, små förråd och transformatorstationer på olika allmänna platser. Motsvarande avvikelser bör även vara möjliga inom kvartersmark som används för olika offentliga verksamheter, t.ex. mark som i en detaljplan är avsedd att användas för friluftsliv, idrott, kultur, skola, hamnverksamhet eller större parkeringar.

Enligt regeringen bör det vidare vara möjligt att i vissa fall medge lov för en åtgärd som innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett *lämpligt komplement* till den användning som har bestämts i detaljplanen. Detta kan bl.a. omfatta service och mindre verksamheter som inte är störande i bostadsområden i syfte att få en bland-

ning av olika funktioner och en mer levande stadsmiljö. Det kan även vara fråga om att tillåta en kvartersbutik i ett område med flerbostadshus eller att ett en- eller tvåbostadshus delvis inreds som arbetslokal, t.ex. som ett litet arkitektkontor eller en frisörsalong.

Att verksamheten ska utgöra ett komplement till den användning som har bestämts i planen innebär att den kompletterande användningen inte bör tillåtas om den är dominerande i förhållande till den användning som anges i planen. Med andra ord bör det inte vara möjligt att helt och hållet ta i anspråk en byggnad som är avsedd för bostadsändamål för något annat ändamål än bostäder – minst hälften av byggnaden bör således användas för det ändamål som har bestämts i planen. Avsikten med den tänkta bestämmelsen är bl.a. att en- och fåmansföretagare ska kunna använda sin fastighet eller bostad för sådan näringsverksamhet som inte är störande för omgivningen.

Att komplementet ska vara lämpligt i förhållande till den användning som har bestämt i planen innebär att stor vikt måste fästas vid den kompletterande åtgärdens omgivningspåverkan. Bullrande eller på annat sätt störande verksamheter bör således inte kunna komma i fråga i anslutning till bostäder. Även mängden besökare till verksamheten behöver beaktas. Sådana verksamheter som förutsätter att kunderna besöker platsen för verksamheten med bil kan vara olämpliga att medge i ett renodlat bostadsområde om biltrafiken i sig kan medföra olägenheter för grannarna eller om det inte är möjligt för besökarna att parkera på den tomt där verksamheten är belägen. Även olika miljöaspekter behöver beaktas, t.ex. att komplementet är lämpligt i förhållande till förutsättningarna att tillgodose behovet av avfallshantering, vatten och avlopp. Vidare behöver risken för störningar på grund av ökade transporter beaktas. Därutöver måste även den allmänna trevnaden beaktas. Lov bör t.ex. inte ges i ett bostadsområde för verksamheter som medför behov av att använda en del av tomten som upplag för olika slag av varor eller materiel. I dessa fall bör åtgärden i stället prövas genom att planen ändras.

Den tänkta bestämmelsen är endast avsedd att göra det möjligt att medge avvikelser i förhållande till det ändamål som har bestämts i detaljplanen. Däremot är det inte tänkt att bestämmelsen ska göra det möjligt att bebygga sådan mark som enligt planen inte får bebyggas i större omfattning än vad som gäller i dag (jfr nuvarande bestämmelser om liten avvikelse, 9 kap. 31 b § PBL).

De rättsverkningar som är kopplade till allmän platsmark medför att det inte heller i fortsättningen bör vara möjligt att upplåta allmän platsmark för enskilda ändamål. Det bör i ett sådant fall krävas att planen ändras eller upphävs.

Den avsedda möjligheten att medge ytterligare avvikelser berör inte områdesbestämmelser. Områdesbestämmelser reglerar enstaka frågor, ofta av mer administrativ karaktär, och ger heller ingen byggrätt. Behovet av att medge ytterligare avvikelser från områdesbestämmelser är enligt regeringens uppfattning inte lika omfattande som när det gäller detaljplaner där genomförandetiden har löpt ut.

Bestämmelsen finns i 9 kap. 31 c § PBL.

*En avvikelse får inte leda till betydande miljöpåverkan eller att andras rättigheter begränsas och en samlad bedömning måste göras av successiva avvikelser*

Som framgått av redogörelsen ovan anser regeringen att möjligheterna till avvikelser bör utvidgas så att det även blir möjligt att ge bygglov för åtgärder av begränsad omfattning som är nödvändiga för att ett område ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt, åtgärder som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse samt avvikelser som innebär en sådan annan användning som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i planen. Regeringen anser emellertid att de avvikelser som nu diskuteras måste bedömas i förhållande till detaljplanens utformning i övrigt, eftersom även begränsade avvikelser kan påverka grannarnas möjlighet till pågående eller planenlig markanvändning. Ett väsentligt kriterium för att en avvikelse ska kunna godtas bör således vara att avvikelsen inte begränsar någon annans rättigheter eller pågående verksamhet på intilliggande fastigheter.

Med rättigheter avses i detta sammanhang både sakrättigheter, t.ex. ett servitut eller en ledningsrätt, och möjligheten att bygga i enlighet med detaljplanen på intilliggande fastigheter. Begränsningen är bl.a. avsedd att förhindra sådana avvikelser som medför så omfattande olägenheter eller störningar i närheten så att det behövs åtgärder i eller i anslutning till närliggande bostäder för att dessa ska kunna användas som bostäder även i fortsättningen. Begränsningen är även tänkt att förhindra den omvända situationen, dvs. sådana avvikelser som medför att befintliga bullrande eller störande verksamheter inte kan fortgå utan ytterligare åtgärder till följd av att avvikelsen innebär att t.ex. störningskänsliga byggnader etableras i direkt närhet av verksamheten. Begränsningen är inte heller avsedd att enbart fungera som ett skydd för pågående verksamheter, utan syftar även till att möjliggöra sådan planenlig verksamhet – störande eller icke störande – som kanske ännu inte har kommit till stånd. På så vis kan bestämmelsen sägas komplettera kravet i 2 kap. 9 § PBL att bl.a. placering och utformning av byggnadsverk, skyltar och ljusanordningar inte får ske så att den avsedda användningen m.m. kan medföra betydande olägenheter för omgivningen.

Uttrycket intilliggande verksamheter tar i första hand sikte på de fastigheter eller tomter som ligger i direkt anslutning till den plats där åtgärden som avvikelsen avser är tänkt att utföras. Det är dock inte nödvändigt att tomterna eller fastigheterna direkt gränsar mot varandra. Vid avvikelser som inkluderar verksamheter med större omgivningspåverkan – antingen genom att den avvikande åtgärden i sig medför stor omgivningspåverkan eller genom att åtgärden kan komma att påverkas av en befintlig eller planerad verksamhet med stor omgivningspåverkan – behöver hänsyn även tas till förhållanden som kan ligga förhållandevis långt ifrån den aktuella platsen.

Ett annat väsentligt kriterium för att kunna medge en avvikelse bör vara att den avvikande åtgärden inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I många fall kommer en sådan åtgärd – som är så omfattande att den kan antas medföra en betydande miljöpåverkan – att medföra begränsningar av rättigheter eller pågående verksamhet på intilliggande

fastigheter redan innan åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Likafullt finns det detaljplaner som t.ex. omfattar ensligt belägna industrier som är placerade på ett sådant sätt att det i princip inte finns några grannar som kan störas. För sådana fall vore det olämpligt om en avvikelse skulle kunna leda till så omfattande påverkan på omgivningen att den kan sägas medföra en betydande miljöpåverkan på så sätt som avses i 6 kap. miljöbalken. Sådana åtgärder bör alltid miljöbedömas inom ramen för en miljökonsekvensbeskrivning, vilket i så fall bör prövas inom ramen för planändring. Det nu sagda bör leda till att bygglov inte får ges för sådana avvikande åtgärder som kan antas medföra en miljöpåverkan.

Som framgått av redogörelsen ovan behövs en samlad lämplighetsbedömning för att kunna godta åtgärder som avviker från planen. Vid bedömningen behöver stor vikt läggas vid åtgärdens syfte, karaktär och omfattning liksom inverkan på omgivningen, och då i förhållande till både pågående och planerad verksamhet.

Liksom i dag bör det krävas en samlad bedömning av den avvikande åtgärden som ansökan avser och de avvikelser som tidigare har godtagits (jfr nuvarande 9 kap. 31 b § andra stycket PBL). De sammantagna avvikelserna bör således inte heller i fortsättningen få vara så omfattande att dessa inte hade kunnat godtas om avvikelserna hade prövats vid ett och samma tillfälle.

Bestämmelserna finns i 9 kap. 31 d och 31 e §§ PBL.

#### *Ingen rätt till avvikelser för den enskilde*

Även om de nu tänkta ändringarna i PBL leder till ett ökat utrymme för avvikelser bör det betonas att det inte finns någon generell rätt till avvikelser. Bestämmelserna förutsätter en samlad bedömning i det enskilda bygglovsärendet, både när det gäller åtgärdens lämplighet och i vilken utsträckning den kan anses rymmas inom planens syfte och syftet med enskilda planbestämmelser. Detta innebär att en åtgärd som i och för sig skulle kunna godtas som en avvikelse kan anses som olämplig av andra skäl och därför nekas av byggnadsnämnden eller av överinstanserna. Det gäller t.ex. om byggnadsnämnden vill undvika risken för prejudicerande effekter, dvs. att liknande åtgärder kan aktualiseras på flera fastigheter inom planområdet. I sådana fall kan det vara lämpligt att i stället ändra planen så att samtliga fastigheter behandlas på ett likartat sätt.

Regeringen delar *Boverkets* uppfattning att det inte är en generellt godtagbar avvikelse, på så sätt som Plangenomförandeutredningen föreslog, att medge ytterligare en våning på flerbostadshus. Sådana bedömningar måste ske i varje enskilt fall, liksom när det gäller takkupor och vindinredningar, eftersom sådana åtgärder inte enbart påverkar den enskilda byggnaden utan även omgivande stadsbild.

#### *Större avvikelser förutsätter att planen ändras eller upphävs*

Det ankommer på byggnadsnämnden att, efter en samlad bedömning av såväl åtgärden i sig som gällande planbestämmelser, ta ställning till om avvikelserna kan godtas eller inte. Om åtgärden inte uppfyller de förutsättningar som föreskrivs i bestämmelserna och den inte kan anses vara för-

enlig med detaljplanen kan åtgärden i många fall tillåtas genom att detaljplanen ändras eller att planen upphävs.

Bestämmelserna innebär således att det i vissa fall även fortsättningsvis kommer att krävas att planen ändras eller upphävs för att en åtgärd ska kunna tillåtas. I sammanhanget bör nämnas regeringens förslag i tidigare avsnitt som innebär att planprocessen kan förenklas (avsnitt 6.1), att byggnadsnämnden ges större möjlighet att anta detaljplaner (avsnitt 6.2) samt att gamla detaljplaner kan upphävas med ett enklare förfarande (avsnitt 6.3). Dessa förslag bör sammantaget leda till en snabbare och enklare process.

### *Inga följdändringar i andra lagar*

En detaljplan har även rättsverkningar enligt annan lagstiftning. I många fall anger annan lag att tillstånd eller dispenser m.m. inte får ges i strid med en detaljplan, men att små avvikelser får göras, om syftet med planen inte motverkas (jfr t.ex. 2 kap. 6 § miljöbalken).

Som framgått av redogörelsen ovan anser regeringen att utrymmet för vilka avvikelser som kan tillåtas enligt PBL bör vidgas. Däremot föreligger enligt regeringens mening inte motsvarande skäl för att vidga utrymmet för avvikelser enligt annan lag.

*Lantmäteriet* har pekat på sambandet mellan PBL och de lagar som ligger till grund för genomförande av detaljplanen, dvs. fastighetsbildningslagen, ledningsrättslagen och anläggningslagen. *Lantmäteriet* har bl.a. pekat på att det i dessa lagar bör införas bestämmelser som innebär att beslut ska kunna ske utan förnyad prövning av planöverensstämelsen för att undvika diskussioner om plantolkningen, i de fall där byggnadsnämnden har godtagit en avvikelse. Regeringen anser dock att frågan behöver beredas ytterligare innan det kan ligga till grund för författningsändringar.

## 8.2 Större möjligheter att godta planstridiga byggnadsverk och fastigheter

**Regeringens förslag:** En kommun ska få möjlighet att i beslut om bygglov förklara att vissa avvikelser från detaljplan avseende fastigheter och byggnadsverk ska kunna godtas som en liten avvikelse.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag, men utredningen föreslog en annan lagteknisk konstruktion, bl.a. genom att en sådan förklaring att godta en befintlig planstridighet skulle ske genom ett särskilt beslut (SOU 2013:34 s. 296 f.).

**Remissinstanserna:** *Boverket* anser att förslaget, som ger möjlighet att i efterhand lagligförklara sådana fastigheter och byggnader som blivit planstridiga genom planändring, innehåller bra förslag med rimliga begränsningar. Det måste alltid vara rimligt i förhållande till planen och planens syfte. Flera kommuner, däribland *Linköping*, *Malmö* och *Västerås*, är uttryckligen positiva till förslaget att lagligförklara planstridiga byggnader i äldre planer. *Malmö kommun* anser dock att utredningens förslag är för otydligt, bl.a. eftersom det inte framgår tydligt vilken typ



av avvikelser som avses eller hur stora avvikelser som anses möjliga. Göteborgs kommun anser att förslaget är intressant och kan utredas vidare. Utrymmet för att lagligförklara planstridiga byggnader bör vara större än enligt förslaget. Även *Lantmäteriet* och *Riksbyggen* tillstyrker förslaget att byggnadsnämnden ska ges möjlighet att i efterhand godkänna befintliga lagstridiga byggnader, så att dessa inte ska hindra bygglov för ytterligare åtgärder.

*Länstyrelsen i Västra Götalands län* anser att möjligheten att lagligförklara planstridiga byggnader och anläggningar inte bör utökas. Det riskerar att leda till att prövningen av planenligheten försämras. Det är vidare oklart huruvida utredningen anser att endast avvikelser som uppkommit under den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, ska kunna lagligförklaras, eller om det även avser ”förbisedda” avvikelser som uppkommit vid tillämpningen av plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

När ÄPBL infördes, var en av de bärande principerna att värna om och öka medborgarinflytandet i fråga om närmiljöns utformning. Enligt den lagstiftning som föregick ÄPBL (34 § och 110 § första stycket byggnadslagen [1947:385] och motsvarande äldre bestämmelser) fanns ett relativt omfattande utrymme för att medge dispenser från stads- och byggnadsplaner, dvs. sådana äldre planer som i dag motsvaras av detaljplanen. Dessa dispenser blev i många fall omfattande, vilket gjorde det svårt för grannar m.fl. att förutse utvecklingen när planerna efter genomförandet inte avspeglade de faktiska förhållandena på marken. Dispenserna var särskilt vidlyftiga och talrika inför övergången till ÄPBL (prop. 1989/90:37 s. 52).

Den tidigare vida möjligheten att ge dispens från planbestämmelser avskaffades i princip genom ÄPBL och ersattes med en möjlighet att ändra detaljplaner genom s.k. enkelt planförfarande. Enligt ÄPBL var endast mindre avvikelser möjliga i förhållande till planbestämmelserna (i dag liten avvikelse, jfr 9 kap. 31 b § PBL).

Enligt PBL får bygglov inom områden med detaljplan inte ges om den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser är planstridig, såvida inte avvikelsen godtagits vid en tidigare bygglovsprövning eller vid en fastighetsbildning. För vissa inre och yttre åtgärder av begränsad omfattning ska bygglov emellertid ges även om fastigheten eller byggnaden inte överensstämmer med detaljplanen m.m. (9 kap. 30 § andra stycket PBL).

Kravet på att en fastighet eller ett byggnadsverk ska stämma överens med detaljplanen för att bygglov ska ges för mer betydelsefulla yttre åtgärder på fastigheten eller byggnadsverket i fråga innebär att bl.a. tillbyggnader hindras om avvikelser från planen medgetts i samband med tidigare lov eller fastighetsbildningar. Enligt punkt 13 i övergångsbestämmelserna till PBL, finns dock en möjlighet för byggnadsnämnden att i efterhand, i samband med ett bygglovsärende, godta planstridiga åtgärder som har tillkommit före ÄPBL. Således gäller att byggnadsnämnden i ett bygglovsärende får förklara att en s.k. nybyggnadsåtgärd eller

fastighetsbildning som har utförts i strid med en stadsplan, byggnadsplan, avstyckningsplan eller tomtindelning med stöd av byggnadslagen (eller motsvarande äldre bestämmelser) eller fastighetsbildningslagen (1970:988), ska anses utgöra en sådan liten avvikelse som avses i 9 kap. 30 § 1 b PBL. En sådan förklaring får endast avse mindre avvikelser enligt ÄPBL:s bestämmelser. Bestämmelsen får även tillämpas i fråga om sådana fastigheter eller byggnadsverk som avviker från bestämmelserna i en stadsplan, byggnadsplan eller tomtindelning till följd av att en ny plan eller tomtindelning har fastställts för området.

Syftet med kravet att fastigheten och byggnadsverket ska stämma överens med planen är bl. a. att tvinga fram ett genomförande av planen. Om avvikelserna har prövats och godtagits har fastighetsägaren därefter möjlighet att utnyttja den byggrätt som planen ger. Ansökningar om bygglov ska således bifallas även om fastigheten eller byggnadsverket avviker från en plan men avvikelsen godtagits vid en bygglovsprövning enligt ÄPBL eller vid en fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen.

I de fall där dispenser medgetts enligt äldre lagstiftning, som går utöver vad som är möjligt att godta enligt PBL, får bygglov inte ges för nya åtgärder på sådana fastigheter eller byggnadsverk som är planstridiga i sådan omfattning att dessa inte kan godtas enligt PBL. Om ett bygglov ges i sådant fall skulle detta motverka möjligheten att tvinga fram ett genomförande av planen. Ett sådant bygglov skulle även motverka syftet med PBL att skapa förutsägbarhet för omgivningen.

Fastigheter och byggnadsverk kan inte enbart ha blivit planstridiga till följd av äldre dispenser, utan kan även ha blivit planstridiga i samband med att en plan eller tomtindelning har upprättats eller ändrats. En sådan situation kan i princip ha uppkommit antingen avsiktligt – dvs. med avsikten att fastighetsindelningen ska ändras eller att byggnadsverket ska ändras eller rivas i samband med plangenomförandet – eller av vad som kan kallas planestetiska skäl. Den förra gruppen kan vanligtvis inte i efterhand jämföras med mindre avvikelser enligt PBL. Med den senare gruppen förhåller det sig emellertid annorlunda. De planer som utarbetades under den äldre lagstiftningen omfattade i allmänhet större områden än vad de flesta PBL-planer gör. Med nödvändighet blev då precisionen sämre än vad PBL-systemet förutsätter. Det var inte ovanligt att t.ex. en förgårdslinje på kartan drogs över en befintlig veranda eller att ett hörn av en byggnad kom att ligga på s.k. prickmark när raka gränser drogs upp på plankartan, utan att det därför var tänkt att byggnaden eller anläggningen skulle rivas eller åtgärdas. Sådana små avvikelser kan betraktas på samma sätt som mindre avvikelser enligt PBL. Även sådana mindre avvikelser som inte strider mot planens eller tomtindelningens syfte kan således omfattas av en sådan förklaring av byggnadsnämnden, dvs. att en sådan fastighet eller byggnadsverk ska anses utgöra en sådan liten avvikelse som avses i 9 kap. 30 § 1 b PBL.

*Utrymmet för att godta befintliga planstridiga byggnadsverk och fastighetsbildningar bör öka*

Plangenomförandutredningen har uppmärksammat att det saknas möjlighet att i efterhand pröva om planstridiga fastigheter och byggnadsverk kan godtas för planer som har upprättats med stöd av ÄPBL. Motsvaran-

de möjlighet saknas även för den händelse att nya avvikelser uppkommer till följd av att en detaljplan antas eller ändras enligt PBL. I dessa fall finns således ett absolut hinder mot att ge bygglov för åtgärden, även om åtgärden i sig är planenlig eller skulle kunna godtas som en liten avvikelse. Problem uppstår framför allt om kommunen vid ett tidigare lovbeslut har förbisett avvikelsefrågan eller om en ny plan upprättats utan att ta tillräcklig hänsyn till befintliga fastigheter eller byggnadsverk.

Mot denna bakgrund föreslog utredningen en ändring av PBL för att det ska vara möjligt för byggnadsnämnden att i efterhand godkänna befintliga lagstridiga byggnader genom ett särskilt beslut (jfr utredningsförslaget 9 kap. 30 § 1 b PBL).

Regeringen delar Plangenomförandeutredningens uppfattning att det även bör vara möjligt att godta sådana planstridigheter som har uppkommit under ÄPBL till följd av att en ny detaljplan har antagits, oavsett om planstridigheterna har uppkommit avsiktligt eller oavsiktligt. Även flertalet av remissinstanserna som har yttrat sig i frågan tillstyrker förslaget i sak. Enligt regeringens uppfattning bör emellertid möjligheten att godta befintliga planstridigheter även omfatta sådana avvikelser som uppkommer till följd av beslut att anta eller ändra en detaljplan med stöd av den nu gällande lagen.

Utredningen har föreslagit att sådana avvikelser ska kunna godtas genom ett särskilt beslut, men utredningen har inte redovisat några skäl till varför beslutet bör ske i särskild ordning. Regeringen ser inga tungt vägande skäl till att en sådan förklaring ska ske genom ett särskilt beslut utan anser att förklaringen, liksom i dag, bör ges inom ramen för ett beslut om bifall till en ansökning om bygglov. Som några remissinstanser framhållit är det vidare oklart i utredningsförslaget vilka avvikelser som kan komma i fråga.

Regeringen anser att det bör införas en bestämmelse med innebörden att byggnadsnämnden i ett beslut om bygglov får förklara att en avvikelse hos den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser ska anses vara en sådan avvikelse som avses i 9 kap. 30 § första stycket 1 b PBL, om avvikelsen har orsakats av antagandet av detaljplanen. Regeringen anser att det inte är lämpligt att generellt vidga utrymmet för denna typ av befintliga planavvikelser, utan att endast sådana små avvikelser som kan godtas enligt PBL bör kunna komma i fråga. Förklaringen bör därför endast få avse en liten avvikelse som är förenlig med detaljplanens syfte.

Det bör betonas att det nu är fråga om en prövning av avvikelserns storlek och en bedömning av syftet med planen i det enskilda fallet, dvs. endast små avvikelser som är förenliga med planens syfte kan komma i fråga. Bestämmelserna medger således inte någon möjlighet att i efterhand generellt godta planstridiga byggnader.

Bestämmelserna syftar i första hand till att ge möjligheter att godta planstridigheter som är uppenbart oavsiktliga eller som saknar betydelse. Bestämmelserna innebär dock att planavvikelser som redan finns vid planens tillkomst inte ska utgöra ett absolut hinder för att bevilja bygglov.

Även i fortsättningen kommer äldre dispenser och planavvikelser i fråga om stadsplaner, byggnadsplaner och tomtindelningar att kunna godtas med stöd av punkt 13 i övergångsbestämmelserna till PBL.

## Bestämmelsen

Bestämmelsen finns i 9 kap. 30 a § PBL.

### 8.3 Ett planvillkor kan hanteras som ett villkor för att ge startbesked

**Regeringens förslag:** En kommun ska i en detaljplan få bestämma att startbesked för en åtgärd, som innebär en väsentlig ändring av markens användning, ska få ges endast under förutsättning att en viss omständighet är uppfylld. Har kommunen i en detaljplan bestämt att lov får ges endast under en viss förutsättning, ska kommunen, om det är lämpligt, få ge ett lov med villkoret att omständigheten i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Uppfyllandet av ett sådant villkor ska utgöra ett krav för att kommunen ska kunna ge ett startbesked.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag, men utredningen föreslog en annan lagteknisk konstruktion (SOU 2013:34 s. 288 ff.).

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har yttrat sig över förslaget är i huvudsak positiva. De *länsstyrelser* som har yttrat sig tillstyrker förslaget, däribland *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Länsstyrelsen i Norrbottens län*. Flera kommuner tillstyrker förslaget, däribland *Linköpings* och *Lunds kommun*. *Malmö* och *Göteborgs kommuner* anser att förslaget ger en mer kostnadseffektiv process och förbättrar möjligheterna för kommunen att hantera komplexa stadsbyggnadsfrågor. *Byggherrarna Sverige AB* tillstyrker förslaget. *Leksands kommun* tillstyrker förslaget, men undrar var vinsten i denna lagändring ligger.

*Lantmäteriet* tillstyrker förslaget att flytta genomförandet till efter bygglovet, men anser att det är oklart hur bestämmelsen ska tillämpas efter genomförandetiden om den grundläggande planbestämmelsen har upphört att gälla som föreslås i utredningen. Lantmäteriet anser att rätten att ställa de aktuella villkoren även utan stöd av en planbestämmelse måste framgå klart av lagen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att det ofta är en fördel för byggherrar att kunna genomföra villkoren i samband med byggnation. I dag måste den villkorade åtgärden ligga på den egna tomten, men en detaljplan borde även kunna förutsätta att en åtgärd, som säkerställer markens lämplighet, vidtas utanför den egna tomten. En sådan bestämmelse skulle göra det avsevärt lättare att kunna anta detaljplaner t.ex. där problem med totalstabilitet eller risk för bergras- och blocknedfall råder. *Statens geotekniska institut* framför liknande synpunkter och menar att åtgärder kan vara nödvändiga att utföra på annan fastighet än den som ska bebyggas och att det inte är lämpligt att bedöma skyddsåtgärder i olika bygglov eftersom riskerna normalt inte kan utredas eller åtgärdas tomtvis.

## Skälen för regeringens förslag

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

Plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, utgår från principen att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för (jfr 2 kap. 2 § PBL). Ibland kan ett område, som är aktuellt för planläggning, vara olämpligt för det avsedda ändamålet vid den tidpunkt som detaljplanen upprättas. Med vissa åtgärder kan området emellertid göras lämpligt för bebyggelse. Ibland kan det även finnas skäl att besluta att en viss anläggning måste ha kommit till stånd för att det ska vara lämpligt att ge bygglov, t.ex. att en väg har tillkommit som kommunen inte ska vara huvudman för. Det finns därför en möjlighet för kommunen att i en detaljplan bestämma att lov för en åtgärd endast får ges under förutsättning att vissa omständigheter är uppfyllda (4 kap. 14 § PBL). Ett villkor kan avse att

- en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,
- ett visst bygnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,
- utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats, eller
- markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförening har avhjälpts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.

Erfarenheterna från tillämpningen visar att det ibland kan vara förenat med praktiska svårigheter att omständigheten ska vara uppfylld redan innan lov kan ges. Innan lovet har vunnit laga kraft, finns en osäkerhet om den åtgärd som lovet avser verkligen kan genomföras. I det skedet kan det vara något av ett vågspel för byggherren att påbörja kostsamma förberedelsearbeten. Dessutom kan det ibland gå lång tid från den tidpunkt då lovet ges till den tidpunkt då lovet vinner laga kraft. Om så är fallet, kommer det även att ta lång tid från det att entreprenören etablerar sig på byggarbetsplatsen till dess att det är klarlagt att byggnadsarbetet verkligen kan genomföras som planerat.

Den nuvarande utformningen av 4 kap. 14 § PBL medför bl.a. att möjligheten att reglera hur en markförening ska hanteras genom villkor i en detaljplan har tillämpats i mycket begränsad omfattning. Skälet uppges framför allt vara att en byggherre vill avhjälpa markföreningen, schakta samt bygga i ett sammanhang. Ett praktiskt problem är att vissa byggåtgärder kan behöva vidtas i direkt anslutning till att schaktning för sanering utförts, t.ex. när en byggnad med källare ska uppföras, för att förhindra vatteninträngning och säkerställa stabiliteten för befintliga byggnader i direkt anslutning till den byggnad som ska uppföras. Svårigheterna att hantera de villkorade åtgärderna i praktiken har legat till grund för krav på att regelverket behöver ses över när det gäller frågan om vid vilken tidpunkt som åtgärderna ska ha vidtagits.

*Kommunen kan bestämma att en villkorad omständighet ska vara uppfylld senast i samband med startbeskedet*

Ibland kan det även finnas skäl för byggnadsnämnden att kräva att vissa åtgärder ska ha vidtagits, för att det över huvud taget ska anses vara lämpligt att bygga på platsen. Det kan t.ex. vara olämpligt att medge nya bostäder på en plats, om de vägar och anläggningar som ska tillgodose behovet av vatten och avlopp ännu inte är genomförda. Det gäller i synnerhet om anläggningarna ska utföras gemensamt av flera fastighetsägare och det är tvist om hur genomförandet ska ske. För att undvika de problem som ibland uppstår med den nuvarande regleringen, anser regeringen att PBL bör ändras så att kommunen i detaljplanen kan bestämma att de villkorade omständigheterna i stället ska vara uppfyllda senast i samband med startbeskedet. Eftersom ett startbesked endast kan överklagas av sökanden i bygglovsärendet (jfr 13 kap. 15 § PBL), kan någon omfattande fördröjning därigenom inte uppstå till följd av att beslutet överklagas av grannarna.

I vissa fall kan det vara lämpligt att pröva om villkoret är uppfyllt redan i bygglovskedet, i synnerhet om den villkorade omständigheten har betydelse för grannarna. Kommunen bör därför ha möjlighet att avgöra om åtgärderna ska ha vidtagits innan bygglov får ges eller innan startbesked får ges. Därigenom blir det möjligt att utforma villkoret beroende på planeringsförutsättningarna.

En sådan lagändring löser emellertid inte situationen med redan gällande detaljplaner, om kommunen har bestämt genom en planbestämmelse att lov inte får ges förrän en viss omständighet är uppfylld, även om det kanske framstår som lämpligare från allmän synpunkt att det är tillräckligt att omständigheten är uppfylld först i samband inför startbeskedet. Visserligen kan planen många gånger ändras, men detta kan ibland vara en tidsödande process. För att hantera en sådan situation skulle det då behövas någon form av övergångsbestämmelse. En sådan lagändring löser inte heller situationen om kommunen i en ny detaljplan beslutar att en viss omständighet ska vara uppfylld innan lov får ges, men där det senare visar sig att det finns skäl att senarelägga genomförandet av en åtgärd, t.ex. i de fall som en exploatering sker etappvis.

I stället för att införa en övergångsbestämmelse för att lösa problemet med befintliga detaljplaner, anser regeringen att det behöver införas en generell möjlighet för byggnadsnämnden att i ett bygglov skjuta på genomförandet så att den villkorade omständigheten istället ska vara uppfylld senast i samband med beslutet om startbesked. Lovet kan då ges, trots en eventuell planbestämmelse med innebörden att lov inte får ges förrän en viss åtgärd har vidtagits. Om någon har invändningar mot att genomförandet av den villkorade omständigheten senareläggs, kan den som är klagoberättigad i så fall överklaga beslutet att ge bygglov.

En förutsättning för att det ska vara möjligt att senarelägga genomförandet bör vara att det i bygglovsprövningen bedöms vara lämpligt att skjuta på genomförandet. Prövningen av ansökan om bygglov kan tänkas vara beroende av att en viss villkorad åtgärd är utförd, t.ex. om det vid tidpunkten för byggnadsnämndens lovprövning fortfarande är oklart hur en villkorad trafik- eller avloppsanläggning ska placeras i förhållande till den åtgärd som ansökan avser. Om det vid bygglovsprövningen inte fullt

ut kan bedömas att de åtgärder som ansökan om lov avser kommer att bli lämpliga är det olämpligt att skjuta upp tidpunkten för genomförandet av den villkorade åtgärden till startbeskedet.

Om det är lämpligt att vänta med genomförandet, kan frågan tas upp i det tekniska samrådet. I sådant fall behöver byggnadsnämnden kontrollera att omständigheten är uppfylld på så sätt som planen anger innan byggnadsnämnden beslutar om startbesked.

Lantmäteriet har framfört att PBL klart måste ange förutsättningarna att ställa ett sådant villkor, som det nu är fråga om, utan stöd av en planbestämmelse. Regeringen anser att Lantmäteriets synpunkt bör läsas mot bakgrund av Plangenomförandeutredningens förslag att i princip alla frivilliga planbestämmelser skulle upphöra att gälla efter genomförandetidens utgång (SOU 2013:34 s. 243 ff.). Som framgår av avsnitt 6.5 anser regeringen att endast planbestämmelser som avser arkitektonisk eller estetisk utformning bör upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Detta medför att sådana planbestämmelser som innehåller villkor om lov eller startbesked kommer att gälla även efter denna tidpunkt.

För att byggnadsnämnden ska kunna villkora ett lov eller startbesked på så sätt som avses i bestämmelsen anser regeringen att det är förutsättning att villkoret har stöd i en planbestämmelse.

Byggnadsnämnden kan i vissa fall villkora giltigheten för ett bygglov utan stöd av en planbestämmelse, i den utsträckning som villkor kan ställas med stöd av 9 kap. 40 § andra stycket PBL, t.ex. om ett bygglov förutsätter att en befintlig byggnad eller del av sådan har rivits på tomten.

#### *Fastighetsägaren måste ha möjlighet att uppfylla de omständigheter som anges i ett planvillkor*

Två remissinstanser menar att åtgärder kan vara nödvändiga att utföra på en annan fastighet än den som ska bebyggas och att det inte är lämpligt att bedöma skyddsåtgärder i olika bygglov eftersom riskerna normalt inte kan utredas eller åtgärdas tomtvis.

Möjligheten att i en detaljplan bestämma att bygglov i vissa fall endast får ges under förutsättning att markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten fick sin nuvarande lydelse i samband med att nya PBL infördes (prop. 2009/10:170 s. 208 f.). Att åtgärden måste kunna genomföras på tomten bygger på synsättet att ägaren till tomten måste ha rådighet över de åtgärder som ska vidtas, eftersom byggherren annars kan hamna i ett läge där denne inte kan utnyttja byggrätten. Regeringen bedömer att det saknas förutsättningar för att genomföra de ändringar som remissinstanserna efterfrågar.

*Statens geotekniska institut* menar att det inte är lämpligt att bedöma skyddsåtgärder i olika bygglov eftersom riskerna normalt inte kan utredas eller åtgärdas tomtvis. Regeringen anser att i den mån som åtgärderna inte kan vidtas på den egna tomten, är det inte lämpligt att använda sig av villkor av den typ som det nu är fråga om. I sådana fall måste kommunen säkerställa att åtgärderna kommer till stånd på annat sätt.

#### *Bestämmelserna*

Bestämmelserna finns i 4 kap. 14 §, 9 kap. 37 a § och 10 kap. 23 § PBL.

## 8.4 Även andra huvudmän än det allmänna kan godtas inom s.k. A-tomter

**Regeringens förslag:** Rätten till bygglov till åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål ska gälla även en sökande som inte är ett offentligt organ. När det gäller sådana äldre stadsplaner och byggnadsplaner som inte måste ha ett närmare angivet allmänt ändamål, ska dock denna rätt begränsas. Om ett bygglov ges till en sökande som inte är ett offentligt organ ska rätten respektive skyldigheten för kommunen att lösa in marken upphöra att gälla.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag, men regeringen föreslår en annan lagteknisk lösning som tydligare anger gränserna för vilken markanvändning som kan tillåtas om ändamålet inte är närmare preciserat i en stads- eller byggnadsplan (SOU 2013:34 s. 297 ff.).

**Remissinstanserna:** Merparten av remissinstanserna tillstyrker eller är positiva till förslaget. *Lantmäteriet* och flera länsstyrelser, däribland *Länsstyrelsen i Skåne* och *Kalmar län*, tillstyrker förslaget. *Statens fastighetsverk* tillstyrker förslaget. Inom verkets fastigheter förekommer det att olika verksamheter och servicefunktioner numera drivs i privat regi och det har ibland rått osäkerhet om detta är planerligt inom A-tomter eller ej. Merparten av de kommuner som har yttrat sig tillstyrker förslaget, däribland *Linköpings*, *Borlänge*, *Umeå* och *Göteborgs kommun*. *Malmö kommun* är positiv till förslaget som tillgodoser det moderna samhällets behov. *Karlstads kommun* framhåller att förslaget sannolikt spar en del arbete och tid. *Örebro kommun* menar att dagens bestämmelser i vissa kommuner tolkas på detta sätt men att det är bra med ett förtydligande. *Västerås kommun* stödjer förslaget och uppger att det exempelvis finns problem med privata skolaktörer som vill driva vidare tidigare kommunala verksamheter, vilket inte är tillåtet i dag, trots att det är samma verksamhet. *Sveriges Kommuner och Landsting* ser positivt på förslaget. *Byggherrarna Sverige AB* tillstyrker förslaget. *Fastighetsägarna Sverige* anser att det överlag är ett bra förslag.

*Jönköpings kommun* frågar vad det innebär att tillåta privata aktörer inom A-områden och vilket användningssätt som då är tillåtet, t.ex. om det är samma som för stat, kommun och landsting eller om det finns någon begränsning. Många grannar upplever t.ex. förskolor som störande, oavsett huvudman. *Luleå kommun* anser att förslaget behöver förtydligas och att en förutsättning ska vara att kommunen är ägare av fastigheten, eftersom kommunen måste ha ett stort inflytande över en så flexibel användning som allmänt ändamål. Sedan den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, trädde i kraft har ambitionen varit att ändra beteckningen A, vilket också har skett i många fall där ägandet under åren har övergått till olika bolag.

*Boverket* har i ett kompletterande yttrande framfört att det är angeläget att lösa problemen med A-områden, men att man måste skilja på A-områden beslutade i äldre stadsplaner och byggnadsplaner och sådana områden inom detaljplaner beslutade med stöd av ÄPBL. Utredningens förslag till lagreglering kan bara hantera detaljplaner enligt ÄPBL, vilket



inte stämmer överens med utredningens allmänmotivering. När det gäller de äldre planerna verkar utredningen mena att de ska hanteras som mindre avvikelser, men det är svårt att få någon tydlig bild över hur de äldre planerna är tänkta att hanteras.

## Skälen för regeringens förslag

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

Före införandet av ÄPBL var det möjligt att ange i en byggnadsplan eller stadsplan att kvartersmarken skulle användas för allmänt ändamål. Detta betecknades vanligtvis med bokstaven A på plankartan, vilket har gett upphov till termen A-tomt. Planbestämmelsen användes för att trygga det allmännas tillgång till mark för olika allmänna verksamheter.

Av förarbetena till såväl ÄPBL som den nuvarande plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, framgår att inom termen *kvartersmark för allmänt ändamål* ryms en rad skiftande verksamheter, t.ex. skola, reningsverk, simhall och värmecentral. All verksamhet som har ett offentligt organ som huvudman (staten, ett landsting, en kommun eller dåvarande statskyrkan) inkluderas i uttrycket. Däremot inkluderas inte offentligt ägda bolag, stiftelser m.fl. Inte heller Svenska kyrkan anses i dag utgöra *allmänt ändamål* (jfr prop. 1985/86:1 s. 712 och prop. 2009/10:170 s. 452).

Kommunen får lösa in mark eller annat utrymme som enligt en detaljplan ska användas för annat än enskilt bebyggande, dvs. för allmänt ändamål, om det inte ändå kan anses säkerställt att marken kan användas för det avsedda ändamålet (6 kap. 13 § PBL). Kommunen har även en skyldighet att lösa in sådan mark eller utrymme, om fastighetsägaren begär detta (14 kap. 14 § PBL). Till skillnad mot rätten att lösa in mark som ska användas för allmän plats krävs det alltså att tillgången till marken är nödvändig för att planen ska kunna genomföras. Det betyder att om marken redan ägs av den som ska vara huvudman för den allmänna verksamheten (t.ex. staten eller ett landsting), har kommunen inte någon rätt att lösa in marken. Rätten till inlösen gäller såväl under som efter genomförandetiden.

När ÄPBL infördes var ett av syftena att ge bättre förutsättningar för de boende att delta i planeringen. Detta medförde bl.a. att det ska vara enkelt för den enskilde att förstå planhandlingar, t.ex. vad ett visst detaljplanlagt område kan komma att användas till. Allmänt ändamål ansågs i detta sammanhang inte vara tillräckligt preciserat för att uppnå den önskade förutsägbarheten. Med ÄPBL infördes därför ett krav på att markens användning skulle anges närmare i detaljplanen, för att kommunen skulle kunna bevilja bygglov. Motsvarande bestämmelse finns i dag i 9 kap. 32 § PBL. Enligt Boverket är allmänt ändamål inte längre en självständig markanvändningskategori i detaljplaner och benämningen bör inte längre användas (jfr Boken om detaljplan och områdesbestämmelser, s. 88, Boverket 2009). Istället ska övriga beteckningar användas, t.ex. skola, sjukhus eller transformatorstation.

Även om beteckningen allmänt ändamål inte längre bör användas finns det fortfarande många gällande stads- och byggnadsplaner som anger att kvartersmarken ska användas för sådana ändamål. Normalt är markanvändningen inte närmare preciserad i sådana planer, även om det också

finns många planer där markanvändningen har preciserats (dvs. att beteckningen A används i kombination med visst ändamål, t.ex. skola). Kravet att ändamålet måste redovisas innan bygglov får ges, gäller inte för sådana planer som tillkommit med stöd av byggnadslagen eller äldre lagar (jfr punkt 8 i övergångsbestämmelserna till PBL).

Många verksamheter, som tidigare normalt hade det allmänna som huvudman, drivs numera i privat regi. Det gäller bl.a. skolor, sjukhus, förskolor, anläggningar för telekommunikation, kraftstationer etc. De detaljplaner som reglerar markanvändningen för dessa områden är i många fall från byggnadslagens tid och planen anger inte sällan endast att marken ska användas för allmänt ändamål.

Om en fastighet, som omfattar kvartersmark för allmänt ändamål, överförs till enskilt ägande, måste planen ändras eller ersättas för att bygglov ska kunna ges för annat än yttre och inre ändring. Det är emellertid relativt vanligt att verksamheten inom ett område avsett för allmänt ändamål i dag används av en enskild huvudman, utan att planen har ändrats eller ersatts. Samtidigt upplevs det ofta som omständligt att ändra en detaljplan så att allmänna verksamheter kan bedrivas i privat regi, i synnerhet när några egentliga byggåtgärder inte är avsedda utan då planen endast behöver ändras av rent ”formella” skäl. Av denna anledning har Plan- och byggnadsnämnden föreslagit att PBL bör ändras så att bygglov ska kunna lämnas inom s.k. A-tomter, även om verksamheten är privat. Om så sker bör, enligt utredningen, rätten och skyldigheten för kommunen att lösa in marken eller utrymmet upphöra (SOU 2013:34 s. 297 ff.).

#### *Användningen allmänt ändamål bör inte förhindra enskilda huvudmän*

I förhållande till omgivningen saknar det i många fall betydelse om det är det allmänna – dvs. staten, ett landsting eller en kommun – eller en enskild som är huvudman för en verksamhet. Ofta har verksamhetens eventuella påverkan på omgivningen större betydelse. Erfarenheten pekar på att det många gånger är onödigt omständligt att behöva ändra en detaljplan, när allmännyttig verksamhet ska övergå – eller redan har övergått – till privat regi.

Regeringen anser att PBL bör ändras så att det blir lättare att godta enskilda huvudmän inom områden som enligt en detaljplan ska användas som kvartersmark för allmänt ändamål. Inom sådana områden bör det vara möjligt att utan föregående planändring ge bygglov för verksamheter som inte är i det allmännas regi. Regeringen anser att om bygglov kan ges till ett offentligt organ, bör bygglov även kunna ges till en sökande som inte är ett offentligt organ.

Eftersom skyldigheten att lösa in marken kvarstår även efter genomförandetiden för kommunen, anser regeringen att lagen bör ändras så att skyldigheten att lösa in marken upphör när lov ges för en verksamhet i privat regi.

Den nya bestämmelsen bör ta hänsyn till om markanvändningen har preciserats i planen eller inte. Om markanvändningen är preciserad (t.ex. skola eller kyrka) bör kommunen vara skyldig att ge lov då den sökta åtgärden stämmer överens med den markanvändning som anges i planen, även om det är frågan om en enskild huvudman som avser att bedriva verksamheten i privat regi. På motsvarande sätt bör det vara en skyldig-

het för byggnadsnämnden att ge bygglov för en enskild huvudman för en åtgärd som överensstämmer med pågående markanvändning, även om användningen inte är preciserad i planen. Det kan t.ex. vara fallet om marken redan används som skola och en enskild huvudman vill göra en mindre tillbyggnad som i övrigt är planenlig.

Om ändamålet inte är preciserat i planen och en enskild huvudman vill använda området på ett sätt som avviker från pågående markanvändning, anser regeringen att det bör vara en möjlighet för byggnadsnämnden att ge bygglov, men ingen skyldighet. Plangenomförandeutredningen föreslog att bygglov i dessa fall skulle kunna ges om åtgärden utgör en liten avvikelse, även om ändamålet inte är preciserat.

Eftersom allmänt ändamål möjliggör många olika slag av verksamheter, där vissa verksamheter även kan vara störande för omgivningen, kan byggnadsnämnden inte tillåtas ge lov för vilka verksamheter som helst, oavsett om det utgör en liten avvikelse eller inte till det ändamål som planen medger. Om planförfattaren tänkt sig att ett visst område ska användas exempelvis som skola med staten som huvudman (utan att precisera detta ändamål i planen), kan det vara olämpligt om byggnadsnämnden skulle ge en enskild huvudman bygglov för att använda området som t.ex. kraftstation eller reningsverk. Regeringen anser att utredningens förslag i denna del skulle kunna ge olämpliga följor och att möjligheterna att ge lov således behöver begränsas.

Regeringen anser att byggnadsnämnden, om sökanden inte är ett offentligt organ, endast bör få ge bygglov för sådan användning som utgör en liten avvikelse till det ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast har använts för. Bygglov bör även kunna ges för en åtgärd som utgör en liten avvikelse i förhållande till det ändamål som fastigheten eller byggnadsverket enligt senast beviljade bygglov har anpassats till, men där den avsedda användningen aldrig har kommit till stånd. Däremot bör bygglov aldrig få ges för en åtgärd som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, eller som begränsar möjligheten till pågående eller planenlig markanvändning i omgivningen (jfr regeringens överväganden i avsnitt 8.1 under rubriken En avvikelse får inte leda till betydande miljöpåverkan eller att andras rättigheter begränsas). Exempelvis är det vanligtvis inte godtagbart att bygga t.ex. en kraftstation eller ett reningsverk i anslutning till bostäder. Inte heller är det godtagbart att medge en verksamhet som förutsätter att omgivningen är relativt tyst, t.ex. skolor och sjukhus, i anslutning till sådana anläggningar som förorsakar buller, och där det inte är rimligt att dämpa bullret så att det blir möjligt att bedriva verksamheten även i fortsättningen. Verksamheten måste naturligtvis även ligga inom ramen för vad som avses med allmänt ändamål, dvs. ha en allmän nyttoaspekt och vara av sådant slag att den även skulle kunna bedrivas av en offentlig huvudman. Bostäder utgör normalt sett inte sådan användning som är förenlig med markanvändningen allmänt ändamål. Byggnadsnämnden behöver således göra en samlad bedömning om vad som kan godtas på platsen, både utifrån den verksamhet som pågår på platsen och den verksamhet som gällande detaljplaner medger, både på den plats som ansökan avser och i anslutning till denna plats.

Med tanke på de många olika användningsområden som ryms inom begreppet allmänt ändamål bör det inte vara någon skyldighet för bygg-

nadsnämnden att ge bygglov för en enskild huvudman om markanvändningen inte har preciserats i planen och inte heller överensstämmer med pågående verksamhet. Det innebär att kommunen kan besluta att inte ge bygglov, t.ex. om byggnadsnämnden bedömer att den sökta åtgärden är olämplig utifrån allmänna överväganden. Detta gäller även om den sökta åtgärden inte begränsar möjligheten till pågående eller planenlig markanvändning i omgivningen.

Det bör även i fortsättningen krävas en bygglovsprövning för att verksamheten ska anses vara planenlig, även om ingen annan ändring sker än att en offentlig huvudman ersätts av en enskild. Endast därigenom kan rätten och skyldigheten att lösa in marken upphöra att gälla.

*Ibland är det nödvändigt att ändra en detaljplan innan en verksamhet överläts till en enskild verksamhetsutövare*

Många gånger kan äldre detaljplaner sakna begränsningar i fråga om A-tomter som vanligtvis finns för andra områden, t.ex. bestämmelser om högsta byggnadshöjd eller exploateringsgrad. Inte minst när verksamheten skulle bedrivas i kommunal regi var det vanligt att planen utformades för att skapa maximal flexibilitet för kommunen. Sådana planer bör lämpligen ändras innan marken överläts till en enskild huvudman, i syfte att klargöra förutsättningarna för hur den enskilde kan använda marken.

Även om någon ändring av planen inte har skett kan kommunen hindra en olämplig bebyggelseutveckling genom att ändra planen, i den mån en enskild huvudman ansöker om bygglov för en åtgärd som byggnadsnämnden anser vara olämplig (jfr 9 kap. 28 § PBL).

*Bestämmelserna*

Bestämmelserna finns i 6 kap. 13 §, 9 kap. 32 a § och 14 kap. 14 § PBL.

## 8.5 Möjlighet till justering av lovplikt i detaljplan eller områdesbestämmelser

**Regeringens förslag:** En kommuns möjligheter att i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma om bygglovsplikt för vissa åtgärder på byggnadsverk eller i vissa bebyggelseområden, ska utvidgas på så sätt att kommunen ska få bestämma att även en ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde kräver bygglov.

**Justeringspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Boverket och Lantmäteriet tillstyrker förslaget. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att det är bra att även ändringar av särskild värdefulla byggnadsverk som är bygglovsbefriade kan ges krav på bygglov. Ingen av remissinstanserna har anfört några invändningar mot eller i övrigt lämnat synpunkter på förslaget.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 9 kap. 8 § första stycket 2 b plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, har kommunen en möjlighet att i detaljplan eller områdesbestämmelser införa bygglovsplikt för

underhåll av särskilt värdefulla byggnader. Enligt Boverkets erfarenhet använder sig kommunerna av möjligheterna till en utökad bygglovsplikt restriktivt och enbart då det finns ett klart uttalat skyddsbehov. Kommunen saknar dock möjlighet att i en detaljplan kräva bygglov vid annars bygglovsfria ändringar av särskilt värdefulla byggnadsverk eller bebyggelseområden.

Att kommunen saknar en sådan möjlighet kan leda till problem när det gäller sådana åtgärder som är för stora för att betraktas som en underhållsåtgärd, men som inte med automatik kan anses medföra en väsentlig förändring av byggnadens yttre.

Enligt Boverkets bedömning finns ett behov av att kunna reglera denna typ av åtgärder för att säkerställa ett byggnadsverks eller områdes kulturhistoriska värden. I många områdesbestämmelser anges också utökad bygglovsplikt för åtgärder som till exempel byte av fönster och skorstenar – bestämmelser vars lagstöd i dag är tveksamt. Att mindre åtgärder går att göra bygglovspliktiga, men att motsvarande möjligheter inte finns för något större och väsentligare åtgärder är svårt att kommunicera och motivera.

Regeringens bedömning är att en komplettering av lagen på detta sätt skapar förutsättningar för enklare och tydligare planbestämmelser som inte blir onödigt ingripande. Förslaget innebär också en möjlighet för kommunerna att precisera innebörden av åtgärder som ”väsentligt påverkar byggnadens yttre utseende” som i dag är generellt bygglovspliktigt inom detaljplan enligt 9 kap. 2 § 3 c PBL. Sådana preciseringar innebär en förenkling för den enskilde.

Bestämmelsen i 9 kap. 8 § första stycket 2 b PBL bör således ändras på så sätt att kommunen ges möjlighet att, för ett område som utgör en värdefull miljö, bestämma att det krävs bygglov för att ändra ett byggnadsverk eller ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 § PBL. Förslaget avser endast sådan bebyggelse som är särskilt värdefull ur kulturhistorisk synpunkt.

Bestämmelsen finns i 9 kap. 8 § PBL.

## 8.6 Möjligheten att hävda utformningskrav i bygglovsprövningen tydliggörs

**Regeringens bedömning:** Förslaget att upphäva detaljplanebestämmelser avseende arkitektonisk och estetisk utformning innebär att möjligheterna att hävda utformningskrav i ärenden om bygglov och förhandsbesked blir tydligare.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning, men utredningen föreslog även en ny lagbestämmelse med innebörden att byggnadsnämndens bedömning i frågor som avser utformningen av den yttre miljön skulle jämföras med prövningen i en detaljplan, när vissa allmänna intressen prövas i ärenden som avser lov och förhandsbesked. Byggnadsnämndens uppfattning skulle därigenom få samma tyngd som om frågan prövades i en detaljplan (SOU 2013:34 s. 282 ff.).

**Remissinstanserna:** Merparten av de remissinstanser som har yttrat sig om utredningens förslag är positiva till principen att stärka byggnadsnämndens ställning i bygglovskedet när det gäller frågor som avser utformningen av den yttre miljön, bl.a. eftersom det kan leda till flexibla detaljplaner. I stort sett samtliga remissinstanser som yttrat sig i frågan är dock tveksamma till den lagtekniska lösningen.

*Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* menar att utredningens förslag att byggnadsnämndens bedömning i vissa frågor ska ges avgörande betydelse i bygglovsbedömningen inte är en rättsäker lösning. Hovrätten tolkar förslaget såsom att överprövande instanser får ett mycket litet utrymme att överpröva nämndens bedömning i utformningsfrågor, både i de fall där byggherren menar att nämnden har ställt för höga krav och i de fall där andra sakägare menar att nämnden inte ställer tillräckliga krav. Skillnaderna kan antas bli stora i olika kommuner och över tid. En sådan ordning är olämplig ur rättsäkerhets- och förutsägbarhetsskäl, och motverkar således syftet med utredningen. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* ifrågasätter om utredningens förslag är förenligt med Europakonventionens syn på civila rättigheter. *Boverket* anser att det är tveksamt om den föreslagna bestämmelsen är ett tillräckligt stöd för att stärka bygglovsprövningen på avsett sätt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* är positiv till att förslaget, men att anser att det bör tilläggas att detta endast kan ske om frågan inte redan är reglerad i en detaljplan. *Länsstyrelsen i Dalarnas län* påpekar att det finns grundläggande skillnader mellan de krav som kan ställas i ett planärende och i ett ärende om bygglov, bl.a. genom att fastighetsägaren i ett planärende kan få ersättning ifall restriktionerna är så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Borlänge kommun*, menar att det krävs en förändring i bestämmelserna om vilka beslut som får överklagas för att uppnå den ändring som utredningen vill uppnå. *En privatperson* menar att mot kulturmiljö- eller estetiska intressen står den enskilde fastighetsägarens intresse att efter eget önskemål kunna utnyttja sin fastighet och utforma sina byggnader. Hur avvägningen i det enskilda fallet utfaller är beroende av vilken tyngd som ska tillmätas vart och ett av dessa intressen. Detta är i sin tur beroende av vad vardera parten förmår prestera till stöd för sitt intresse. Att däremot genom en lagregel bestämma hur överprövande myndigheter och domstolar regelmässigt ska ställa sig till de intresseavvägningar byggnadsnämnden gjort i enskilda ärenden framstår som en egenartad konstruktion.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Bakgrund och gällande bestämmelser*

I en detaljplan får kommunen bl.a. bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter (4 kap. 16 § 1 plan- och bygglagen [2010:900], förkortad PBL). Kommunens möjlighet att reglera bebyggelsens utformning genom detaljplanen är omfattande. Detta gäller emellertid med förbehållet att detaljplanen inte får vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte (4 kap. 32 § tredje stycket PBL). I förarbetena anges att denna begränsning avser planens materiella innehåll och innebär att planen inte bör innehålla flera och mer detalje-

rade bestämmelser än vad som behövs i varje enskilt fall (prop. 1985/86:1 s. 588).

Vid planläggning och i bygglovsärenden ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till bl.a. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § PBL). Vidare gäller att en byggnad ska ha en god form-, färg- och materialverkan (8 kap. 1 § PBL).

Dessa krav är grundläggande och gäller oavsett om kraven har preciserats i en detaljplan eller inte. Att kraven är grundläggande innebär bl.a. att de ska kunna hävdas av kommunen direkt i enskilda tillståndsärenden. I propositionen till 1987 års plan- och bygglag (1987:10), förkortad ÄPBL, framhölls emellertid att det ligger i sakens natur att kommunens ståndpunkt i ett sådant ärende får större tyngd, om kraven på hänsyn till de miljömässiga värdena har kommit till uttryck i en antagen plan eller i ett bevarandeprogram (prop. 1985/86:1 s. 231). Även i propositionen Framtidsformer – Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design framhålls värdet av att kommunen på förhand informerar om vilka krav som bör gälla (prop. 1997/98:117 s. 22 f.). Bland annat sägs att möjligheterna att få genomslag för estetiska värden naturligtvis ökar om kommunen i en öppen process argumenterar och beskriver de olika aspekter som man avser fästa vikt vid prövningen. I propositionen framhålls bl.a. att vad som anses vara estetiskt bra och värdefullt för den byggda miljön förändras över tiden, men att det inte kan fordras att denna förändrade syn ska ha fått genomslag i formella planhandlingar för att kommunens intentioner ska beaktas vid prövning av ansökningar om lov. Å andra sidan framhåller propositionen att det inte är godtagbart att mera omfattande krav från kommunens sida kommer som en fullständig överraskning – och kanske dåligt underbyggda på grund av tidsbrist – först i samband med ett avslagsbeslut på en lovansökan

Av propositionen till ÄPBL framgår vidare att det var tänkt att byggnadsnämnden skulle vaka över att bebyggelsen ges en tilltalande utformning, när en ny miljö skapas samt när nya byggnader ska anpassas till en befintlig miljö. Bestämmelserna avsåg att ge byggnadsnämnden möjlighet att ställa krav på en sådan placering, utformning och färgsättning av byggnader, så att den ytre miljön får en god estetisk kvalitet. Avsikten var att byggnadsnämnden skulle få en mer aktiv roll i fråga om byggnadernas utseende. Ambitionerna skulle kunna vara mera konstruktiva än att byggnadsnämnden enbart skulle ha en möjlighet att i efterhand kunna ingripa mot uppseendeväckande estetiska missgrepp (prop. 1985/86:1 s. 479 f.).

Enligt PBL ska det inte ha någon betydelse för de materiella kraven, om de har stöd i en detaljplanebestämmelse eller inte, men praxis har ändå utvecklats på ett sätt som gör att det ofta krävs en planbestämmelse för att kommunerna ska kunna hävda kravet på en viss utformning.

I likhet med PBL-kommittén (SOU 2005:77 s. 474 ff.) har Plangenomförandeutredningen i sitt slutbetänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34) uppmärksammat att detaljplanerna delvis har fått en ny karaktär, bl.a. genom att detaljplanerna i allt högre grad syftar till att genomföra ett visst projekt samt att detaljplanerna blir alltmer detaljerade. Den ökade detaljeringsgraden leder ofta till svårigheter i bygg-

lovsskedet, inte minst genom att de detaljerade planerna förhindrar eller försvårar i övrigt önskvärda utformningar. Som redovisats i avsnitt 8.1 aktualiseras ofta behovet av avvikelser redan efter kort tid efter det att planen har trätt i kraft.

Orsaken till de alltmer detaljerade planerna anses bl.a. vara de komplexa planeringssituationer som följer av inriktningen mot förtätning och omvandling av befintliga miljöer och anspråk på reglering från såväl allmänhet, sektorsföreträdare och politiker. Inte minst olika miljökrav anses medverka till olika former av regleringar och miljörestriktioner i detaljplanen. Erfarenheter från överprövningen pekar vidare på att det är svårt och osäkert för byggnadsnämnden att hävda vissa krav i 2 kap. PBL om detaljplanen inte uttryckligt reglerar frågan, vilket verkar i riktning mot allt mer detaljreglerande planer (jfr SOU 2005:77 s. 486). Dagens praxis innebär att byggnadsnämnden har små möjligheter att i bygglovet styra placering och utformning av enskilda byggnadsverk om det finns en detaljplan. Byggnadsnämnden måste vanligtvis ha en väl underbyggd argumentation som grund – helst med stöd i översiktsplanen eller särskilda program – för att över huvud taget kunna påverka utformningen (SOU 2013:34 s. 282).

Plangenumförandeutredningen menade att de detaljerade detaljplanerna åtminstone delvis hänger ihop med svårigheten för kommunen att hävda krav i bygglovskedet. Utredningen ansåg att grundtanken i förarbetena till PBL i huvudsak är riktig, dvs. att mer omfattande krav på byggherren inte bör komma som en överraskning från kommunen först i lovskedet, men att det inte heller är ändamålsenligt att detaljplaner görs så detaljerade att de inte ens hinner vinna laga kraft innan de behöver ändras. Utredningen ansåg vidare att det inte heller är lämpligt att frånvaron av planbestämmelser uppfattas som ett ställningstagande, på så sätt som har skett i praxis (SOU 2013:34 s. 194). Mot denna bakgrund föreslog utredningen en ny lagbestämmelse med innebörden att byggnadsnämndens bedömning i frågor som avser utformningen av den yttre miljön skulle jämföras med prövningen i en detaljplan. Byggnadsnämndens uppfattning skulle därigenom få samma tyngd som om frågan prövades i en detaljplan (a. SOU s. 282 ff.).

#### *Bygglovsprövningen får större betydelse när vissa planbestämmelser upphör att gälla efter genomförandetidens slut*

Regeringen delar Plangenumförandeutredningens uppfattning att de alltmer detaljerade detaljplanerna skapar problem, framför allt i bygglovskedet. Enligt regeringens mening har praxis i vissa delar utvecklats på ett olyckligt sätt när det uppfattats som att vissa bestämmelser i PBL närmast saknar självständig verkan om de inte följs upp av en bestämmelse i en detaljplan.

I förarbetena till lagen framhålls att kommunens uppfattning i utformningsfrågor kan ges större tyngd om dessa krav kommer till uttryck i en antagen plan eller i ett bevarandeprogram. Om så sker behöver byggnadsnämnden vanligtvis inte vara fullt lika utförlig i sin argumentation i det enskilda ärendet för att kraven ska kunna hävdas i det enskilda tillståndsärendet. Däremot är det enligt regeringens mening ingen nödvändighet att utformningen ska ha lagts fast i förväg i en plan eller program



för att utformningskraven i 2 kap. 6 § och 8 kap. 1 § PBL ska uppfyllas i det enskilda ärendet. Inte heller bör frånvaron av utformningsbestämmelser i en detaljplan ses som ett ställningstagande från kommunens sida, så till vida detta inte uttryckligen framgår av planhandlingarna.

Regeringen instämmer i remissinstansernas uppfattning om att den lagtekniska lösning som utredningen har föreslagit leder till oklarheter och att denna därför inte bör genomföras. Enligt regeringens mening stärks möjligheterna att hävda utformningskrav i bygglovsprövningen redan genom regeringens övriga förslag.

Regeringen har i avsnitt 6.5 föreslagit att planbestämmelser som avser utformning av byggnadsverk och tomter ska upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid löper ut, förutsatt att bestämmelserna reglerar ett annat område än ett sådant bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt (jfr 8 kap. 13 § PBL). Regeringen menar att en sådan ändring tydliggör det utrymme som redan finns för att pröva utformningen av byggnadsverk och tomter i bygglovsskedet.

Enligt regeringens uppfattning är det, som utredningen pekat på, i princip inte någon skillnad om kommunen ställer krav på att en byggnad ska utformas på ett visst sätt genom en bestämmelse i en detaljplan eller om byggnadsnämnden gör motsvarande bedömning inom ramen för en ansökan om förhandsbesked eller bygglov. En av de bärande tankarna med PBL är att kommunen ska ha ett stort inflytande över hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras när det gäller frågor som rör den yttre miljön. Med detta avses bl.a. sådana bedömningar om hur nya och befintliga byggnader bör utformas till det yttre för att passa in i en befintlig stadsmiljö eller landskapsbild, liksom vilka hänsyn till kulturmiljön som behövs. Det kan gälla byggnadens form i stort, t.ex. planmått, höjd och takform, eller mer i detalj, t.ex. materialval, färgsättning och fönsterformer. Ju värdefullare en miljö är från allmän synpunkt, desto längre bör kraven på anpassning kunna drivas enligt regeringens mening. I enlighet med gällande praxis bör utformningskraven m.m. inte heller i fortsättningen kunna leda till att den bygggrätt som anges i planen inte kan utnyttjas (jfr RÅ 1993 ref. 59 I och II).

I sådana särskilt värdefulla bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL anser regeringen att byggnadsnämndens bedömningar i antikvariska och estetiska frågor bör tillmätas stor betydelse. Utredningen har pekat på att det bör vara möjligt att ställa krav på att ett tak ska förses med takpannor av lertegel, om detta framstår som motiverat inom ett område av stor kulturhistorisk betydelse. Detta trots de merkostnader som det kan innebära för fastighetsägaren jämfört med billigare alternativ som t.ex. takpapp eller takpanneprofilerad plåt. Enligt regeringens mening ger PBL redan utrymme för denna tolkning.

Som *Länsstyrelsen i Dalarnas län* pekat på finns det grundläggande skillnader mellan de krav som kan ställas i ett planärende och i ett ärende om bygglov, bl.a. genom fastighetsägaren i ett planärende kan få ersättning ifall restriktioner är så långtgående att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Detta hindrar emellertid inte, enligt regeringens uppfattning, att byggherren ska uppfylla de materiella kraven i bl.a. 2 och 8 kap. PBL i samband med att nya byggnadsverk tillkommer eller att befintliga byggnadsverk och tomter utvecklas.

Det nu sagda innebär naturligtvis inte att byggnadsnämnden efter eget skön ska kunna ställa vilka krav som helst. Byggnadsnämndens beslut måste bygga på fackmannamässigt gjorda bedömningar och undersökningar. Byggnadsnämnden behöver även ta skäligen hänsyn till den enskildes intresse av att kunna utveckla sin fastighet efter sina egna önskemål och till samhällsintresset av att enskilda inte ska drabbas av större kostnader än nödvändigt. Av detta följer att det är angeläget att den personal som handlägger byggnadsnämndens ärenden har den kompetens och den erfarenhet som behövs för att kunna göra korrekta bedömningar, såväl utifrån ett juridiskt och tekniskt perspektiv som utifrån ett arkitektoniskt och antikvariskt perspektiv.

*Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* har i sitt yttrande pekat på att förslaget att ge byggnadsnämnden ökad bestämmanderätt beträffande utformning av den yttre miljön vid bygglovsprövningen innebär en förskjutning av synen på bygglov som en förutsägbar rättighet med vissa inskränkningar mot att i stället bli en förmån som inte utgör en sådan rättighet. Enligt domstolen bör det belysas om detta är förenligt med synen på civila rättigheter enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

De förslag som regeringen lämnar i denna lagrådsremiss skiljer sig på flera punkter i förhållande till Plangenomförandeutredningens förslag. Regeringens förslag medför att bygglovet fortfarande kommer att kunna ses som en förutsägbar rättighet. Det finns därför inte skäl att befara att den föreslagna ordningen skulle strida mot Europakonventionen.

## 9 Plan- och bygglagen görs tydligare för bättre tillämpning

### 9.1 Regleringen avseende varsamhets- och skyddsbestämmelser i detaljplan m.m. förtydligas

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i 4 kap. 16 och 42 §§ plan- och bygglagen ska ändras så att det tydligare framgår i vilka fall som kommunen i detaljplan och områdesbestämmelser får bestämma de preciserade krav som behövs för att följa lagens krav på varsamhet respektive bestämma om skydd för särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser. Även bestämmelserna i 14 kap. 10 § plan- och bygglagen avseende en fastighetsägares rätt till ersättning vid vissa beslut av en kommun, ska förtydligas.

**Justeringspromemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. En mindre justering i 4 kap. 16 och 42 §§ plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, görs mot bakgrund av synpunkter från Riksantikvarieämbetet.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna ser positivt på förslagen. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* efterfrågar ett klarläggande att möjligheten enligt 4 kap. 16 § tredje punkten PBL att i detaljplan införa skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk m.m. som avses i 8 kap. 13 § PBL inte innebär att en sådan bestämmelse måste införas för att skyddet mot förvanskning ska gälla. Bestämmelsen i 8 kap. 13 § PBL har idag en självständig skydds innebörd, oavsett planbestämmelser. *Riksantikvarieämbetet* framhåller att det i reglerna om skyddsbestämmelser i detaljplan (4 kap. 16 § tredje punkten PBL) bör, liksom det görs idag, hänvisas till 2 kap. 6 § tredje stycket PBL. På motsvarande sätt bör reglerna om skydd genom områdesbestämmelser utformas (4 kap. 42 § sjätte punkten PBL).

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt 4 kap. 16 § 2 PBL, får kommunen i en detaljplan i fråga om byggnadsverk ange de områden och i övrigt bestämma de preciserade krav som behövs för att följa förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 §, kraven på varsamhet enligt 8 kap. 17 och 18 §§ eller kravet på skydd för ett bebyggelseområdes särskilda värden enligt 2 kap. 6 § tredje stycket PBL. Vidare får kommunen enligt 4 kap. 16 § 4 PBL bestämma omfattningen av skyddet av tomter enligt 8 kap. 13 § andra stycket 2 och bestämma de preciserade krav för att följa förbudet mot förvanskning av sådana tomter eller som annars behövs för att följa kravet på skydd för ett bebyggelseområdes särskilda värden enligt 2 kap. 6 § tredje stycket PBL.

Bestämmelserna i 4 kap. 16 § 2 och 4 PBL har blivit otydliga i förhållande till dess tidigare motsvarigheter i 5 kap. 7 § första stycket 4 a och b plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL. Bestämmelserna innebär att det i detaljplan ska vara möjligt att *dels* meddela ”varsamhetsbestämmelser”, dvs. att precisera eller förtydliga 8 kap. 17 och 18 §§ PBL (jfr prop. 1994/95:230 s. 86 f.), *dels* meddela ”skyddsbestämmelser” för sådana byggnader m.m. som omfattas av förvanskningförbudet i 8 kap. 13 § PBL. Sådana skyddsbestämmelser innebär rådighetsinskränkningar och kan därför komma att utlösa ersättningsskyldighet. Därför anförs i förarbetena till ÄPBL (a. prop. s. 88) att det är viktigt att det av en detaljplan klart kan utläsas att det är fråga om varsamhetsbestämmelser eller skyddsbestämmelser. Motsvarande krav på tydlighet bör även gälla för lagstiftningen. Regeringen gör bedömningen att paragrafens lydelse bör justeras så att möjligheten att i en detaljplan införa ”varsamhetsbestämmelser” och ”skyddsbestämmelser” placeras i separata punkter. Regeringen delar också Riksantikvarieämbetets bedömning att reglerna om skyddsbestämmelser i detaljplan och områdesbestämmelser (4 kap. 16 § tredje punkten samt 4 kap. 42 § sjätte punkten PBL) bör hänvisa till 2 kap. 6 § tredje stycket PBL.

Precis som *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* påpekar, innebär ändringen inte att en särskild planbestämmelse är en förutsättning för att skyddet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § PBL ska gälla. Bestämmelsen har idag en självständig skydds innebörd, oavsett planbestämmelser, och det förhållandet är inte avsett att ändras.

Bestämmelserna i 14 kap. 10 § PBL reglerar en fastighetsägares rätt till ersättning på grund av bestämmelser om skydd, placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter. Även dessa bestämmelser bör ändras så att det tydligare framgår i vilka situationer som ersättning

kan aktualiseras. Genom ändringarna kommer innehållet i paragrafen att bättre överensstämma med de äldre bestämmelserna i 14 kap. 8 § första stycket 3 och andra stycket tredje meningen ÄPBL.

## 9.2 Tydligare förutsättningar för kompletterande åtgärder utanför detaljplan

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i 9 kap. 31 a § 3 plan- och bygglagen om bygglov för vissa kompletterande åtgärder utanför detaljplanelagt område ska ändras så att den föreskrivna prövningen inte längre måste göras mot hela 2 kap.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** I betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess föreslogs lättnader beträffande rätten till kompletteringsåtgärder i anslutning till en- och tvåbostadshus utanför ett område med detaljplan eller områdesplan (SOU 2013:34 s. 396). Bland annat skulle inte hänsyn behöva tas till bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL.

**Remissinstanserna:** I remissen av Plangenomförandeutredningens betänkande har ingen av remissinstanserna särskilt kommenterat förslaget angående kompletteringsåtgärder. I sitt remissvar avseende justeringspromemorian har dock *Kungl. Tekniska högskolan* påtalat behovet av en ändring som liknar den som Plangenomförandeutredningen föreslagit, men som dock begränsas till en återgång till paragrafens lydelse i en tidigare remiss. Detta eftersom högskolan förmodar att den nuvarande lydelsen beror på en felskrivning.

**Skälen för regeringens förslag:** I 9 kap. 31 § PBL anges vilka krav som ska vara uppfyllda för att bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan. Från denna bestämmelse undantas vissa angivna ändringar och kompletteringar, s.k. kompletteringsåtgärder, vilket framgår av 9 kap. 31 a § PBL. Gemensamt för båda bestämmelserna är att en åtgärd ska uppfylla de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ PBL, i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

De ändringar och kompletteringar som avses i 9 kap. 31 a § PBL ska enligt den nuvarande bestämmelsen prövas mot fler krav än vad som gällde i den äldre plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL. Regeringen i ÄPBL byggde sammanfattningsvis på att kompletteringsåtgärderna enbart skulle uppfylla kraven om hur byggnaden ska placeras, utformas och utföras inom en tomt som redan har godtagits för bebyggelse, medan sådana åtgärder som medförde förändrad markanvändning även skulle uppfylla kraven på lämplighet i förhållande till bl.a. olika allmänna intressen (prop. 1985/86:1 s. 273). Detta medförde att en kompletteringsåtgärd skulle uppfylla kraven på byggnader m.m. i 3 kap. ÄPBL, medan övriga åtgärder utanför detaljplan skulle uppfylla samtliga krav i 2 och 3 kap. ÄPBL, dvs. även sådana allmänna intressen som skulle beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse (jfr 2 kap. ÄPBL). Kraven på kompletteringsåtgärder var sålunda mindre långtgående

de än för övriga åtgärder i ÄPBL. Detta förhållande kallades i förarbetena till ÄPBL för fastighetsägarens rätt till kompletteringsåtgärder.

I samband med införandet av nya PBL ändrades delvis strukturen i förhållande till vad som hade gällt enligt ÄPBL. De bestämmelser som tidigare hade funnits samlade i 3 kap. ÄPBL placerades dels tillsammans med bestämmelserna om allmänna intressen i 2 kap. PBL, dels tillsammans med övriga krav på byggnadsverk m.m. i 8 kap. PBL.

Enligt nya PBL ska en kompletteringsåtgärd uppfylla samtliga krav i 2 kap. PBL (jfr 9 kap. 31 a § 3 PBL). Detta medför att kraven som en kompletteringsåtgärd ska uppfylla för att bygglov ska kunna ges har utökats. Ändringen har inte kommenterats i förarbetena.

Plangenomförandeutredningen har föreslagit att bestämmelsen ska ändras på så sätt att en kompletteringsåtgärd inte ska behöva uppfylla kraven i 2 kap. PBL. Utredningen menar att kraven i 2 kap. PBL inte behöver vara uppfyllda, eftersom det är fråga om åtgärder i anslutning till ett befintligt en- eller tvåbostadshus. De krav som följer av 2 kap. ska således redan ha prövats i samband med att bostadshuset lokaliserades till platsen (SOU 2013:34 s. 396).

De krav i 2 kap. PBL som överfördes från 3 kap. ÄPBL motsvaras i dag av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ PBL. Dessa bestämmelser innebär bl.a. krav på att byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbild, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan, att byggnadsverk som placeras under markytan i skälighets omfattning ska utformas så att det inte försvårar användningen av marken ovanför samt att byggnadsverk ska placeras och utformas så att den avsedda användningen eller byggnadsverket inte medför en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt.

Regeringen anser att det skulle föra för långt att ta bort kopplingen till samtliga krav i 2 kap. PBL, på så sätt som Plangenomförandeutredningen har föreslagit. Enligt regeringens uppfattning bör en kompletteringsåtgärd även uppfylla de krav som tidigare fanns i 3 kap. ÄPBL, men som i dag är placerade i 2 kap. PBL. Enligt regeringens bedömning är det däremot inte lämpligt att, som i dag, kräva att en kompletteringsåtgärd ska uppfylla samtliga krav i 2 kap. PBL, eftersom dessa krav får anses ha prövats redan i samband med att byggnadsnämnden medgav den huvudsakliga verksamheten på platsen. Det nu sagda innebär att hänvisningen till 2 kap. i 9 kap. 31 a § PBL bör ändras så att hänvisningen endast sker till 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, samt 8 och 9 §§ PBL. Någon ändring av de krav som ska vara uppfyllda i 8 kap. PBL bör däremot inte ske.

### 9.3 Tydligare bestämmelser om slutbesked och användningsförbud

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna i 10 kap. 36 § plan- och bygglagen om interimistiskt slutbesked ska förtydligas så att det framgår att ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt. Vidare ska 11 kap. 33 § plan- och bygglagen ändras så att det krävs synnerliga skäl för att byggnadsnämnden ska få besluta om användningsförbud, om ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked.

**Justeringspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** En majoritet av remissinstanserna, däribland *Boverket*, *Sveriges byggindustrier* och *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* tillstyrker förslaget eller lämnar det utan erinran. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att språket i författningsförslaget är otympligt genom hänvisningen till första stycket. *Göteborgs kommun* tillstyrker förslaget med tillägget att det i beslutet alltid bör anges ett datum när byggherren ska lämna kompletterande redovisning så att ett permanent slutbesked kan ges. Göteborgs kommun menar också att regelverket måste vara tydligt angående vilka handlingsalternativ som föreligger för kommunen i de fall byggherren inte följer det interimistiska beslutet och föreslår ett ytterligare lagrum där det tydligt framgår att kommunen får förelägga en byggherre m.m. vid vite att inkomma med en beslutad utredning eller intyg, alternativt införandet av en sanktionsavgift satt i relation till byggnadsytan. Ett tillägg bör även, enligt Göteborgs kommun, göras till 10 kap. 34 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, beträffande möjligheten att färdigställa i etapper vid permanenta slutbesked. Även *Örebro kommun* anser att möjligheten till om interimistiskt slutbesked är bra men bör kompletteras med en bortre tidsgräns när slutbeskedet upphör att gälla och måste ersättas med ett slutligt slutbesked. Risken med förslaget är annars byggherren saknar incitament att lämna in de handlingar som behövs för att bygglovsprövningen formellt ska kunna avslutas.

#### Skälen för regeringens förslag

##### *Etappvisa projekt*

Av 10 kap. 4 § PBL framgår att slutbesked normalt krävs för att ta ett byggnadsverk i bruk. Slutbesked ska ges när byggherren har visat att alla krav som gäller för åtgärderna enligt lovet, kontrollplanen, startbeskedet eller beslut om kompletterande villkor är uppfyllda och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa enligt 11 kap. PBL. Slutbeskedet innebär också att byggnadsverket får tas i bruk. I 10 kap. 36 § PBL anges att en byggnadsnämnd, om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs, dvs. ett interimistiskt slutbesked. Detta är ett mycket vanligt förfarande vid uppförande av bostads-

och kontorshus. Det kan exempelvis röra sig om punkter i kontrollplanen som återstår att åtgärda men som inte hindrar att byggnaden tas i bruk.

Av 3 kap. 21 § plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, framgår att om en ombyggnad ska genomföras i etapper och de tekniska egenskapskraven medför krav på omfattande ändringar av andra delar av byggnaden än den direkt berörda delen, får byggnadsnämnden i kontrollplanen eller i ett särskilt beslut bestämma att en sådan ändring inte behöver utföras förrän vid en viss senare tidpunkt, om det av tekniska, sociala eller ekonomiska skäl är lämpligare.

Boverket har gjort bedömningen att eftersom slutbesked är en förutsättning för att en byggnad ska få tas i bruk är det väsentligt att en byggherre kan få slutbesked för olika delar av en byggnad för att möjliggöra en successiv inflyttning. Detta kan gälla vid såväl nybyggnadsprojekt, då t.ex. bygglovets omfattar flera separata byggnadskroppar, som vid större ändringsprojekt som inte är så genomgripande att de uppfyller lagens definition av ombyggnad. Exempelvis kan det i sådana fall vara aktuellt med inflyttning efter hand som separata trapphus färdigställs.

Regeringen gör bedömningen att etappvisa slutbesked kan underlätta genomförandet av större projekt som tas i bruk successivt i den takt som de blir klara, t.ex. projekt som omfattar flera byggnadskroppar. I 10 kap. 36 § första stycket PBL bör därför läggas till att ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt.

### *Användningsförbud*

11 kap. 33 § PBL innehåller bestämmelser om när byggnadsnämnden får besluta om användningsförbud för hela eller delar av ett byggnadsverk. Detta får ske antingen om byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av det, eller om det inte finns förutsättningar för att ge slutbesked enligt 10 kap. 34 eller 35 PBL.

Det finns oklarheter kring hur ett interimistiskt slutbesked förhåller sig till användningsförbud, bl.a. när ett interimistiskt slutbesked har lämnats och en begärd mätning inte har lämnats in i föreskriven tid. Boverket har framfört att om interimistiskt slutbesked lämnas så är det bra att beslutet i sig inte är tidsbegränsat utan gäller till dess att mätningen eller liknande har lämnats in. På så sätt kan diskussioner om användningsförbud ”återinträder” undvikas.

På grund av nämnda oklarheter anser regeringen att det finns ett behov av att förtydliga regleringen om användningsförbud när det gäller att ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked. Ett sådant förtydligande sker lämpligen genom ändring av bestämmelsen om användningsförbud i PBL.

Användningsförbud är en mycket ingripande åtgärd, särskilt i fall då ett byggnadsverk redan har tagits i bruk. Möjligheten att besluta om användningsförbud bör därför inte tillgripas slentrianmässigt. Om ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked, bör det vara möjligt att besluta om användningsförbud endast i fall då det finns synnerliga skäl för det. Exempel på synnerliga skäl är när det framkommit nya omständigheter som inte kunnat förutses som ger anledning att

befara att ett byggnadsverk inte uppfyller grundläggande krav rörande hälsa och säkerhet.

Ett interimistiskt slutbesked bör, som *Göteborgs kommun* och *Örebro kommun* påpekar, alltid kopplas till en tidsgräns då det interimistiska slutbeskedet upphör att gälla. Regeringen anser emellertid att det inte är nödvändigt att tynga lagtexten med en sådan upplysning.

Flera remissinstanser har rest frågan om kommunens handlingsalternativ i de fall byggherren inte lämnar in nya handlingar när sådana har krävts. Redan i dag har byggnadsnämnden möjlighet att besluta om ett åtgärdsföreläggande om en byggherre m.m. låter bli att vidta en åtgärd och därigenom bryter mot en skyldighet enligt PBL eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen (11 kap. 19 § PBL). Förutsättningarna för att införa en byggsanktionsavgift för sådana fall där byggherren inte lämnar in de handlingar som krävs enligt ett interimistiskt slutbesked får övervägas i annan ordning.

#### 9.4 Byggnadsnämnden får förbjuda att en åtgärd utförs på nytt i samband med rättelseförelägganden

**Regeringens förslag:** En ny bestämmelse ska införas i plan- och bygglagen som ger byggnadsnämnden möjlighet att i samband med ett rättelseföreläggande förbjuda att en olovlig åtgärd utförs på nytt, om den kräver bygglov. Förbudet ska få förenas med vite och det ska gälla omedelbart om inget annat bestäms.

**Justeringspromemorians förslag:** Överensstämmer i sak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna ser positivt på förslaget. *Boverket* menar att bestämmelsen kan få en mer lättbegriplig språklig utformning. Det menar också *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* som föreslår en omformulering. Domstolen påpekar att bestämmelsen hänvisar till en sådan åtgärd som föreläggandet avser, och anger att utförande på nytt av åtgärden får förbjudas. Föreläggandet avser emellertid rimligen rättelseåtgärden, dvs. rivning, återställande eller liknande. Bestämmelsen kan lämpligen i stället formuleras så, att nämnden får förbjuda att den olovliga utförda åtgärden utförs på nytt, om den kräver bygglov.

**Skälet för regeringens förslag:** Kommunen kan enligt 11 kap. 20 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, förelägga om rättelse om det på en fastighet eller i fråga om ett byggnadsverk har vidtagits en olovlig åtgärd. Bestämmelserna ger dock inte byggnadsnämnden en möjlighet att förbjuda att den åtgärd som föreläggandet avser utförs igen efter att rättelse har gjorts. Exempelvis kan situationen vara den att någon som förelagts att inom viss tid ta bort ett upplag visserligen uppfyller föreläggandet och tar bort upplaget, men omedelbart därefter anordnar ett nytt upplag på samma plats. Föreläggandet blir under sådana förhållanden utan verkan som påtryckningsmedel.



I 10 kap. 14 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10), förkortad ÄPBL, fanns en möjlighet att förbjuda att en åtgärd – som ett föreläggande avser – utförs på nytt efter att rättelse har gjorts. Av förarbetena till PBL framgår inte att en ändring var avsedd. Regeringen gör bedömningen att den tidigare möjligheten att förbjuda åtgärden bör återinföras. Liksom tidigare måste förbudet beslutas i samband med rättelseföreläggandet och kan endast avse åtgärder som kräver bygglov.

För att samma möjligheter ska finnas som i ÄPBL krävs även följändringar i 11 kap. 37 § PBL (förbudet får förenas med vite) och i 11 kap. 38 § PBL (förbudet gäller omedelbart, om något annat inte bestäms).

Viss språklig justering görs i enlighet med synpunkter från Boverket och Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Bestämmelserna finns i 11 kap. 32 a, 37 och 38 §§ PBL.

## 9.5 Andra rättelser och justeringar

**Regeringens förslag:** Ett antal enklare ändringar ska göras i 9 kap. 4, 6, 11 och 30–31 a §§ och 14 kap. 3 § plan- och bygglagen.

**Justeringspromemorians förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag. I justeringspromemorian föreslogs även en ändring i 5 kap. 16 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, men som inte behövs till följd av de förslag som redovisas i avsnitt 6.1.

**Remissinstanserna:** De föreslagna ändringarna tillstyrks eller lämnas okommenterade av remissinstanserna.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Överensstämmer inte med regeringens förslag, eftersom utredningen föreslog att definitionen av termen bebygga i 1 kap. 4 § PBL borde ändras så att den inte skulle omfatta parkeringsplatser (SOU 2013:34 s. 302 ff.).

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är huvudsakligen positiva till utredningens förslag. Flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, anser dock att det förutom parkeringsplatser finns ett stort antal byggnadsverk som borde kunna uppföras eller anläggas på sådan mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas. Enligt flera remissinstanser borde ”undantaget” för parkeringsplatser från termen bebygga således utökas till att omfatta även andra byggnadsverk än parkeringsplatser, t.ex. murar och plank.

### Skälen för regeringens förslag

#### *Några mindre rättelser och justeringar*

I 14 kap. 3 § PBL regleras ersättning vid vissa förelägganden. En hänvisning finns till 11 kap. 22, 23 och 24 §§ PBL. Den sistnämnda paragrafen avser föreläggande om att anordna stängsel kring ett byggnadsverk för industriändamål som inte längre används. Hänvisningen till 11 kap. 24 § PBL bör tas bort eftersom ett föreläggande enligt denna paragraf inte bör ge rätt till någon ersättning (jfr 14 kap. 3 § i den äldre plan- och bygglagen [1987:10], förkortad ÄPBL).

I 9 kap. PBL bör en redaktionell ändring av 4 och 6 §§ göras för att förtydliga att de undantag från lovplikt när det gäller murar och plank som anges i paragrafen, avser de föreskrifter om lov för sådana anläggningar som regeringen har meddelat i plan- och byggförordningen (2011:338).

Bestämmelsen i 9 kap. 11 § PBL bör ändras så att en tidigare språklig felaktighet rättas.

Bestämmelserna i 9 kap. 30, 31 och 31 a §§ PBL bör ändras så att hänvisningarna till 8 kap. inte längre görs till bestämmelserna i 2 § andra stycket och 12 § andra stycket om enkelt avhjälpna hinder, för vilka bestämmelserna i 9 kap. 30–31 a §§PBL om förutsättningar för bygglov inte är relevanta.

#### *Definitionen av termen bebygga bör inte ändras*

I många detaljplaner finns bestämmelser med innebörden att viss mark inte får bebyggas. Sådan mark brukar benämnas ”prickmark” eftersom de områden där bestämmelsen ska gälla vanligtvis markeras på detaljplane-kartan i form av ett raster med punkter. Ofta har dessa bestämmelser använts för att reglera var nya byggnader kan placeras.

Det har tidigare varit en utbredd uppfattning att mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas ändå kan användas för parkeringsändamål (SOU 2013:34 s. 302). Ny bebyggelse eller ändrad användning av befintliga byggnader kan medföra att sådan mark som enligt detaljplanen inte får bebyggas behöver tas i anspråk för parkeringsplatser. Detta gäller inte minst i de fall då planförfattaren, uttryckligen eller underförstått, har avsett att parkeringen ska anordnas inom sådan mark.

När nya PBL trädde i kraft infördes en definition av termen bebygga, som gavs innebörden ”att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk” (1 kap. 4 § PBL). Eftersom en parkeringsplats utgör ett byggnadsverk i PBL:s mening, leder legaldefinitionen till slutsatsen att marken bebyggs om en parkeringsplats anordnas på platsen. Eftersom s.k. prickmark vanligtvis ges innebörden att ”marken inte får bebyggas”, har definitionen uppfattats som att parkeringsplatser blir planstridiga inom sådan mark. Mot denna bakgrund föreslog Plangenomförandeutredningen att definitionen av termen bebygga borde ändras på så sätt att definitionen inte längre ska omfatta parkeringsplatser.

Regeringen gör följande bedömning. I PBL har termen bebygga definierats, och används där för att klargöra vad som utgör allmänna intressen (2 kap. 4 § PBL), vilka åtgärder som ska regleras med detaljplan (4 kap. 2–3 §§ PBL), vad som får regleras i en detaljplan (4 kap. 11 och 14 §§ PBL), att kommunen får lösa viss mark (6 kap. 13 § PBL) samt vissa krav som gäller när tomter ska bebyggas (8 kap. 9 § PBL). Även om termen bebygga har definierats och används med en viss betydelse i PBL finns det ingen bestämmelse i PBL som anger att termen nödvändigtvis ska ha samma innebörd när termen förekommer i ett beslut, t.ex. ett bygglov eller en detaljplan, som har meddelats med stöd av PBL. Uppfattningen att definitionen i sig förhindrar att viss mark används som parkering saknar därmed stöd i PBL.

Om definitionen av termen bebygga skulle ändras till att ”förse ett område med ett eller flera byggnadsverk som inte är en parkeringsplats”

skulle detta även påverka bl.a. detaljplanekravet och vilka krav som gäller när en tomt tas i anspråk för en parkeringsplats. Vidare skulle den föreslagna författningsändringen kunna leda till nya tolkningsproblem kring vad som ska gälla för alla andra anläggningar, t.ex. staket, grindar och vissa lekredskap m.m., som vanligtvis kan anordnas på sådan mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas.

Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att definitionen av termen bebygga i 1 kap. 4 § PBL inte bör ändras.

## 10 Byggandet blir mer förutsägbart med enhetliga tekniska egenskapskrav

**Regeringens förslag:** En ny bestämmelse ska införas i plan- och bygglagen om att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, andra ärenden enligt plan- och bygglagen eller i samband med genomförande av detaljplaner. Om en kommun ställer sådana egna krav ska dessa krav vara utan verkan. Den nya bestämmelsen ska dock inte gälla fall då kommunen i detaljplan bestämmer skydd mot störningar eller placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter eller då kommunen handlar som byggherre eller fastighetsägare.

**Byggkravsutredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Byggkravsutredningens förslag hade samma syfte som regeringens, men reglerade mer i detalj de olika sammanhang där särkrav kan ställas (SOU 2012:86, s 69 ff.). Utredningens förslag omfattade också en större grad av tillsyn och kontroll, bl.a. genom länsstyrelsens medverkan.

**Byggkravspromemorians förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. En komplettering görs för att klargöra att förbudet mot särkrav inte avser sådana krav som kan ställas med stöd av 4 kap. 12 och 16 §§, plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser, bl.a. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* är positiva till eller har inga invändningar mot förslaget huvuddrag. Även flera myndigheter, däribland *Konkurrensverket*, *Jordbruksverket*, *Trafikverket*, *Kommerskollegium* och *Tillväxtverket* tillstyrker förslaget. Några remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* och *Boverket* menar att det är otydligt hur förslaget förhåller sig till de lagrum som idag ger kommunen rätt att ställa vissa särkrav som krävs för att bebyggelse ska vara möjlig på en plats med vissa förutsättningar, exempelvis där särskilda tekniska lösningar krävs för att motverka erosion, sättningar och översvämning eller där särskilda krav ställs på exempelvis fasader för att motverka störningar eller risker. Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) och flera andra remissinstanser påtalar också ett behov av att för-

tydliga när kommunen handlar i egenskap av fastighetsägare respektive myndighet.

Några myndigheter har invändningar mot förslaget. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* avstyrker förslaget och ifrågasätter den analys som gjorts av byggkostnaderna och de slutsatser som redovisas. Domstolen påpekar att förhållandena för byggande i Sverige är olika, främst beroende av olikartat klimat. Kommuner ställer därför olika krav vid nyproduktion av bostäder beroende var byggandet sker. Detta förfarande är i grunden innovativt och bidrar till både bättre bostäder och bättre miljöhänsyn. *Naturvårdsverket* och *Energimyndigheten* avstyrker förslaget, då det skulle försämra möjligheterna att nå flera miljökvalitetsmål på ett kostnadseffektivt sätt, bl.a. genom att bromsa upp spridningen av ny teknik och goda miljölösningar. *Naturvårdsverket* menar att staten bör uppmuntra kommuner som vill gå före i omställningen till ett hållbart samhälle. *Energimyndigheten* stödjer kommuner i arbetet med att främja ökad energieffektivisering och anser att i kommunernas långsiktiga miljöarbete är den fysiska planeringen ett starkt styrmedel. De kommunala byggkraven är därmed, enligt *Energimyndigheten*, en del i kommunernas arbete med att uppfylla lokala mål med syfte att minimera energianvändning, klimatpåverkan och resursförbrukning. Byggkravspromemorians förslag kan leda till icke önskvärda konsekvenser för det långsiktiga arbetet med omställningen av energisystemet samt för arbetet med hållbar samhällsutveckling. *Kemikalieinspektionen* anser att konsekvenserna av förslaget inte är tillräckligt utredda vad gäller kemikalieanvändning. Om det remitterade förslaget realiserats behöver bygglagstiftningen som gäller kemikalier skärpas på nationell nivå, i analogi med de regler som utvecklas på energiområdet. *Riksantikvarieämbetet* ställer sig kritiskt till förslaget då det alltför ensidigt utgår från ett renodlat fokus på sänkta byggkostnader och möjligheten att åstadkomma en industriell byggproduktion. Detta riskerar att leda till en utveckling med ökad likriktning istället för en utveckling där långsiktigt hållbara lösningar står i fokus. Utöver detta är det viktigt att lyfta fram kulturarvsfrågan inklusive ett hantverksmässigt och platsanpassat byggande. *Havs- och vattenmyndigheten* konstaterar att kommuner och myndigheter enligt 5 kap. 3 § miljöbalken ska ansvara för att miljö kvalitetsnormer följs. Ett sätt att arbeta i enlighet med detta kan vara att i detaljplaneringen ställa krav på exempelvis en viss form av avloppslösning för att minimera tillförsel av övergödande ämnen till en recipient som är i risk att inte uppnå gällande miljö kvalitetsnorm för vatten. Detta ligger också i linje med vattenmyndigheternas åtgärdsprogram som anger att kommunerna behöver utveckla sin planläggning och prövning så att miljö kvalitetsnormerna för vatten uppnås och inte överträds. Det är därför olämpligt att hindra kommuner som vill agera på detta vis eller i övrigt höja ambitionsnivån inom miljöområdet genom att anpassa tekniska egenskapskrav efter lokala förutsättningar. *Statens centrum för arkitektur och design* anser att förslaget innebär en begränsning av lokal och regional utveckling där det ges uttryck för höga ambitioner vad gäller energisåla och miljömässigt genomtänkta byggnader, vilket i sin tur innebär en tydlig tillbakagång för en tvärssektoriell värdegrund om hållbar samhällsutveckling. *Regelrådet* avstyrker förslaget med anledning av att de administrativa effekterna är ofullständigt beskrivna och att konsekvensutredningen är bristfällig.

De flesta universitet och högskolor som svarat på remissen är generellt positiva till förslaget syfte. *Linnéuniversitetet* menar dock att undantag från förbud mot kommunala särkrav måste kunna medges. Detta gäller sådana fall då kommuner genom ett aktivt deltagande som byggherre eller beställare deltar i t.ex. forsknings- och utvecklingsprojekt. *Kungl. Tekniska högskolan* menar att den föreslagna lagtexten i 8 kap. 4 § PBL är formulerad på ett sätt som kan leda till tolkningsproblem. Där anges att en kommun inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper ”vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt denna lag”. Dessutom anges i samma lagrum att om kommunen i ett ”ärende enligt denna lag” ställer egna tekniska krav ska dessa vara utan verkan. Eftersom de kommunala särkraven oftast ställs i form av villkor i avtal är frågan om dessa avtal är ett ärende ”enligt denna lag”. Det förefaller enligt högskolan svårt eftersom avtal inte finns som ärendetyp i PBL. Lagtextens formulering blir särskilt problematisk i fråga om de avtal som skrivs i samband med kommunala markanvisningar, som ofta betraktats som enbart en överenskommelse som kommunen ingår i egenskap markägare, frikopplat från kommunens myndighetstillämpning av PBL.

*Länsstyrelserna i Stockholms, Skånes, Västra Götalands, Gotlands, Värmlands, Jämtlands, Örebro* respektive *Kalmar län* avstyrker förslaget, huvudsakligen av samma skäl som Naturvårdsverket och Energimyndigheten anför. Länsstyrelsen i Stockholms län påpekar att man vid diskussioner med byggherrar inte har fått uppfattningen att det är kommunernas särkrav som i första hand försvårar byggandet. De främsta hindren är istället bristen på mark, svårighet att driva projekt i vissa kommuner samt brister i infrastrukturens utbyggnad och kapacitet. Lokala energikrav skulle snarare kunna vara en pådrivande faktor för byggbolagen att bygga energieffektiva bostäder som i ett livscykelperspektiv blir billigare och i slutändan ger lägre boendekostnader. Mindre byggherrar tar sig ofta an mindre förtätningsprojekt vilket tyder på att de kan förändra sin produkt efter lokala förutsättningar och krav och att detta därför även kan vara en konkurrensfördel för mindre aktörer. Länsstyrelsen i Skåne län menar att kommunerna som planeringsansvariga myndigheter måste kunna ha möjlighet att fullfölja sina översiktsplaner som i många fall slår fast höga ambitioner inom energi- och klimatmålen. Flera länsstyrelser menar också att förslaget utgår från alltför långtgående slutsatser utifrån ett svagt empiriskt material och att konsekvensutredningen är otillfredsställande. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* tillstyrker dock förslaget, men noterar att detta har utformats så att det påverkar allt slags byggande och alla typer av tekniska krav på byggnadsverk. Detta beskrivs inte i byggkravspromemorian. I föreslagen lagändring ingår 8 kap. 4 § PBL i sin helhet, och länsstyrelsen anser att alla nio punkter bör konsekvensbedömas, inte bara miljö och tillgänglighet.

De flesta av de kommuner som svarat på remissen samt även *Sveriges kommuner och Landsting (SKL)* avstyrker förslaget. De hävdar att förslagen utgör ett hinder för kommunernas arbete för ett hållbart och energisnålt byggande. Kommunerna ifrågasätter den konsekvensutredning som legat till grund för bedömningen i byggkravspromemorian. Många kommuner, bl.a. *Huddinge kommun*, menar att förslaget utgör ett obefogat och orimligt stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Vidare ifrågasätts om förslaget verkligen ger önskad effekt. Även Byggskravsutredningens beräkning att särkraven innebär 10–15 procent högre byggkostnader ifrågasätts, liksom det faktum att livscykelperspektivet inte beaktats i utredningens beräkningar. Många kommuner, bl.a. *Malmö kommun* ställer sig i stället bakom SKL:s arbete med att utveckla en gemensam modell för kommuner att ställa långtgående krav på energieffektiva byggnader vid försäljning av kommunal mark. *Stockholms kommun* (*Stadslednings-, Exploaterings- och Stadsbyggnadskontoret* samt *Miljöförvaltningen*) anser att förslaget är lagtekniskt felaktigt och blandar ihop offentlighetsrättsliga och civilrättsliga principer. Förslagets motivering att kommunens markanvisningar kan ses som en indirekt del av planmonopolet saknar stöd i lagstiftningen. Beslut när kommunen upplåter egen mark och villkoren för markförsäljning regleras inte av PBL. Några kommuner, däribland *Borgholms* och *Kalmar kommun* är dock positiva till förslaget.

Flera *regioner, kommunalförbund* och *landsting*, däribland *Stockholms läns landsting, Västra Götalands läns landsting, samverkansorganet i Örebro län (Region Örebro), och Skåne läns landsting* ställer sig kritiska till förslaget på samma grunder som merparten av kommunerna.

*Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder (DHR)* och *Handisam* avstyrker förslaget eftersom det hindrar kommuner att ställa särskilda krav på tillgänglighet utöver vad som föreskrivs i Boverkets byggregler, vilket innebär en försämring av bebyggelsens tillgänglighet. *Handisam* menar att förslaget är alltför dåligt underbyggt och att utredningen i huvudsak handlar om energihushållning. Områdena energihushållning och tillgänglighet är så olika att det inte går att överföra erfarenheter från det ena området till det andra. Även *Elöverkänsligas Riksförbund* avstyrker förslaget på liknande grunder.

*Sveriges Byggindustrier* och ett flertal större och mindre byggföretag, bl.a. *NCC, JM, Myresjöhus* och *Artigs Bygg AB* ställer sig bakom förslaget. Flera byggföretag ser dock en risk att kommuner fortsättningsvis kommer att ställa krav på tekniska egenskaper genom att göra markanvisningar genom kommunägda bolag. Även *Näringslivets regelnämnd, Sveriges advokatsamfund, Fastighetsägarna Sverige, Villaägarnas Riksförbund* och *Trä- och Möbelföretagen, TMF*, tillstyrker förslaget. *Skanska* avstyrker dock förslaget med hänvisning till att det saknas grund för att genomföra lagändringarna eftersom kommunerna med SKL:s hjälp nu har samordnat sina olika energikrav och att energikraven lagts på en rimlig nivå som inte kan betraktas som kostnadsdrivande eller utgöra hinder för ett industriellt och kostnadseffektivt byggande. De föreslagna lagändringarna behövs således inte längre utan frågan har hantlerats genom en frivillig samordning vilket bör vara både samhälls-ekonomiskt och företagsekonomiskt mest kostnadseffektivt. *Skanska* föreslår att regeringen avvaktar en tillämpning och implementering av de samordnade energikraven hos kommunerna innan en eventuell lagförändring genomförs.

Några remissinstanser, däribland *Kontrollansvarigas Riksförening, KARF*, instämmer i förslaget men ifrågasätter bedömningen att det inte är lämpligt att begränsa kommunens möjlighet att ställa krav på vissa tekniska egenskaper vid tomträttsupplåtelser, eftersom kommunen då agerar i egenskap av fastighetsägare. Denna ”öppning” kan, enligt *KARF*, ris-

keras att leda till att kommunen i stället för markanvisningar upplåter mark genom tomträttsupplåtelser och på detta sätt påtvingar någon annan krav på andra tekniska egenskaper än de som följer av plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, respektive Boverkets byggregler (BFS 2011:6), förkortade BBR.

*Sveriges Arkitekter* avstyrker förslaget med hänvisning till de argument med vilka Bygghälsoutredningens förslag avstyrktes i tidigare remiss. Där framfördes att i första hand bör en ökad harmonisering bland särkraven eftersträvas på frivillig basis i linje med det arbete som SKL, vissa kommunförbund och andra kommunsamarbeten har påbörjat. Ett förbud mot särkrav är en alltför stor inskränkning i det kommunala självstyret och en alltför stor ytterligare byråkratisering av planprocessen i förhållande till vad förbudet möjligtvis skulle uppnå.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *De tekniska egenskapskraven behöver vara enhetliga över landet*

Det har framkommit att landets kommuner ställer olika krav på tekniska egenskaper för byggnadsverk. Detta har bl.a. framkommit i en remiss som Boverket genomförde hösten 2010 kring de nya energikraven i BBR. Av remissvaren framgår bl.a. att flera kommuner ställer energikrav utöver de krav som ställs i BBR. Kraven tillämpas bl.a. dels för kommunens egna byggnader, dels vid försäljning av kommunala småhusomtomter. Kraven innefattade på olika sätt en skärpning i förhållande till energikraven i BBR.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i november 2011 Bygghälsoutredningen. Utredningen fick i uppgift att bl.a. kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. Utredningen skulle även analysera effekterna av skillnaderna i tillämpningen, särskilt avseende byggandet och produktivitetsutvecklingen i Sverige. Av utredningsdirektiven framgår att det finns en risk att skillnaderna i tillämpningen av kraven försvårar upphandlingen för byggherrar och arbetet för konsulter och entreprenörer samt att det finns en risk att skillnaderna leder till minskad förutsägbarhet och minskade möjligheter till prefabricering av konstruktioner. Detta påverkar i sin tur hela byggprocessen genom en begränsning av möjligheterna att upprepa byggprojekt i olika delar av landet. Detta kan i sin tur få konsekvenser både för de direkta och indirekta kostnaderna i enskilda projekt. Olika kravnivåer kan också leda till onödiga gränshinder, inte bara mellan landets kommuner utan också i förhållande till våra grannländer.

Bygghälsoutredningen har i delbetänkandet Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86) kartlagt förekomsten av särkrav, dvs. kommunala krav med nivåer som går utöver de föreskrifter som anges i BBR. Utredningens undersökningar pekar på att det är relativt vanligt förekommande med sådana krav, framför allt när det gäller energiprestanda men även tillgänglighet. Enligt utredningen ställer kommunerna med andra ord högre krav än vad som anges i de nationella föreskrifterna. Enligt utredningen leder detta bl.a. till betydande direkta merkostnader för projektering och uppförande samt motverkar industriella koncept som kan ge

lägre kostnader. Utredningens samlade bedömning är att den direkta merkostnaden för uppförande av bostäder i genomsnitt uppgår till 10 till 15 procent, vilken till helt övervägande del beror av särkrav vad gäller bostädernas energianvändning. Särkraven leder enligt utredningen till indirekta kostnader i form av minskat bostadsbyggande.

De tekniska egenskapskraven är allmänt gällande och syftar till att säkra en god kvalitet på den byggda miljön över hela landet. En fördel med att reglerna är nationella är att de ger en byggherre eller ett byggföretag förutsägbarhet. Förutsägbarheten motverkas av att kommuner ställer olika krav på byggnadsverks tekniska egenskaper som i varierande utsträckning går utöver kravnivåerna i BBR. I de allra flesta fall innebär särkraven inte att kommunerna *frångår* de tekniska egenskapskraven utan att kommunerna inför *lokala skärpningar* av gällande krav, ofta till följd av att kommunen uppfattar att de nationella föreskrifterna inte är tillräckligt långtgående och en önskan att profilera en viss exploatering som ett miljöprojekt.

Utredningen har bedömt att nackdelarna med kommunala särkrav är så betydande att dessa bör hindras. Utredningen har därför föreslagit en ”stoppbestämmelse” i PBL som innebär att kommunen inte får ingå ett genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnadsverk som går utöver vad som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL. Den föreslagna stoppbestämmelsen reglerar på vilket sätt som genomförandeavtal får innehålla krav avseende byggnadsverks tekniska egenskaper.

Regeringen instämmer i utredningens uppfattning att det finns betydande nackdelar med att olika kommuner utformar egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper, inte minst genom att det påverkar byggkostnaderna. Sverige har bland de högsta byggkostnaderna i EU, vilket påverkar förutsättningarna för att tillgodose behovet av bostäder i landet. Enligt utredningen är särkraven en betydande källa till byggkostnaderna, vilket talar för att det är olämpligt att kommunerna utformar egna sådana krav. Regeringen gör bedömningen att tungt vägande skäl talar för att de tekniska egenskapskraven behöver vara enhetliga över landet och att de krav som ställs behöver vara miljömässigt, samhällsekonomiskt och fastighetsekonomiskt motiverade.

Den lagtekniska lösning som Byggkravsutredningen föreslog har kritiserats i samband med remissbehandlingen av delbetänkandet. Mot denna bakgrund redovisades i byggkravspromemorian en ny lagteknisk lösning.

### *Gällande bestämmelser*

I PBL finns bestämmelser om tekniska egenskapskrav. Ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om nio olika områden som anges i lagen, bl.a. bärförmåga, säkerhet i händelse av brand, skydd mot buller, säkerhet vid användning samt energihushållning och värmeisolering (8 kap. 4 § PBL). Vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla kraven framgår av föreskrifter som har meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Regeringen har i PBF preciserat innebörden av de tekniska egenskapskraven (3 kap. 7–22 §§ PBF). I förordningen har regeringen även bemyndigat Boverket att meddela de närmare föreskrifter som behövs för



tillämpningen av bestämmelserna i lag och förordning (10 kap. 3 § PBF). Även Transportstyrelsen har regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter för tillämpningen av tekniska egenskapskrav i vissa avseenden (10 kap. 6 § PBF). Boverkets föreskrifter om de tekniska egenskapskraven finns samlade i BBR respektive i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (BFS 2011:10) om tillämpning av europeiska konstruktionsstandarder (eurokoder). Kontroll över att föreskrifterna om byggnadsverks tekniska egenskaper följs görs framför allt av byggnadsnämnden med hjälp av kontrollsystemet i 10 kap. PBL.

#### *Olika former av genomförandeavtal*

Byggkravsutredningen definierade ett genomförandeavtal som exploateringsavtal eller markanvisningsavtal. Ett exploateringsavtal definierade utredningen som ett avtal mellan en privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan som berör en enskild fastighet. Markanvisningsavtal definierade utredningen som ett avtal mellan en privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, eller med ett av kommunen helt eller delvis ägt bolag, där kommunen eller bolaget överlåter eller upplåter fastighet eller del av fastighet och som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan.

Regeringen gör i fråga om kommunala särkrav bedömningen att tillämpningsområdet, när det gäller ett exploateringsavtal eller ett markanvisningsavtal, bör omfatta alla typer av byggherrar och fastighetsägare som en kommun ingår avtal med, dvs. inte bara en privat byggherre eller en privat fastighetsägare. I andra sammanhang kan olika genomförandeavtal definieras på andra sätt.

Markanvisningsavtal, dvs. ett avtal mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande, kan även upprättas utan att det är frågan om genomförande av en detaljplan. Sådana markanvisningsavtal, som inte avser genomförande av en detaljplan, omfattas inte av den reglering som föreslås i detta avsnitt.

#### *Det behövs en ny reglering för att förhindra särkraven*

En väsentlig fråga är om det ur en rättslig synvinkel överhuvudtaget behövs en reglering för att förhindra att särkrav ställs i genomförandeavtal, om kommunernas hantering av de markanvisnings- och exploateringsavtal som det nu är frågan om följer den gällande lagstiftningen.

En kommun är i enlighet med 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen i sin utövning av den offentliga makten bunden av lag, den s.k. legalitetsprincipen. En kommuns verksamhet inom ramen för det s.k. kommunala planmonopolet utgör utövande av offentlig makt på så sätt som avses i regeringsformen. En kommun kan därigenom vid utövandet inte ställa upp andra krav än sådana som följer av lag (se även SOU 2012:86 s. 59).

Det finns för närvarande inte någon reglering av genomförandeavtal i PBL. Ett genomförandeavtal, oaktat form, avser emellertid att reglera genomförandet av en detaljplan och mot bakgrund av kommunernas s.k. planmonopol får en kommuns roll i en sådan avtalsprocess anses inne-

bära utövande av offentlig makt. En kommun är således i denna verksamhet bunden av lag (jfr Madell, Tom, Avtal mellan kommuner och enskilda – Avtalslut och rättsverkningar, 2000, s. 40 och 120 f.).

Regelverket kring de tekniska egenskapskraven i PBL är bindande och en kommun har inget bemyndigande att meddela föreskrifter inom det aktuella området. Utifrån BBR:s formuleringar utgör dock föreskrifterna i vissa delar en nivåreglering. Ofta anger BBR en minimi- eller maximinivå för vissa mått som krävs för att kravet ska anses vara uppfyllt (t.ex. inom energiområdet). Många av föreskrifterna är dock utformade som funktionskrav, vilket innebär en frihet i valet av teknisk lösning och att det krävs en viss tolkning av bestämmelserna för den faktiska tillämpningen.

Av lagens förarbeten kan utläsas att avsikten har varit att det är byggherren som ska ha friheten att besluta om den tekniska lösningen (se t.ex. prop. 1993/94:178 s. 62 f.), men detta är inte uttryckligen reglerat och det finns i gällande rätt inte något hinder mot att valfriheten kommer till uttryck i avtalsform. Mot denna bakgrund finns ingenting som hindrar att egenskapskraven som sådana hanteras i genomförandavtal. Som regelverket ser ut i dag kan det följaktligen ligga inom lagens ramar att i genomförandavtal ställa krav på byggnaders tekniska egenskaper, om kraven håller sig inom ramen för BBR:s bestämmelser och den civilrättsliga regleringen om avtal. Däremot finns det inget stöd för kommunen att ställa krav utöver de som framgår av PBL, PBF och BBR.

När det gäller s.k. markanvisningsavtal (se även avsnitt 11) handlar kommunen ibland inte utifrån sin offentliga makt. När markanvisningsavtalet inte avser genomförande av detaljplan, finns det i princip inga hinder för att i avtal ställa upp villkor om krav avseende byggnadsverks tekniska egenskaper, i vart fall inte så länge villkoren är hållbara utifrån exempelvis regleringen kring avtal, köp av fast egendom och kommuners kompetens enligt kommunallagen (1991:900).

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det krävs en lagreglering för att förhindra att särkrav ställs upp i genomförandavtal på sätt som görs i dag.

#### *Byggkravsutredningens förslag bör inte ligga till grund för ny lagstiftning*

I byggkravspromemorian konstaterades att Byggkravsutredningens förslag inte bör ligga till grund för ny lagstiftning, bl.a. eftersom det finns betänkligheter kring hur förslaget är utformat, inte minst när det gäller hur förslaget förhåller sig till det kommunala självstyret och kommunernas avtalsfrihet. Många remissinstanser framförde även att kommunernas möjlighet att ställa särkrav är ett viktigt verktyg för det lokala arbetet med att främja hållbart och energisnålt byggande, och att ett förbud mot särkrav därför skulle motverka denna utveckling.

En invändning som framfördes mot den reglering som Byggkravsutredningen föreslog är att det är oklart vilken effekt som en sådan reglering skulle kunna få i den mån avtalen även omfattar marköverlåtelse (köpeavtal). I 4 kap. jordabalken finns bestämmelser om villkor vid försäljning av fast egendom, bl.a. ett principiellt förbud mot vissa villkor som håller ett fastighetsköp svävande.

En annan svårighet med den reglering som utredningen föreslog är att bestämmelsen kan förstås som att det i genomförandeavtal får ställas krav på en annan nivå, t.ex. en lägre maximinivå, än den nivå som anges i BBR så länge det hålls inom ramen för föreskrifterna. Detta kan dock inte ha varit utredningens avsikt, vilket talar för att en reglering behöver ges en annan utformning.

Mot denna bakgrund anser regeringen att en reglering bör bygga på det förslag som lades fram i byggkravspromemorian.

*En reglering behöver vara generellt utformad, men riktas mot de situationer när kommunen handlar i egenskap av myndighet*

Regeringen anser att de bästa förutsättningarna för utveckling av byggnadsteknik ges om tekniska krav ställs uteslutande på nationell nivå medan kommunernas långsiktiga miljöarbete bäst bedrivs inom ramarna för den fysiska planeringen. Enligt regeringens uppfattning är nackdelarna med sådana kommunala särkrav som beskrivs ovan så betydande att de bör hindras (se även SOU 2012:86, s. 65 f.).

En kommun kan agera i många olika roller, t.ex. som byggnadsnämnd, planmyndighet, byggherre och fastighetsägare. I egenskap av byggherre eller fastighetsägare kan en kommun ha godtagbara skäl för att kräva att en ny byggnad har tekniska egenskaper som går utöver de krav som följer av BBR. Starka skäl talar även för att en kommun inte bör ha sämre möjligheter att agera på marknaden än vad andra fastighetsägare har. Mot denna bakgrund anser regeringen att regleringen bör utformas så att den förhindrar kommunen att i egenskap av myndighet påtvinga någon annan krav på andra tekniska egenskaper än de som följer av PBF respektive BBR.

Regeringen anser att PBL tydligt bör ange att en kommun inte får använda det kommunala planmonopolet eller sin funktion som myndighet för att förmå den enskilde att acceptera krav (och därmed kostnader) som går längre än vad lagstiftaren anser vara nödvändigt för att säkerställa väsentliga tekniska egenskaper. Det spelar alltså ingen roll i vilken form som kravet ställs, t.ex. om det sker i en detaljplan, i ett bygglov, i ett startbesked eller i ett avtal. Förbudet kan sägas innebära en precisering av legalitetsprincipen, dvs. kravet på lagstöd när det är frågan om ingripande åtgärder från en myndighet i förhållande till den enskilde.

Den tänkta regleringen innebär således att en kommun som huvudregel inte ska kunna kräva andra tekniska egenskaper i ett avtal om genomförande av en detaljplan, oavsett om det är frågan om ett exploateringsavtal eller ett markanvisningsavtal. Kommunen agerar i dessa situationer som planmyndighet, vilket innebär att förbudet omfattar dessa situationer. Några remissinstanser, däribland *Kungl. Tekniska högskolan*, påpekar att det inte är helt klart vilka aktiviteter i genomförandet av en detaljplan som är att betrakta som ärenden enligt PBL och att det således kan uppstå oklarhet, inte minst kring de olika avtal som tecknas i samband med detaljplanering. Regeringen instämmer i denna synpunkt, då avsikten är att förbudet ska gälla alla handlingar som kommunen vidtar som ett led i genomförande av detaljplan, oavsett om just den delen av plangenomförandet utgör ett ärende enligt PBL eller ej. Mot denna bakgrund anser regeringen att förbudet bör gälla vid planläggning,

andra ärenden enligt PBL eller i samband med genomförande av detaljplaner.

Från kommunalt håll har inväntats att ett förbud som även omfattar markanvisningsfallen skulle medföra att kommunernas möjlighet att förfoga över sin mark blir sämre än andra fastighetsägare. Vidare har det ifrågasatts om regleringen är förenlig med 14 kap. 3 § regeringsformen, där det anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Enligt regeringsformen ska det således prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär.

Markanvisningsfallet kan uppfattas som en marköverlåtelse där två jämbördiga avtalsparter kommer överens om att de byggnadsverk som senare uppförs ska utföras med sådana tekniska egenskaper som går längre än vad PBF och BBR kräver. I praktiken är det emellertid frågan om att kommunen använder planmonopolet för att förmå köparen att bygga på ett sätt så att berörda byggnadsverk får andra tekniska egenskaper än vad regeringen och Boverket har bestämt. Regeringen anser att det inte är rimligt att kommunen ska kunna utöva sin makt utifrån planmonopolet på detta sätt.

Som framgår av konsekvensbedömningen bedöms den föreslagna regleringen vara förenlig med principen om den kommunala självstyrelsen (avsnitt 13.2).

*Fastighetsägarna Sverige* och *Sveriges Byggindustrier* har i sina remissvar uttryckt oro för att kommuner ska kunna undkomma förbudet mot egna tekniska egenskapskrav genom att göra markanvisningar genom kommunägda bolag. Regeringen bedömer dock att möjligheten att ställa krav på detta sätt är starkt begränsad redan i gällande lagstiftning. I 3 kap. 16 § kommunallagen anges förutsättningarna för att överlämna vården av kommunala angelägenheter till privaträttsliga organ. Kommuner och landsting får efter beslut av fullmäktige överlämna vården av kommunala angelägenheter till bl.a. aktiebolag, handelsbolag eller en enskild individ. En grundförutsättning för att överlämnandet ska kunna ske är att den verksamhet som överlämnas faller inom ramen för den kommunala kompetensen. Det är således inte möjligt för kommunen att överlämna vården av en angelägenhet som det inte ankommer på kommunen att hantera, exempelvis om det som i detta fall finns ett lagstadgat förbud som begränsar kommunens kompetens på området.

Flera remissinstanser, bl.a. Västerås kommun, har hävdats att ett avtal som skrivs under av två parter inte kan ses som myndighetsutövning eftersom det varken är ett ensidigt beslut eller ett beroendeförhållande. Regeringen bedömer dock att då en av avtalsparterna är en myndighet som med ensam beslutanderätt handlägger de processer som den andra parten är beroende av i det aktuella ärendet, finns det anledning att tro att kommunens roll som planmyndighet inte är betydelselös i en sådan avtalssituation. Regeringen bedömer därför att det finns ett beroendeförhållande.

### *Effekter om kommunen inte följer förbudet*

Om kommunen bryter mot den tänkta regleringen och ändå ställer krav på andra tekniska egenskaper än vad som följer av de föreskrifter som regeringen eller Boverket har beslutat om, bör ett sådant krav vara utan verkan. En bestämmelse i en detaljplan, ett villkor i ett bygglov eller ett villkor om genomförande av en detaljplan som förutsätter vissa tekniska egenskaper som går längre än vad PBL medger, utgör sålunda en s.k. nullitet. Även ett avtalsvillkor i ett överlåtelseavtal, där villkoret avser sådana särkrav som det nu är fråga om i syfte att hålla köpet svävande, kommer således att utgöra en nullitet. Betydelsen av detta för giltigheten av avtalet i sin helhet får bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Om ett villkor är utan verkan eller inte får vid behov prövas i domstol. Om kommunen t.ex. vägrar ett startbesked eller ställer vissa krav i ett bygglov, kan kommunens beslut överklagas. Överinstanserna får då avgöra om kommunens beslut har stöd i PBF och BBR eller om kravet strider mot regleringen. På motsvarande sätt kan ett avtalsvillkor komma att prövas i allmän domstol.

De föreslagna regleringarna påverkar inte redan ingångna avtal.

### *Kommunen kan fortfarande ställa krav på särskilda tekniska egenskaper i de fall då kommunen inte handlar som myndighet*

Det är rimligt att en kommun kan ställa krav på vissa tekniska egenskaper när kommunen agerar i egenskap av byggherre, t.ex. om vissa egenskaper i energi-, buller- eller tillgänglighetshänseende bedöms vara nödvändiga för att den byggnad som kommunen låter uppföra ska ha de egenskaper som krävs för att byggnaden ska vara ändamålsenlig. Den tänkta regleringen påverkar inte denna möjlighet. Den föreslagna regleringen påverkar inte kommunens möjlighet att ta hänsyn till tekniska egenskaper vid en upphandling, utan det styrs av hur kommunen genomför upphandlingen, hur förfrågningsunderlaget utformas etc. i enlighet med lagen om offentlig upphandling (2007:1091).

I detta sammanhang bör det emellertid noteras att ingripanden enligt PBL endast kan ske om ett byggnadsverk inte uppfyller de krav som ställs i PBL och anslutande föreskrifter.

### *Någon särskild tillsynsfunktion behövs inte*

Byggkravsutredningen förslag att genomförandeavtal regelmässigt ska kontrolleras av länsstyrelsen, som skulle kunna besluta att avtalet är ogiltigt om det inte i endast obetydlig grad strider mot regleringen. Länsstyrelsens beslut att ogiltigförklara ett genomförandeavtal skulle kunna överklagas hos mark- och miljödomstol. Detta förslag kritiserades av flera remissinstanser som menade att det är principiellt främmande att länsstyrelsen på eget initiativ ska överpröva civilrättsligt träffade genomförandeavtal.

Regeringen anser, i likhet med byggkravspromemorian, att det är angeläget att planprocessen är utformad så att tiden från idé till färdig byggnad är så kort som möjligt och att det för närvarande inte behövs någon särskild tillsynsfunktion.

Många kommuner har uppfattat rättsläget som att det är förenligt med gällande rätt att inom ramen för t.ex. en marköverlåtelse ställa krav på tekniska egenskaper som går längre än vad PBF och BBR anger. En uttrycklig reglering kommer att klargöra rättsläget vilket bör leda till att särkraven upphör.

Boverket och länsstyrelserna har ett allmänt uppdrag att följa upp hur PBL och anslutande föreskrifter tillämpas. Eftersom den föreslagna regleringen införs i PBL omfattar Boverkets och länsstyrelsernas uppdrag även att följa upp hur kommunerna hanterar särkraven.

#### *Regleringen påverkar inte möjligheten att reglera utformningskrav eller de tekniska egenskapskraven i sig*

En reglering av särkraven omfattar kommunernas möjligheter att ställa egna krav på tekniska egenskaper när kommunen agerar i egenskap av myndighet. Däremot påverkar den föreslagna regleringen inte kommunens möjlighet att bestämma om *utformningskrav* för olika byggnadsverk, t.ex. att byggnader ska ha en visst arkitektonisk utformning, viss höjd eller ett visst fasad- eller takmaterial. Sådana frågor kommer även i fortsättningen att kunna regleras i t.ex. detaljplaner, bygglov eller olika former av avtal.

Regleringen påverkar inte heller nivån hos de tekniska egenskapskraven i sig. Nivån regleras genom bestämmelserna i PBF respektive BBR. I de fall nivåerna inte tydligt framgår kan kommunerna i samband med det tekniska samrådet behöva tolka kraven inom ramen för vad PBF och BBR medger. Sådana krav är inte att betrakta som egna krav. Ytterligare vägledning om hur byggnadsnämnden bör hantera funktionskraven framgår av propositionen Ändring i plan- och bygglagen m.m. (prop. 1993/94:178 s. 71 f.) och propositionen En enklare plan- och bygglag (prop. 2009/10:170 s. 312).

#### *Tekniska krav kan i vissa fall regleras i detaljplan*

I PBL finns vissa bestämmelser som ger kommuner möjlighet att reglera krav på byggnadsverk i planbestämmelser, vilket påpekats av bl.a. Boverket och Svea hovrätt (*Mark- och miljööverdomstolen*). Enligt 4 kap. 12 § PBL får kommunen i en detaljplan bestämma skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning, erosion och störningar från omgivningen samt, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom exempelvis buller eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. miljöbalken. Även i 4 kap. 16 § PBL finns bestämmelser som ger kommunen möjlighet att i vissa fall reglera tekniska egenskapskrav.

De nämnda lagrummen är nödvändiga för att möjliggöra bebyggelse i lägen där platsens förutsättningar kräver särskilda tekniska lösningar för att lagkrav på säkerhet och hälsa ska kunna uppnås. Det kan exempelvis handla om särskild teknisk lösning för grundläggning och markbehandling, särskilda krav för att förebygga konsekvenser av olyckor med farligt gods eller vissa bullerdämpande åtgärder för en fasad. Den tänkta regleringen av kommunens möjlighet att ställa krav på tekniska egenskaper påverkar inte möjligheten att i dessa avseenden reglera det tekniska ut-

förändret på så sätt som avses i 4 kap. 12 och 16 §§ PBL. Detta förtydligas i lagförslaget.

#### *EU-rättsliga förutsättningar*

Byggkravsutredningen bedömde att förslaget till reglering överensstämmer med de skyldigheter som följer Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Den nu föreslagna regleringen överensstämmer i sak med utredningens förslag. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

#### *Bestämmelsen*

Bestämmelsen finns i 8 kap. 4 § PBL.

## 11 Ökad transparens med kommunala riktlinjer för markanvisningar

**Regeringens förslag:** En ny lag ska införas med bestämmelser om riktlinjer för kommunala markanvisningar. Med markanvisning ska avses en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande. En kommun ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handlägningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. En kommun som inte genomför några markanvisningar ska inte vara skyldig att anta riktlinjer för markanvisningar.

**Statskontorets förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens förslag. Statskontoret föreslog att krav på policy för markanvisningar införs i bostadsförsörjningslagen. Regeringen bedömer att kravet bör införas i form av en ny lag.

**Byggkravspromemorianas förslag:** Överensstämmer med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** De flesta remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, ställer sig positiva till förslaget eller lämnar det utan erinran. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* finner att definitionen av markanvisningsavtal ger ett snävare tillämpningsområde än vad Byggkravsutredningen avsåg. Motivet till att avgränsa tillämpningen på förslaget sätt framgår inte. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* menar att syftet med lagen, som anges i byggkravspromemorian, inte framgår av den föreslagna lagtexten. *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* ser positivt på lagregleringen men noterar att det saknas bestämmelse om besvärshänvisning i

lagförslaget. Därmed torde förvaltningslagen gälla och beslut överklagas till förvaltningsdomstol. Det bör lagregleras att överklagan ställs till länsstyrelse och därefter till mark- och miljödomstol, i enlighet med instansordningen i mål som rör ärenden enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL.

*Boverket* anser att riktlinjer för markanvisningar kan vara ett bra stöd för kommuner. Dock saknas både sanktioner och angiven tillsynsmyndighet i lagförslaget. *Boverket* menar också att terminologin är missvisande. Begreppen markanvisning och markanvisningsavtal är väl etablerade och skiljer sig från exploateringsavtal med hänsyn till vem som har äganderätt till fastigheten. Båda avtalstyperna inbegrips i den använda legaldefinitionen i förslaget till lag om kommunala markanvisningar, men den civilrättsliga avtalsformen finns inte medtagen i förbudet mot ”egna krav” i det föreslagna tillägget till 8 kap. 4 § 2 PBL.

Övriga statliga myndigheter tillstyrker förslaget, däribland *Lantmäteriet*, *Konkurrensverket*, *Energimyndigheten*, flera universitet och högskolor, flertalet *länsstyrelser* m.fl. Motiv som anges är bl.a. ökad transparens och öppenhet, ökad konkurrens och att riktlinjerna kan utgöra ett bra stöd för många kommuner. Ett undantag är dock *Länsstyrelsen i Dalarnas län* som ställer sig undrande till förslaget. Utöver försäljning av villatomter, har de flesta kommuner ganska få markanvisningar, och av dessa utgör udda ärenden (som olika typer av sport- och fritidsanläggningar) en förhållandevis stor del. Konkurrens om att få köpa ett visst markområde förekommer sällan. Det är svårt att ur förslaget utläsa hur markanvisningsriktlinjer för kommuner i denna situation kan se ut, för att inte förhindra den flexibilitet, som är nödvändig att ha då olika ärenden inte alls liknar varandra.

Merparten av de *kommuner* som svarat på remissen tillstyrker förslaget. Några är dock kritiska. Bland annat *Göteborgs kommun* motsätter sig förslaget, men menar att om det genomförs bör det inte regleras i vilken nämnd som riktlinjer ska antas, detta eftersom organisering av ansvar för markanvisningar kan variera mellan olika kommuner. Vidare är fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner och principer för markprissättning redan reglerat i lagstiftning och behöver därmed inte ingå i riktlinjer för markanvisning. Även *Helsingborgs kommun* pekar på att flera olika lagar ska beaktas vid avtal om markanvisningar, och anser dessutom att förslaget inkräktar på den kommunala självstyrelsen. *Karlshamns kommun* menar att en lag för riktlinjer av kommunala markanvisningar kan ha en inverkan på kommunens möjlighet att använda sin mark, och därmed en inverkan på det kommunala självstyret. *Skellefteå kommun* ifrågasätter om en lag med krav på kommunal markanvisningspolicy uppnår syftet. Kommunen ser en risk att riktlinjer gör processen för byråkratisk och oflexibel. *Umeå kommun* menar att det inte är rätt att genom lagstiftning tvinga kommuner att likrikta sitt arbete med markanvisningar. *Värmdö kommun* menar bl.a. att förslaget inskränker självstyret och att de riktlinjer som presenteras är för långtgående. *Sveriges kommuner och landsting* har inget att invända mot förslaget, men ifrågasätter samtidigt om det verkligen finns behov av lagstiftning i denna fråga. Ett utvecklingsarbete skulle enligt organisationen förmodligen ha lika stor genomslagskraft.



## Skälen för regeringens förslag

### *Reglering av markanvisningar saknas*

Med markanvisning menas i detta avsnitt en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande, dvs. ett avtal om möjlighet till marköverlåtelse som inte nödvändigtvis behöver omfatta bestämmelser om genomförande av en detaljplan (jfr avsnitt 10). I definitionen ligger således att marken inledningsvis ägs av kommunen. I dag saknas reglering av formerna för de avtal och överenskommelser som kommuner upprättar med byggherrar i samband med försäljning av mark som ska planläggas och bebyggas. Markanvisningen utgör ofta ett inledande skede i plan- och byggprocessen och har därför stor betydelse för vilka projekt som realiserar.

Statskontoret har i en rapport föreslagit att det bör lagstiftas om att alla kommuner ska ha riktlinjer för markanvisningar i form av en markanvisningspolicy (Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen, 2012:25, s. 140 f.). Markanvisningspolicyn ska klargöra spelreglerna för byggherrarna genom att kommunen uttalar tydliga och förutsägbara utvärderingskriterier enligt vilka man avser att bedöma byggherrarna. En markanvisningspolicy kan skapa transparens om byggherrarnas möjligheter att få delta i markanvisningar. Statskontoret föreslår att kravet på markanvisningspolicy införs i lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen), som ett förtydligande av vad som ska ingå i kommunernas riktlinjer för bostadsförsörjningen.

Statskontorets rapport remitterades hösten 2012. Merparten av remissinstanserna var positiva till principen att kommuner bör ha en markanvisningspolicy. Däremot fanns delade uppfattningar om huruvida detta bör regleras i lag och om bostadsförsörjningslagen är rätt författning för införande av ett sådant krav.

### *Markanvisning är ofta första steget i en planprocess*

Markanvisningen är i de flesta fall kopplad till genomförandet av en detaljplan enligt PBL. Vanligtvis sker markanvisningen i planprocessens inledande fas, och detaljplanens lagakraftvinnande blir då en förutsättning för att markförsäljningen eller upplåtelsen till slut ska genomföras. Det kan också förekomma att markanvisning sker för ett område som är planlagt sedan tidigare men inte bebyggt. Markanvisningar används inte bara vid bostadsbyggande utan även vid planläggning för annat bebyggande. Att reglera krav på riktlinjer för markanvisningar i bostadsförsörjningslagen kan fylla ett syfte när det gäller just bostadsförsörjning, men det kan också förefalla inkonsekvent och svårmotiverat att riktlinjerna bara skulle omfatta (eller bara tillämpas vid) planerad försäljning eller upplåtelse av mark för bostadsbyggande.

Regeringen gör bedömningen att kravet på riktlinjer för markanvisningar bör gälla vid all markanvisning för nybyggnation – oavsett om fråga är om bostadsbyggande eller annat bebyggande – samt att kravet på riktlinjer för markanvisningar bör regleras i en helt ny lag. Eftersom långt ifrån alla kommuner arbetar med markanvisningar bör kravet bara

aktualiseras när det är aktuellt för en kommun att anvisa mark för bebyggande. Av samma skäl bedöms det inte befogat med krav på särskild aktualitetsprövning av riktlinjerna, då en kommun som slutar att genomföra markanvisningar inte ska behöva upprätthålla riktlinjerna förrän vid det tillfälle då det åter blir aktuellt. I skyldigheten att anta riktlinjer för markanvisningar ligger dock att kommunen bör ha tagit fram riktlinjerna senast innan en markanvisning genomförs och att de ska vara aktuella vid varje tillfälle då kommunen genomför en markanvisning.

#### *Riktlinjer kan skapa tydligare förutsättningar*

Det övergripande syftet med ett krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas eller upplåtas för att nya byggnadsverk ska komma till stånd. Då förutsättningarna för markförsäljning och byggande varierar stort mellan olika kommuner bör dock inte riktlinjernas innehåll och upplägg regleras i detalj. Dock bör riktlinjerna innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning. Regeringen bedömer att markanvisningar bör definieras så att alla överenskommelser mellan en kommun och en byggherre, som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av kommunal mark för bebyggande, omfattas av definitionen. Detta är en skillnad mot Byggherresutredningens förslag till definition av markanvisningsavtal (SOU 2012:86, s. 68 f.), där utredningen ansåg att avtalen endast skulle omfatta en överenskommelse mellan en kommun och en enskild (se även avsnitt 10 under rubriken Termen genomförandeavtal).

Av betydelse är att det för alla potentiella byggherrar är tydligt vad som kan *förväntas* av kommunen i form av handläggning och beslut om markanvisning. Utöver detta bör det finnas ett relativt stort mått av flexibilitet för den enskilda kommunen rörande hur omfattande och detaljerade riktlinjerna ska vara. Om en kommun exempelvis vill utvidga riktlinjerna till att omfatta all försäljning och all upplåtelse av kommunal mark bör detta vara möjligt.

Kravet på riktlinjer för markanvisningar bör alltså införas på en generell och övergripande nivå, jämförbar med översiktsplanens strategiska funktion. Riktlinjerna bör kunna framgå av ett särskilt antaget dokument eller integreras i den kommunövergripande översiktsplanen. De kan också utgöra ett gemensamt dokument tillsammans med de riktlinjer för exploateringsavtal som föreslås bli obligatoriskt för kommuner (se avsnitt 7.4.1). Härigenom ges den enskilda kommunen möjlighet att anpassa formerna till kommunens egna förutsättningar.

Regeringen bedömer således att det bör införas en ny lag med krav på att alla kommuner som anvisar mark för bebyggande, ska ha antagit riktlinjer för markanvisningar och att det av dessa riktlinjer ska framgå kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelse eller upplåtelse av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

Med utgångspunkter och mål menas framför allt principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark.

Med handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar menas hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag. Med handläggningsrutiner avses även kommunens mål när det gäller handläggningstider för olika beslut.

Det är upp till den enskilda kommunen att avgöra omfattning och utformning av riktlinjerna, detta eftersom förutsättningarna kan se mycket olika ut i olika kommuner. Riktlinjer bör således kunna vara anpassade till den enskilda kommunens förutsättningar för att kunna underlätta och effektivisera kommunens arbete, snarare än att skapa betungande merarbete och ökad administration. Mot denna bakgrund kan förslaget inte anses innebära annat än en begränsad inskränkning av det kommunala självstyret. Se vidare i konsekvensavsnittet 13.2.

#### *Regler för markprissättning och andra förutsättningar*

Både kommunallagen (1991:900) och EU:s statsstödsregler ställer krav på kommunerna att inte sälja mark och fastigheter under marknadspriset. En försäljning till underpris kan utgöra ett olagligt statsstöd enligt statsstödsreglerna. Sådant stöd måste återkrävas från stödmottagaren för att återställa konkurrenssituationen. EU-kommissionen har publicerat ett meddelande där det framgår hur marknadspriset ska fastslås (EGT nr C 209, 10.7.1997 s. 3–5). Antingen ska försäljningen föregås av ett öppet anbudsförfarande där det ekonomiskt mest fördelaktiga budet väljs, alternativt ska priset baseras på en oberoende expertvärdering som genomförs innan försäljningen. I annat fall måste försäljningen anmälas i förväg till kommissionen som får bedöma förekomst av eventuellt stöd och dess förenlighet med den inre marknaden, eftersom stöd på förhand inte kan uteslutas. Mot bakgrund av detta bör det i kommunernas riktlinjer för markanvisningar framgå hur kommunen avser säkerställa att försäljning av mark inte sker under marknadsmässigt pris. Några remissinstanser har påpekat att principer för markprissättning redan regleras i lag och därför inte kan utgöra en del av ett riktlinjedokument. Regeringen bedömer dock att det likväl kan finnas ett behov för den enskilda kommunen att tydliggöra hur man går tillväga vid prissättning av mark, exempelvis i vilka sammanhang man tillämpar oberoende expertvärdering och hur man arbetar med öppna anbudsförfaranden.

I skyldigheten att anta riktlinjer för markanvisningar ligger att kommunen ska ha tagit fram riktlinjerna senast innan en markanvisning genomförs. I skyldigheten ligger även att riktlinjerna ska vara aktuella vid varje tillfälle då kommunen genomför en markanvisning.

Av 3 kap. 9 § kommunallagen följer att kommunfullmäktige bl.a. ska besluta i ärenden som avser mål och riktlinjer för verksamheten. Enligt regeringens bedömning saknas det skäl att göra en annan bedömning när

det gäller vilket organ som ska besluta om de riktlinjer som det nu är fråga om.

Regeringen bedömer inte att det är nödvändigt med några särskilda bestämmelser om överklagande. Kommunfullmäktiges beslut att anta riktlinjer för markanvisningar kan överklagas enligt reglerna i 10 kap. kommunallagen. Antagande av riktlinjer för markanvisning är inte att betrakta som ett ärende enligt PBL.

Regeringen anser att Boverket bör ges ett samordnande ansvar för att vägleda kommunernas arbete med ta fram och anta riktlinjer för markanvisningar. Boverket bör också genomföra uppföljning av lagen och dess tillämpning, för att på längre sikt kunna bedöma om det föreligger behov av tillsynsfunktion och sanktionsmöjligheter mot kommuner som inte uppfyller kraven.

### *Överklagande*

Den föreslagna lagen om kommunala riktlinjer för markanvisningar innehåller inga bestämmelser om överklagande. Kommunens beslut om riktlinjer kommer därmed att kunna överklagas genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen och inte genom förvaltningsbesvär (jfr 10 kap. 3 § kommunallagen).

## 12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2015 med undantag för bestämmelserna om detaljplanekravet som ska träda i kraft den 1 juli 2015. Flera övergångsbestämmelser ska införas som reglerar bl.a. ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före lagens ikraftträdande och exploateringsavtal som avser sådana ärenden om detaljplaner.

**Byggkravsutredningens förslag:** Utredningen föreslog att lagändringarna skulle träda i kraft den 31 mars 2014. Övergångsbestämmelserna överensstämmer i övrigt med regeringens förslag (SOU 2012:86 s. 117).

**Remissinstanserna:** *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* efterlyser vissa klargöranden kring övergångsbestämmelserna kopplade till förslaget att länsstyrelsen inte längre ska vara första instans för överklagande av detaljplaner.

**Plangenomförandeutredningens förslag:** Utredningen redovisade inget datum för ikraftträdande i delbetänkandet SOU 2012:91. Utredningen föreslog att äldre s.k. avstående förordnanden m.m. borde upphöra att gälla ett år efter det att lagen har trätt i kraft, jfr avsnitt 7.6.

Utredningen föreslog att de lagförslag som lämnades i slutbetänkandet SOU 2013:34 skulle träda i kraft den 1 juli 2014. Övergångsbestämmelserna överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslog emellertid även vissa övergångsbestämmelser som är kopplade till sådana förslag som enligt regeringens uppfattning inte bör genom-

föras, t.ex. ett förslaget att områdesbestämmelser ska upphöra att gälla som planinstitut.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna har synpunkter på vilka övergångsbestämmelser som bör gälla i fråga om sådana äldre förordnanden som enligt delbetänkandet bör upphöra att gälla ett år efter det att lagen har trätt i kraft. Remissutfallet i denna del redovisas i avsnitt 7.6.

Merparten av remissinstanserna är negativa till förslaget att lagändringarna i slutbetänkandet ska träda i kraft redan den 1 juli 2014. *Luleå tekniska universitet* anser att förslaget för implementering är för snävt tilltagen. Ikraftträdandet förefaller orealistiskt med tanke på de stora förändringar förslaget innebär. Samtidigt ska processer som inletts före detta datum avslutas enligt de tidigare bestämmelserna. En möjlig komplikation är att det troligen uppstår en karenperiod före ikraftträdandet där kommunerna väljer att avvakta de nya reglerna vilket sedan leder till en ”ketchup-effekt” som i samband med omställningen kan vara svår för kommunerna att hantera. *Länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands, Östergötlands och Gävleborgs län* avstyrker att lagändringar i den omfattning som utredningen föreslår träder i kraft den 1 juli 2014. Utifrån omfattningen av utredningens förslag och de många utredningar som pågår samtidigt kommer det att finnas ett stort behov av samordning och kvalitetssäkring. Det är rimligt att förändringarna samlat träder ikraft tidigast den 1 juli 2015. Länsstyrelsen i Skåne framhåller att övergångsbestämmelserna behöver studeras och definieras tydligt för att undvika situationer som kan leda till att handläggningstiderna inte blir kortare. Länsstyrelsen i Västra Götalands län bedömer att omfattande utbildningsinsatser kan behövas för att ny lagstiftning ska få genomslag. Dessa behöver genomföras innan lagstiftningen träder i kraft. *Linköpings kommun* ställer sig tveksam till att lagändringarna kan börja gälla fr.o.m. 1 juli 2014. Erfarenheterna från lagändringen av plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, år 2011 är att implementeringsarbetet tar tid och kostar pengar. Även med ekonomisk kompensation för kompetensutveckling leder det till att verksamheten tappar fart. *Leksands kommun* anser att de stora förändringar som utredningen föreslår är det orimligt att kommuner, länsstyrelse m.fl. kommer klara av denna förändring på så kort tid. *Hallands läns landsting* menar att redan 1 juli 2014 införa nya omfattande förändringar i PBL, utifrån ett förslag som snabbt har tagits fram, innebär en stor risk att kommuner och statliga myndigheter återigen tappar farten i planeringen vilket inte bidrar till att bostadsbyggandet ökar de närmsta åren.

*Statens geotekniska institut* anser att säkerställande av markens lämplighet är central i planprocessen. För att genomföra förslaget krävs dels ett nationellt bedömningsunderlag som idag till stora delar saknas, dels utökad kompetens hos länsstyrelser och kommuner. Om förslaget ska genomföras utan risk för allvarliga felbedömningar, så måste tidpunkten anpassas till att dessa frågor har lösts.

**Justeringspromemorians förslag:** Lagändringarna föreslogs träda i kraft under 2014, men angav inget exakt datum. I justeringspromemorian föreslogs inte några övergångsbestämmelser.

**Remissinstanserna:** Endast *Länsstyrelsen i Stockholms län* har kommenterat frågan, där länsstyrelsen gärna ser att ändringarna träder i kraft

snarast möjligt. För att undvika oklarheter bör övergångsbestämmelser övervägas.

**Byggkravspromemorians förslag:** I byggkravspromemorian föreslogs att lagändringen i PBL och den nya lagen om kommunala markanvisningar skulle träda i kraft den 1 januari 2015. Inga övergångsbestämmelser föreslogs.

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt (Mark- miljööverdomstolen)* anser att det finns ett behov av en övergångsbestämmelse som anger att lagen inte ska tillämpas på ärenden som påbörjats före lagens ikraftträdande. Normalt anses ett planarbete påbörjat när kommunen beslutar om ett planuppdrag. Då lagändringen berör avtalsfrågor mellan en kommun och en exploatör eller andra frågor som hanteras utanför den reglerade detaljplanprocessen bör det klargöras vad som avses med att ”ett ärende påbörjas”. *Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* påpekar att byggkravspromemorian använder uttrycket ”genomförande av detaljplan” utan att närmare beskriva eller exemplifiera vad som avses, vilket kan medföra tolkningsproblem. Byggkravspromemorian anger att regleringarna endast påverkar sådana ”ärenden” som ”påbörjas” efter lagens ikraftträdande. Båda begreppen kan dock i praktiken vara svårdefinierade, inte minst i fråga om markanvisningsavtal. Bättre vore att koppla de nya reglernas ikraftträdande mot tidpunkten för när krav ställs eller när avtal träffas. *Myresjöhus* anser att lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt då det i annat fall föreligger en risk för att kommuner forcerar fram igångsättning av exploateringsavtal och markanvisningar innan årsskiftet 2014–2015 för att få möjlighet att ställa särkrav som således kan bli styrande långt in i framtid. *Myresjöhus* föreslår att lagen ska träda i kraft den 1 juli 2014 eller att sådana kommunala avtal måste ha slutförts innan årsskiftet 2014–2015 för att kunna göras gällande oavsett vad som står i avtalen.

**Planprocesspromemorians förslag:** I planprocesspromemorian föreslogs att lagändringarna i PBL skulle träda i kraft den 1 januari 2015. Övergångsbestämmelsen stämmer i huvudsak överens med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att övergångsbestämmelsen bör utformas på ett något annorlunda sätt. *Boverket* har inga synpunkter på förslag till ikraftträdande eller övergångsbestämmelser. *Länsstyrelsen i Stockholms, Skåne* respektive *Västra Götalands län* tillstyrker förslagen. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anser att det är angeläget att alla de förslag till förändringar av PBL som regeringen nu arbetar med träder i kraft samtidigt.

*Konkurrensverket* anser att förslaget torde vara mindre komplicerat att förutse effekterna av än Plangenomförandeutredningens huvudförslag. Om förslaget genomförs anser Konkurrensverket att det inom en viss tid efter det att förändringarna trätt i kraft ändå bör göras en uppföljning och utvärdering för att analysera i vilken utsträckning positiva och negativa effekter då visat sig. Genom att redan nu föreskriva formen för utvärdering kan också åtgärder vidtas för att förbättra förutsättningarna för en sådan framtida utvärdering, t.ex. genom att säkra tillgången till relevanta data över tid.

## Skälen för regeringens förslag

### *Ikraftträdande*

De ändringar som nu har föreslagits bör föregås av vissa förberedelser på central, regional och kommunal nivå. Även remissinstanserna har påtalat behovet av tid för att förbereda de ändringar som nu föreslagits. Av denna anledning anser regeringen att är lämpligt att ändringarna i PBL och den föreslagna lagen om kommunala markanvisningar träder i kraft den 1 januari 2015. Detta bör enligt regeringens mening ge tillräcklig tid för berörda aktörer att genomföra nödvändiga förberedelser.

Som framgår av den fortsatta redogörelsen bör ändringarna när det gäller detaljplanekravet träda i kraft först den 1 juli 2015.

### *Övergångsbestämmelser avseende detaljplanprocessen*

Äldre bestämmelser bör gälla för ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 1 januari 2015 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Denna övergångsbestämmelse avser de förslag som redovisas om detaljplanprocessen i avsnitt 6.

Ett undantag bör dock göras i fråga om möjligheten för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en detaljplan eller områdesbestämmelser (jfr 5 kap. 27 § PBL). Även om ett planärende har inletts före lagens ikraftträdande bör det vara möjligt för kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en sådan plan eller sådana områdesbestämmelser om detta medges enligt de nya reglerna.

Som redovisats i planprocesspromemorian bör ett planärende anses ha påbörjats inom kommunen vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen.

### *Övergångsbestämmelser avseende exploateringsavtal*

Bestämmelserna om exploateringsavtal bör inte tillämpas på avtal som avser ett sådant ärende om detaljplan som har påbörjats före lagens ikraftträdande. Ingåendet av exploateringsavtal utgör en del av genomförandet av en detaljplan. En övergångsbestämmelsen om detta innebär att samma regelverk ska gälla för exploateringsavtalen som gäller för framtagande av den detaljplan som avtalen avser.

### *Övergångsbestämmelser avseende exploatörsbestämmelserna*

Regeringen har i avsnitt 7.5 föreslagit att de s.k. exploatörsbestämmelserna ska upphävas. Äldre föreskrifter bör dock fortfarande gälla för ansökningar om länsstyrelsens prövning enligt den upphävda 6 kap. 5 § PBL om skyldighet att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme, om ansökningarna görs inom ett år från ikraftträdandet. Med stöd av en sådan övergångsbestämmelse kommer exploatörsbestämmelserna att vara tillämpliga under ytterligare en tid efter upphävandet av bestämmelserna.

### *Övergångsbestämmelser avseende äldre avstående förordnanden*

I avsnitt 7.6 har regeringen föreslagit att förordnanden som är beslutade med stöd av exploatörsbestämmelserna ska fasas ut under minst fyra år. Sådana förordnanden om skyldighet att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme som är beslutade enligt 6 kap. 3 och 4 §§ PBL bör fasas ut i övergångsbestämmelser till den nu föreslagna lagen. Förordnanden som är beslutade enligt äldre bestämmelser bör dock regleras i övergångsbestämmelser till PBL. I övergångsbestämmelserna bör även pågående förrättningar enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ett mål om inlösen regleras. Skyldigheten att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme bör då fortsätta att gälla till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.

### *Detaljplanekravet*

De nya föreskrifterna om detaljplanekravet bör inte börja tillämpas redan den 1 januari 2015 utan först den 1 juli 2015. Vidare bör det föreslagna undantaget från kravet på reglering med detaljplan inte tillämpas för sådana översiktsplaner som har antagits före den 1 juli 2015 och som inte efter nämnda datum har fördjupats för det område som åtgärden avser. En bestämmelse om begränsning av de nya föreskrifternas tillämplighet till nya översiktsplaner eller äldre översiktsplaner som har fördjupats efter den 1 juli 2015 innebär att kommunens miljöprövningar och andra nödvändiga prövningar kommer att kunna ske på ett sådant sätt att det inte anses behövt med en detaljplan.

### *Flera bestämmelser kan tillämpas direkt vid ikraftträdandet*

Enligt förslaget i avsnitt 8.1 och 8.2 bör utrymmet för att medge avvikelser från detaljplaner och områdesbestämmelser öka. Sådana avvikelser som kan medges enligt den nya lagen bör enligt regeringens mening även kunna medges i sådana ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2015. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs därmed inte.

Det kan förekomma att en länsstyrelse eller en domstol i ett ärende eller mål, som avser ett överklagat beslut om bygglov som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser och där det överklagade beslutet eller domen har beslutats med stöd av äldre bestämmelser, finner att beslutet inte kan godtas med stöd av de äldre bestämmelserna, men att avvikelsen skulle kunna godtas till följd av förslagen i denna lagrådsremiss. I sådant fall bör länsstyrelsen eller domstolen överlämna beslutet till byggnadsnämnden för prövning om avvikelserna kan ges enligt de nya bestämmelserna.

Enligt regeringens mening bör det vara möjligt att besluta om planvillkor på så sätt som anges i avsnitt 8.3 samt att besluta om bygglov för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål även för en sökande som inte utgör ett offentligt organ på så sätt som avses i avsnitt 8.4 i sådana ärenden om bygglov som inletts före lagens ikraftträdande. Någon särskild övergångsbestämmelse behövs inte i detta avseende.

Enligt förslaget i avsnitt 9.2 bör bestämmelserna om bygglov för vissa kompletterande åtgärder utanför detaljplanelagt område ändras så att den föreskrivna prövningen inte längre måste göras mot hela 2 kap. PBL



(jfr 9 kap. 31 a § 3 PBL), dvs. att åtgärden behöver uppfylla färre krav än vad som är fallet enligt nuvarande bestämmelser. Eftersom förslaget innebär en lättnad för byggherren bör de nya reglerna även avse sådana ärenden samt domar och beslut i överklagade mål och ärenden som redan har inletts före lagens ikraftträdande. Någon övergångsbestämmelse behövs således inte heller i detta fall.

I avsnitt 9.3 föreslår regeringen att bestämmelserna om interimistiskt slutbesked ska förtydligas så att det framgår att ett interimistiskt slutbesked även får avse etapper i ett projekt (10 kap. 36 § PBL). Vidare föreslås att det ska krävas synnerliga skäl för att byggnadsnämnden ska få besluta om användningsförbud, om ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked (11 kap. 33 § PBL). Möjligheten att ge ett interimistiskt slutbesked i etapper ökar byggnadsnämndens utrymme för att ge sådana slutbesked, vilket är till fördel för den enskilde. Även begränsningen att det ska krävas synnerliga skäl för att besluta om användningsförbud, om ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked, är till fördel för den enskilde. De nya bestämmelserna bör således kunna tillämpas direkt i samband med ikraftträdandet vilket medför att någon övergångsbestämmelse inte krävs.

I avsnitt 9.4 föreslår regeringen att en ny bestämmelse ska införas i PBL som ger byggnadsnämnden möjlighet att i samband med ett rättelseföreläggande förbjuda att den olovliga åtgärden utförs på nytt, om åtgärden kräver bygglov (förslaget till ny 11 kap. 32 a § PBL). Ett sådant förbud kan sägas innebära att byggnadsnämnden klargör innebörden av bestämmelserna i PBL, t.ex. att den enskilde inte på nytt får utföra en olovlig åtgärd. Därmed är det enligt regeringens bedömning lämpligt att bestämmelsen kan tillämpas även i pågående ärenden. Någon övergångsbestämmelse krävs således inte.

I avsnitt 10 föreslår regeringen att en kommun inte ska få ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, andra ärenden enligt PBL eller i samband med genomförande av detaljplaner. Om en kommun ställer sådana egna krav ska dessa krav vara utan verkan. Den föreslagna regleringen i 8 kap. 4 § PBL är avsedd att börja gälla direkt, även för sådana ärenden som påbörjats före lagens ikraftträdande. Enligt regeringens uppfattning bör en kommun inte kunna ingå avtal i strid med bestämmelserna i 8 kap. 4 § PBL efter att bestämmelsen har trätt ikraft, med hänvisning till att förhandlingarna inleddes dessförinnan. Mot denna bakgrund krävs ingen övergångsbestämmelse. Den föreslagna regleringen påverkar inte redan ingångna avtal.

## 13 Konsekvenser

### 13.1 Konsekvenser för staten

#### **Detaljplanekravet begränsas**

Enligt förslaget i avsnitt 5 begränsas kravet i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, på att kommunen i vissa fall ska pröva ett

mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan till att endast avse åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden innebär betydande miljöpåverkan, respektive om det behövs med hänsyn till en befintlig eller planerad s.k. sevesoverksamhet. Kommunen får dock kräva att bebyggelse m.m. ska regleras med detaljplan i samma utsträckning som i dag.

Förslaget innebär att bebyggelse kan tillkomma utan statens medverkan i fler fall än i dag. Kompletterande bebyggelse och fritidsbyar, som inte innebär betydande miljöpåverkan eller berör en sevesoverksamhet, kommer således kunna tillkomma utan att samråd behöver ske med sådana statliga myndigheter som vanligtvis involveras i planprocessen, t.ex. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten eller Trafikverket.

På ett övergripande plan innebär förslaget en väsentlig förändring av det nuvarande planeringssystemet, eftersom frågan om huruvida ny sammanhållen bebyggelse ska föregås av detaljplanering eller inte till stor del blir en fråga om den enskilda kommunens ambitionsnivå. Detta är en relativt stor förändring som kan medföra negativa konsekvenser för samordningen mellan allmänna, enskilda, statliga och kommunala intressen. Även förutsättningarna att uppnå en god samordning mellan bebyggelseplanering och infrastrukturplanering kan påverkas negativt.

Det är oklart i vilken utsträckning som kommunerna kan antas välja att inte upprätta en detaljplan eftersom det i många fall finns ett starkt kommunalt intresse av att kunna styra bebyggelseutvecklingen långsiktigt. Förslaget bör dock leda till att färre detaljplaner upprättas.

Förslaget innebär att mindre resurser behöver läggas på planhandläggning inom de myndigheter som normalt deltar i planprocessen vilket innebär att kostnaderna för denna hantering sannolikt kan begränsas.

När kravet på samråd med berörda myndigheter minskar kan det förekomma att bebyggelse tillkommer på ett sätt som är olämpligt ur statlig synvinkel, t.ex. i förhållande till riksintressen, strandskydd, hälsa och säkerhet, olyckor, översvämningar och erosion eller väg- och järnvägsnätet. Också mindre grupper av ny bebyggelse medför ofta krav på åtgärder i den statliga infrastrukturen, exempelvis i form av ändrade korsningar, busshållplatser eller cykelvägar. Förslaget medför därför att möjligheten att via samråd koordinera statliga insatser i takt med bebyggelseutvecklingen försvåras. Vidare försvårar förslaget genomförandet av sådana infrastrukturanläggningar vars tillkomst helt kan prövas genom detaljplan, exempelvis spårväg och tunnelbana. Genomförandet försvåras i ännu högre grad om projektet berör flera olika kommuner vilket blir fallet med längre spårvägs- eller tunnelbanelinjer. Länsstyrelsen kan i vissa fall förordna att kommunens beslut om lov och förhandsbesked ska skickas till länsstyrelsen enligt bestämmelserna i 11 kap. 12 § PBL, varigenom länsstyrelsen ges möjlighet att förhindra olämpliga åtgärder. Hanteringen är dock relativt omständlig och medför behov av ökad administration hos både länsstyrelsen och byggnadsnämnden. Därtill leder en sådan hantering till att handläggningstiden kan förlängas även i okontroversiella ärenden.

Länsstyrelsen kan i många fall få kännedom om planerade åtgärder genom kravet på anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta krav omfattar huvudsakligen verksamheter eller åtgärder, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i

miljöbalken, om dessa kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Kravet på samråd omfattar således även bygglovspliktiga åtgärder. I många fall uppmärksammas dock inte kravet på anmälan genom att länsstyrelsen får kännedom om kommunens avsikter inom ramen för planprocessen. Förslaget kan antas leda till att länsstyrelserna blir striktare på att kräva in anmälan i sådana ärenden.

Färre detaljplaner leder till färre överklagade planärenden för länsstyrelserna och domstolarna, men kommer samtidigt att leda till fler överklagade beslut om lov och förhandsbesked. Förslaget bedöms vara kostnadsneutralt för domstolarna under överskådlig tid.

Förslaget kan på lång sikt (mer än 25 års sikt) antas leda till att antalet överklagade beslut om lov ökar ytterligare när färre detaljplaner anger vad som utgör en lämplig bebyggelseutveckling på en viss plats. När det inte finns någon detaljplan som anger rättigheter och skyldigheter på den enskilda tomten kan antalet bygglovsärenden som ogillas av omgivande grannar därigenom komma att öka. Så kallade utomplansärenden tar dessutom vanligtvis mer tid i anspråk att handläggas genom att fler intressen ska beaktas. Ökningen av antalet överklagade beslut om lov torde emellertid synas först när det blir aktuellt att göra kompletteringar i sådan bebyggelse som har tillkommit utan stöd av en detaljplan, vilket leder till att det kommer att ta lång tid innan det ger några konsekvenser för domstolarna.

Genom att detaljplaner inte alltid kommer att behöva upprättas för sammanhållnen bebyggelse uppstår behov av följdändringar i flera andra lagar, bl.a. i ordningslagen (1993:1617), jordabalken, miljöbalken och lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Vilka konsekvenser som dessa följdändringar kan antas medföra för staten får bedömas i samband med att behovet av följdändringar utreds.

Förslaget kan antas vara kostnadsneutralt för staten.

### **En enklare detaljplaneprocess**

Förslagen i avsnitt 6.1 innebär vissa förändringar i detaljplaneprocessen, där bl.a. det nuvarande enkla planförfarandet föreslås bli standardförfarande. Därutöver föreslås att byggnadsnämnden ska kunna anta flera detaljplaner (avsnitt 6.2) samt att det blir möjligt att upphäva detaljplaner (avsnitt 6.3) och förlänga genomförandetiden (avsnitt 6.4) med ett enklare förfarande.

Staten företräds i planprocessen i första hand av länsstyrelserna som bl.a. ska bevaka statens intressen.

Regeringen bedömer att länsstyrelsernas arbete endast bör påverkas i begränsad omfattning av de föreslagna ändringarna. Genom att det nuvarande enkla planförfarandet blir standardförfarande kommer länsstyrelserna att få något kortare tid att handlägga planärenden i granskningskedet i fler ärenden. I praktiken är det emellertid vanligt att kommunerna medger längre tid för yttranden, inte minst för att ge utrymme för den inomkommunala beslutsprocessen.

Förslaget innebär att länsstyrelsernas rutiner för plangranskning kan behöva ändras och att berörda handläggare kan behöva informeras om de

tänkta ändringarna. Förändringen bedöms därmed endast få begränsade konsekvenser för länsstyrelserna.

I planprocesspromemorian bedömdes att de formella kraven på planhandlingarna kunde minskas i de fall planärendet handläggs med enkelt planförfarande, bl.a. genom att kommunen inte skulle behöva redovisa skälen för planförslaget eller beslutsunderlag som har betydelse. Remissinstanserna har bl.a. bedömt att en sådan ordning bl.a. kan försvåra länsstyrelsens bedömning om ett planförslag är förenligt med de statliga s.k. ingripandegrunderna (jfr 11 kap. 10 § PBL). Därtill befarades att en sådan ordning i vissa fall kunde medföra att länsstyrelsen skulle känna sig tvungen att informera om sådant planeringsunderlag som kommunen kanske redan har kännedom om. Regeringen har därför bedömt att skälen och planeringsunderlag som har betydelse ska redovisas i normalfallet, men att dessa kan utelämnas om det är uppenbart att dessa inte behövs. Förslaget i denna del bör således inte medföra några konsekvenser av betydelse för länsstyrelsen.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser av betydelse för länsstyrelsernas funktion som första instans för överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser. Inte heller domstolarnas arbete med sådana mål bör påverkas.

Lantmäteriet kan komma att påverkas på samma sätt och i motsvarande grad som länsstyrelserna i fråga om sin rådgivande verksamhet i samband med planprocessen, dvs. i begränsad omfattning. Förslaget bedöms inte påverka förrättningsverksamheten.

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och fysisk planering. Boverket ska inom sitt verksamhetsområde bl.a. verka för en ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda. För Boverkets del medför förslaget bl.a. behov att se över olika vägledning, vilket kommer att medföra visst merarbete.

Övriga statliga myndigheter som kommer i kontakt med planprocessen bedöms endast påverkas i begränsad utsträckning.

Förslagen att kommunstyrelsen och byggnadsnämnden ska kunna anta flera detaljplaner, samt att det föreslås blir möjligt att upphäva detaljplaner och förlänga genomförandetiden med ett enklare förfarande bedöms inte påverka staten.

De samlade konsekvenserna för staten bedöms vara av begränsad omfattning. De merkostnader som lagändringen kan komma att medföra bedöms vara av så begränsad omfattning att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

### **Planbestämmelser om utformning upphör att gälla i vissa fall**

I avsnitt 6.5 föreslås att sådana bestämmelser i en detaljplan som avser utformning av byggnadsverk och tomter ska upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid löper ut, förutsatt att bestämmelserna reglerar ett annat område än ett sådant bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Förslaget kan förväntas medföra vissa förenklingar i de fall som staten agerar som fastighetsägare, genom att äldre, inte längre aktuella, planbestämmelser upphör att gälla och att det därmed blir möjligt att även

pröva andra utformningar av sådana byggnadsverk och tomter som staten uppför i egenskap av byggherre.

Förslaget kan antas medföra ett visst behov av vägledning från Boverkets sida, eftersom det i vissa fall kan antas bli svårt att särskilja vilka planbestämmelser som avser utformning och vilka planbestämmelser det är som regleras med stöd av andra planbestämmelser.

För länsstyrelser, domstolar och övriga statliga myndigheter som deltar i planprocessen kan förslaget medföra visst behov av inläsning.

### **Länsstyrelsen bör ge kommunerna råd om tillämpningen av PBL under processen att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser**

I avsnitt 6.6 föreslås att länsstyrelsen även bör ge råd om tillämpningen av PBL inom ramen för samrådet. Förslaget syftar till att länsstyrelsen ska bidra i arbetet med att detaljplaner och områdesbestämmelser ska bli formellt korrekta och således uppmärksamma kommunen på eventuella brister i formellt hänseende. Avsikten är att färre detaljplaner ska upphävas efter överklagande. Länsstyrelsen ska i första hand lämna synpunkter i de fall som det förekommer väsentliga fel.

Redan i dag är det vanligt att länsstyrelserna påtalar eventuella felaktigheter under planprocessen. Genom att uppgiften inte finns uttalad är det emellertid ingen skyldighet för länsstyrelserna att göra så.

Eftersom länsstyrelserna redan i dag ofta uppmärksammar eventuella formella fel bör uppgiften generellt sett inte medföra något behov av ytterligare resurser. I de fall som länsstyrelsen inte redan i dag lämnar råd i fråga om sådana formella fel medför förslaget en viss utvidgning av länsstyrelsens uppgifter under samrådet. Genom att förslaget tar sikte på väsentliga fel bör uppgiften dock vara av begränsad omfattning.

Förslaget att länsstyrelsen ska verka för att detaljplanerna blir korrekta i formellt hänseende kan i viss mån bidra till att färre antagna detaljplaner upphävs efter överklagande. Eftersom en upphävd detaljplan ofta omarbetas och därefter antas och överklagas på nytt kan antalet överklagade planärenden som behöver handläggas av länsstyrelserna komma att minska något. Detta kan i begränsad utsträckning även leda till att antalet överklagade detaljplaner som behöver handläggas av mark- och miljödomstolarna blir färre.

Förslaget kan antas medföra ett visst behov av vägledning från Boverket i syfte att åstadkomma en enhetlig tillämpning bland länsstyrelserna.

Sammanfattningsvis bedöms förslaget inte medföra några omfattande konsekvenser för statens vidkommande.

### **Hanteringen av lagakraftvunna detaljplaner förtydligas**

Förslaget i avsnitt 6.7 att precisera tidpunkten för när kommunen ska skicka en lagakraftvunnen detaljplan till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten påverkar i första hand kommunerna och bedöms inte medföra några konsekvenser av betydelse för staten.

### **Ett effektivare plangenomförande**

I avsnitt 7 tydliggörs sambanden mellan olika plangenomförandefrågor. Dessa tydliggöranden avser såväl vad plangenomförande enligt PBL och

bestämmelserna om huvudmannaskap innebär samt hur de ska tolkas. Samtidigt bibehålls tydliga gränser mellan vad en detaljplan ska respektive får innehålla och klarläggs att allmän plats utgör just allmän plats till skillnad mot mark för enskilt bebyggande. Klarläggande sker också i fråga om ansvaret vad avser genomförande av sådana områden som i en detaljplan ska utgöra ett område för en gemensamhetsanläggning (s.k. g-område) respektive ett område för allmän gång- och cykeltrafik på kvartermark (s.k. x-område). Dessa förtydliganden bör bl.a. underlätta för lantmäterimyndigheten som bl.a. har att svara för det fastighetsrättsliga genomförandet av detaljplaner.

Enligt förslagen ska lantmäterimyndigheten ges en tydligare och i viss mån utökad roll i samband med kommunal planering. Vad lantmäterimyndigheten ska göra under plansamrådet har tidigare inte varit reglerat; bara att det ska ske ett samråd. På motsvarande sätt som när det gäller länsstyrelsens roll i planprocessen preciseras nu vad lantmäterimyndigheten ska göra vid samrådet med att antal punkter som berör plangenomförandet. Myndigheten ska bl.a. verka för att PBL:s bestämmelser om fastighetsindelning följs och att detaljplanens planbeskrivning beskriver hur planen är avsedd att genomföras. I detta ligger att det ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt. De konsekvenser som dessa åtgärder får för berörda de berörda fastighetsägarna ska också framgå av detaljplanens planbeskrivning. Lantmäterimyndigheten ges vidare i uppgift att ge råd om i fråga om de kommunala exploateringsavtalens utformning och innehåll.

Enligt nuvarande PBL har lantmäterimyndigheten inte någon utpekad roll när kommunen ställer ut en detaljplan för granskning. Myndigheten tilldelas nu en sådan roll genom att den ska avge ett yttrande som i huvudsak berör de frågor som myndigheten har till uppgift att fullgöra under den tid som samrådet pågår.

Lantmäterimyndigheten får således genom förslaget dels en förtydligad roll, dels en något förstärkt roll. Förändringar kommer att medföra ett visst mått av ökade insatser under planprocessen. Till följd av dessa insatser kan det förväntas att de detaljplaner som utarbetas kommer att kunna genomföras på ett enklare och därmed snabbare sätt. Lantmäterimyndighetens insatser vid det fastighetsrättsliga genomförandet bedöms därmed komma att underlättas i motsvarande grad.

Enligt förslaget ska de beslut som fattats med stöd av de s.k. exploatörsbestämmelserna successivt upphöra att gälla. Om inte erforderliga markfrågor regleras med stöd av t.ex. anläggningslagen (1973:1149) eller fastighetsbildningslagen (1970:988) upphör besluten att gälla efter vissa tider som anges i övergångsbestämmelserna. Detta kan antas innebära att lantmäterimyndigheten kommer att få hantera ett antal nytillkommande ärenden under de kommande åren. Detta kan i sin tur medföra en marginell ökning av antalet mål för mark- och miljödomstolarna. För att någon enskild inte ska drabbas till följd av att besluten upphör att gälla bör Lantmäteriet få i uppdrag att genomföra en inventering av i vilka områden det finns sådana beslut och informera berörda fastighetsägare om att en ansökan om förrättning bör initieras.

I dag är det länsstyrelsen som prövar och fattar beslut i fråga om tillämpning av PBL:s exploatörsbestämmelser. Till följd av att de aktu-

ella bestämmelserna föreslås upphöra att gälla kommer länsstyrelserna att avlastas en arbetsuppgift som tidigare har åvilat dem.

I lagrådsremissen föreslås att begreppet exploateringsavtal ska ges en tydlig definition. Ett exploateringsavtal är således ett avtal om genomförande av detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen och som inte avser ett avtal mellan kommunen och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur. Detta innebär att avtal om genomförande av en detaljplan som en kommun och Trafikverket träffar avseende finansiering av sådana vägar och järnvägar som staten har huvudansvaret för och som normalt kommer till stånd efter en planläggning med stöd av väglagen (1971:948) eller lagen (1985:192) om byggande av järnväg inte kommer att innefattas av PBL:s definition av exploateringsavtal. Sådana avtal mellan en kommun och staten kan därmed ingås fristående från kommunens beslutade riktlinjer för exploateringsavtal och utan beaktande av de föreslagna bestämmelserna om exploateringsavtalens materiella innehåll.

### **Ökat utrymme för avvikelser från en detaljplan**

I avsnitt 8.1 föreslås ett ökat utrymme för att ge bygglov för en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. I avsnitt 8.2 föreslås även att kommunen ska få möjlighet att förklara att planstridiga fastigheter och byggnadsverk ska kunna godtas som en liten avvikelse i fler fall.

Konsekvenserna av förslagen bedöms vara av begränsad omfattning för statens del.

I de fall när staten agerar som byggherre kommer det ökade utrymmet att ge lov för avvikelser att medföra en ökad flexibilitet, på så vis att förslaget medför ökade möjligheter att tillgodose fastighetsägarens önskemål. Även förslaget att fler planstridiga fastigheter och byggnadsverk kan komma att godtas som en mindre avvikelse leder till en ökad flexibilitet.

Förslagen kan även leda till negativa konsekvenser på så sätt att mark och byggnadsverk delvis kan användas på ett sätt som kan vara svårt att förutse, både i de fall staten agerar i egenskap av fastighetsägare och i de fall som staten agerar i egenskap av myndighet. Fördelarna bedöms emellertid överstiga nackdelarna.

Förslagen kan i ett begränsat antal fall leda till att en detaljplan inte behöver ändras för att tillgodose en önskvärd bebyggelseutveckling. Detta sparar resurser både hos staten i egenskap av fastighetsägare och hos de myndigheter som deltar i planarbetet, dvs. i första hand länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten. Ibland kan frågor om avvikelser i förhållande till detaljplan vara svårbedömda, vilket kan medföra ett begränsat merarbete för de länsstyrelser och domstolar som handlägger överklagade mål och ärenden.

Förslaget kan antas medföra ett visst behov av vägledning från Boverket i syfte att åstadkomma en enhetlig tillämpning bland kommunerna. Förslaget kan även medföra ett behov av att se över befintliga vägledningar, vilket kommer att medföra visst merarbete.

### **Ett planvillkor kan hanteras som ett villkor för att ge startbesked**

Enligt förslaget i avsnitt 8.3 ska en kommun i en detaljplan få bestämma att startbesked för en åtgärd, som innebär en väsentlig ändring av markens användning, ska få ges endast under förutsättning att en viss omständighet är uppfylld. Har kommunen i en detaljplan bestämt att lov får ges endast under en viss förutsättning, ska kommunen, om det är lämpligt, få ge ett lov med villkoret att omständigheten i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Uppfyllandet av ett sådant villkor ska utgöra ett krav för att kommunen ska kunna ge ett startbesked.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för statens del.

### **Även andra huvudmän än det allmänna kan godtas inom s.k. A-tomter**

I avsnitt 8.4 föreslås att bygglov ska ges till en åtgärd, på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, även om en sökande inte är ett offentligt organ. När det gäller sådana äldre stadsplaner och byggnadsplaner som inte måste ha ett närmare angivet allmänt ändamål, är dock möjligheten begränsad. Om ett bygglov ges till en sökande som inte är ett offentligt organ ska rätten respektive skyldigheten för kommunen att lösa in marken upphöra att gälla.

Förslaget berör i första hand staten i egenskap av fastighetsägare genom att staten ges möjlighet att i högre grad avyttra mark som är planlagd för allmänt ändamål till en huvudman som inte utgör ett offentligt organ, utan att planen dessförinnan behöver ändras. Förslagen kan i ett begränsat antal fall leda till att en detaljplan inte behöver ändras för att tillgodose en önskvärd bebyggelseutveckling. Detta sparar resurser både hos staten i egenskap av fastighetsägare och hos de myndigheter som deltar i planarbetet, dvs. i första hand länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten. Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för staten i övrigt.

### **Möjlighet till justering av lovplikt i detaljplan m.m.**

I avsnitt 8.5 föreslås att en kommuns möjligheter att i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma om bygglovspflicht för vissa åtgärder på byggnadsverk eller i vissa bebyggelseområden, ska utvidgas på så sätt att kommunen även ska få bestämma att en ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde kräver bygglov.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för statens del.

### **Mindre justeringar för bättre tillämpning**

I avsnitt 9 föreslås vissa mindre justeringar av PBL i syfte att ge förutsättningar för bättre tillämpning. En tydligare lag kan förenkla tillämpningen vilket är en fördel för alla som ska tillämpa lagen. Ändringarna bedöms inte medföra några konsekvenser av betydelse för statens del.

### **Förbudet mot kommunala särkrav**

Inom staten är det i första hand Boverket och länsstyrelserna som berörs av arbetet med tekniska egenskapskrav. Både Boverket och länsstyrel-



serna har ett uppdrag att följa upp tillämpningen av PBL och anslutande föreskrifter (jfr 8 kap. 18–19 §§ plan- och byggförordningen [2011:338]). Genom den föreslagna regleringen utvidgas uppdraget något, på så vis att uppdraget även kommer att omfatta hur kommunerna följer bestämmelsen att dessa inte får ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper. Denna uppgift bedöms vara av begränsad omfattning som kan hanteras inom ramen för Boverkets och länsstyrelsernas allmänna uppföljningsuppdrag.

Boverket har huvudansvaret för att meddela de föreskrifter som behövs för tillämpning av de tekniska egenskapskraven. Även Transportstyrelsen har bemyndigats att meddela vissa föreskrifter inom området. Den föreslagna regleringen kommer inte att påverka myndigheternas arbete med att meddela föreskrifter.

Förslaget kan antas medföra ett visst behov av vägledning från Boverket i syfte att åstadkomma en enhetlig tillämpning bland kommunerna.

Staten agerar i vissa fall även i egenskap av byggherre och exploatör. I dessa sammanhang påverkar den föreslagna regleringen staten på samma sätt som övriga byggherrar och exploatörer (se avsnitt 13.3). Förslaget bör inte medföra några konsekvenser för staten i övrigt.

### **Kommunala riktlinjer för markanvisningar**

Regeringen anser att Boverket bör ges ett samordnande ansvar för att vägleda kommunernas arbete med att ta fram riktlinjer för markanvisningar. Boverket bör också ges ansvar för att följa upp tillämpningen av den nya lagen om kommunala markanvisningar. Ett sådant ansvar ansluter väl till Boverkets nuvarande uppgift som förvaltningsmyndighet för frågor om fysisk planering.

De kostnader som förslaget kan antas medföra för Boverket bedöms vara marginella varför de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för staten i övrigt.

## **13.2 Konsekvenser för kommuner**

### **Detaljplanekravet begränsas**

Enligt förslaget i avsnitt 5 begränsas kravet i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, på att kommunen i vissa fall ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan till att endast avse åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden innebär betydande miljöpåverkan, respektive om det behövs med hänsyn till en befintlig eller planerad s.k. sevesoverksamhet. Kommunen får dock kräva att bebyggelse m.m. ska regleras med detaljplan i samma utsträckning som i dag.

Förslaget innebär att bebyggelse kan tillkomma utan statens medverkan i fler fall än i dag vilket i någon mån kan sägas innebära ett ökat självbestämmande för kommunerna genom att samråd inte behöver ske med statliga myndigheter lika ofta. De materiella kraven på hur bebyggelse ska utformas och lokaliseras påverkas emellertid inte.

Det är oklart i vilken utsträckning som kommunerna kan antas välja att inte upprätta en detaljplan eftersom det i många fall finns ett starkt kommunalt intresse av att kunna styra bebyggelseutvecklingen långsiktigt. Förslaget bör dock leda till att färre detaljplaner upprättas.

När färre detaljplaner behöver upprättas kan kommunens kostnader för planläggning förväntas minska. Detta balanseras emellertid till viss del av att arbetet med lov och förhandsbesked kan komma att bli mer omfattande när fler frågor behöver utredas i varje enskilt fall.

På längre sikt kan antalet tillsynsärenden komma att öka något eftersom kraven på bygglov är högre inom detaljplanlagda områden än vad som gäller i övrigt, vilket innebär att förslaget kan leda till att fler åtgärder tillkommer utan föregående prövning av byggnadsnämnden. Detta kan medföra att fler åtgärder tillkommer på ett så sätt som grannar m.fl. anser vara olämpliga vilket i sin tur kan leda till krav på att byggnadsnämnden ska ingripa i fler fall. Fler tillsynsärenden kan medföra högre kostnader för kommunen, vilket dock kompenseras i viss utsträckning av att eventuella byggsanktionsavgifter tillfaller kommunen.

Förändringen kan medföra negativa konsekvenser för samordningen mellan allmänna, enskilda, statliga och kommunala intressen. Även förutsättningarna att uppnå en god samordning mellan bebyggelse- och infrastrukturplanering kan påverkas negativt. Statens möjligheter att koordinera investeringar i statlig infrastruktur försvåras avsevärt om inga samråd om detaljplaner hålls, vilket i sin tur kan påverka kommunen. Bland annat kan trafiksituationen påverkas negativt om behov av åtgärder som föranleds av nytillkommande bebyggelse inte kan lösas av berörd kommun eller exploatör.

Genom att detaljplaner inte alltid kommer att behöva upprättas för sammanhållna bebyggelse uppstår behov av följdändringar i flera andra lagar, bl.a. i ordningslagen (1993:1617), lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, miljöbalken och jordabalken. Vilka konsekvenser som dessa följdändringar kan antas medföra för kommunen får bedömas i samband med att behovet av följdändringar utreds.

Sammantaget kan kommunens kostnader förväntas minska något. Den kommunala självstyrelsen kan väntas öka något eftersom kommunen i högre grad kan välja huruvida detaljplan ska upprättas eller inte.

### **En enklare detaljplaneprocess**

Förslagen i avsnitt 6.1 innebär vissa förändringar i detaljplaneprocessen, där bl.a. det nuvarande enkla planförfarandet föreslås bli standardförfarande. Därutöver föreslås att byggnadsnämnden ska kunna anta flera detaljplaner (avsnitt 6.2) samt att det blir möjligt att upphäva detaljplaner (avsnitt 6.3) och förlänga genomförandetiden (avsnitt 6.4) med ett enklare förfarande.

Den mest påtagliga förändringen för kommunerna blir att antalet planärenden som behöver kungöras i en ortstidning reduceras, vilket innebär minskade direkta kostnader för kommunerna samt vissa minskade administrativa kostnader. I dag handläggs ca 45 procent av alla detaljplaner med enkelt planförfarande, dvs. utan kungörelse i ortstidning. Hur stor

andel av planerna som behöver hanteras med det utökade förfarandet beror på hur många planer som träffar de föreslagna kriterierna.

Det har inte varit möjligt att i detalj bedöma hur många planer som kommer att omfattas av kravet på det utökade förfarandet. En grov uppskattning är att färre än en fjärdedel av planerna skulle behöva handläggas med det utökade förfarandet, dvs. närmast en halvering av det antal planer som behöver kungöras.

I planprocesspromemorian föreslogs att de formella kraven på planhandlingarna skulle minska i de fall planärendet handläggs med enkelt planförfarande, bl.a. genom att kommunen inte skulle behöva redovisa skälen för planförslaget eller beslutsunderlag som har betydelse. Förslaget har emellertid kritiserats av remissinstanserna för att kunna försvåra planprocessen. Regeringen har därför bedömt att skälen för planförslaget och sådant planeringsunderlag som har betydelse för planärendet ska redovisas i normalfallet, men att dessa kan utelämnas om det är uppenbart att dessa inte behövs. Ändringen bedöms inte medföra några konsekvenser av betydelse för kommunernas del.

Förslaget innebär även att antalet planer som kan antas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan öka. Antalet planer som enligt PBL måste antas av kommunfullmäktige kan därmed minska i motsvarande grad, vilket innebär att handläggningstiden för ett sådant planärende vanligtvis kan förkortas med några månader. Förslaget kan antas leda till en snabbare och effektivare kommunal hantering. Detta bör även leda till lägre kostnader för kommunen eftersom tiden minskar för den kommun-interna administrationen.

Även förslagen att förenkla förfarandet för att upphäva en detaljplan, där genomförandetiden har löpt ut, respektive att förlänga genomförandetiden för en detaljplan, bedöms kunna innebära en effektivare kommunala hantering. Handläggningstiden i sådana ärenden bör därmed kunna förkortas väsentligt. Även om förslagen kan få stor betydelse i det enskilda fallet så är dessa ärendetyper relativt ovanliga. Förslagen kan därmed inte förväntas medföra några mera betydande konsekvenser för det kommunala planarbetet i stort.

De nu aktuella förslagen innebär bl.a. att kommunens rutiner för planläggning kan behöva ändras, att information på kommunens webbplats kan behöva ändras, att kommunens planerare behöver läsa in sig på de föreslagna ändringarna m.m. De kostnader som kan komma att uppstå för kommunen bedöms kommunen kunna spara genom minskad intern administration när färre ärenden behöver lyftas till kommunfullmäktige och minskade kostnader för kungörelser m.m. Sammantaget bör förslagen leda till att kommunens kostnader för planläggning minskar något.

Förslagen om en enklare planprocess m.m. bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen.

### **Planbestämmelser om utformning upphör att gälla i vissa fall**

I avsnitt 6.5 föreslås att sådana bestämmelser i en detaljplan som avser utformning av byggnadsverk och tomter ska upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid löper ut, förutsatt att bestämmelserna reglerar ett annat område än ett sådant bebyggelseområde som är särskilt värde-

fullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Förslaget medför i första hand en flexiblare hantering för byggnadsnämnden genom att äldre, inaktuella detaljplanebestämmelser upphör att gälla. Därtill bedömer regeringen att förslaget medför att förutsättningarna för att pröva den yttre utformningen i ärenden om bygglov och förhandsbesked förtydligas (jfr avsnitt 8.6). Detta kan i sin tur leda till att detaljplaner inte behöver göras fullt så detaljerade i dessa avseenden som ofta görs i dag, vilket är positivt genom att färre ärenden behöver handläggas som avvikelser (som i sig i vissa fall kan vara omständliga att hantera genom att grannar ska höras m.m.).

En negativ konsekvens kan vara att förslaget i vissa fall kan medföra att det tar något längre tid att handlägga ett ärende för byggnadsnämnden, genom att det i vissa fall kan vara oklart om en viss planbestämmelse upphör att gälla eller inte. Detta kan då medföra behov av att nämnden behöver motivera sitt beslut i större omfattning än i dag eller förklara sin uppfattning för den som är sökande i ärendet. Sådana konsekvenser bör endast uppstå i ett begränsat antal fall och merarbetet i sådana ärenden bör vara förhållandevis litet. Kommunen har möjlighet att kompensera sig för kostnadsökningen eftersom byggnadsnämnden får ta ut avgifter för beslut om bygglov.

Genom att bestämmelsen inte ska tillämpas i sådana områden som utgör en värdefull miljö i vissa avseenden (jfr 8 kap. 13 § PBL), kan behovet av att inventera sådana områden öka. Sådana inventeringar medför vissa kostnader för kommunen, men torde redan finnas i många kommuner. Likväl är detta ett underlag som ofta behövs, oavsett om förslaget skulle genomföras eller inte.

För byggnadsnämnden kan förslaget medföra visst behov av utbildning för förtroendevalda och tjänstemän.

Förslaget kan förväntas medföra vissa förenklingar i de fall som kommunen agerar som fastighetsägare, genom att äldre, inte längre aktuella, planbestämmelser upphör att gälla och att det därmed blir möjligt att även pröva andra utformningar av sådana byggnadsverk och tomter som kommunen uppför i egenskap av byggherre.

Sammantaget bedöms konsekvenserna för kommunerna bli små och därmed inte heller några merkostnader av betydelse.

### **Länsstyrelsen bör ge kommunerna råd om tillämpningen av PBL under processen att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser**

I avsnitt 6.6 föreslås att länsstyrelsen även bör ge råd om tillämpningen av PBL inom ramen för samrådet. Förslaget syftar till att länsstyrelsen ska bidra i arbetet med att detaljplaner och områdesbestämmelser ska bli formellt korrekta och således uppmärksamma kommunen på eventuella brister i formellt hänseende. Avsikten är att färre detaljplaner ska upphävas efter överklagande. Länsstyrelsen ska i första hand lämna synpunkter i de fall som det förekommer väsentliga fel.

Som anmärkts i avsnitt 13.2 är det redan i dag vanligt att länsstyrelserna påpekar eventuella brister i ett planförslaget under planprocessen, men det är ingen skyldighet för länsstyrelsen att göra så och det förekommer att länsstyrelsen inte gör det.

Förslaget kan i viss mån bidra till att färre antagna detaljplaner upphävs efter överklagande, vilket sparar resurserna hos kommunerna. Därtill förenklar formellt korrekta detaljplaner ofta plangenomförandet, vilket är positivt för kommunerna.

Om länsstyrelsen påtalar eventuella fel krävs det emellertid ofta att felet kommenteras i samrådsredogörelsen eller granskningsyttrandet, vilket kan medföra att planprocessen i denna del blir omständligare för kommunerna. Förslaget är därför inriktat på att länsstyrelsen ska ta sikte på väsentliga fel, medan mindre fel inte behöver uppmärksammas. Det finns även en risk att länsstyrelsen genom att uppmärksamma brister i planen oavsiktligt även kan ge den som motsätter sig planen eller områdesbestämmelserna argument vid ett eventuellt överklagande. Nyttan av en formellt korrekt plan vid ett eventuellt överklagande, bygglovsgranskning och plangenomförande m.m. bedöms dock överstiga de nackdelar som kan komma uppstå för kommunen.

Sammantaget bedöms konsekvenserna av förslaget för kommunernas del bli små. Förslaget bedöms inte leda till några merkostnader av betydelse.

### **Hantering av lagakraftvunna detaljplaner förtydligas**

I avsnitt 6.7 föreslås att tidpunkten för när kommunen ska skicka en lagakraftvunnen detaljplan till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten preciseras i PBL så att denna ska skickas inom två veckor från den tidpunkt när planbeslutet har vunnit laga kraft.

Ändringarna i bestämmelserna om lagakraftvunna detaljplaner är främst en anpassning till nya metoder för digital arkivering, vilket i sig kan underlätta kommunens och andra myndigheters hantering av detaljplaner. Dagens regelverk är inte anpassat efter digital dokumenthantering utan bygger helt på arkivering av pappershandlingar. En digital handling av tillräcklig kvalitet kräver mindre arbete att färdigställa, vilket enligt regeringens bedömning motiverar en tidsgräns på två veckor.

Det finns en risk att kommunen inte kan skicka planhandlingarna till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, t.ex. när ett planbeslut efter antagande har överklagats och den överprövande myndigheten avgör ärendet i semestertider. Några sanktioner införs emellertid inte om kommunen överskrider den gräns som föreslås i lagen.

### **Ett effektivare plangenomförande**

I avsnitt 7 tydliggörs sambanden mellan olika plangenomförandefrågor. Dessa tydliggöranden avser såväl vad plangenomförande enligt PBL och bestämmelserna om huvudmannaskap innebär samt hur de ska tolkas. Samtidigt bibehålls tydliga gränser mellan vad en detaljplan ska respektive får innehålla och klarläggs att allmän plats utgör just allmän plats till skillnad mot mark för enskilt bebyggande. Klarläggande sker också i fråga om ansvaret vad avser genomförande av sådana områden som i en detaljplan ska utgöra ett område för en gemensamhetsanläggning (g) respektive ett område för allmän gång- och cykeltrafik på kvartersmark (x). Dessa förtydliganden bör bl.a. underlätta för kommunerna i planläggningssammanhang.

De förtydligade och i viss mån utvecklade uppgifter som lantmäterimyndigheten föreslås få medför att kommunerna i sin planeringsfunktion får tillgång till en ökad kompetens i sådana planläggningsfrågor som kan underlätta och snabba upp genomförandet av antagna detaljplaner.

När det gäller konsekvenserna av en lagreglering av exploateringsavtalen kommer denna att inledningsvis ställa krav på kommunen att den ska utarbeta och besluta om riktlinjer för sådana avtal. Riktlinjerna ska vara generellt tillämpbara på de detaljplaner som kommunen avser att genomföra med stöd av bestämmelserna om exploateringsavtal. Utarbetande av sådana riktlinjer kommer att medföra en ny arbetsuppgift för kommunerna. Förutsättningarna bör vara goda för att kommunerna kan samarbeta kring denna fråga, t.ex. genom att Sveriges Kommuner och Landsting tar fram ett normalförslag till riktlinjer. Därigenom kan merarbetet för den enskilda kommunen begränsas. Enligt förslaget kan utarbetandet av riktlinjerna ske parallellt med framtagandet av andra former av riktlinjer för exempelvis tomtpriser, markanvisningar eller ske i samband med den kommunala processen för framtagande ny eller ändrad översiktsplan. Förslaget bör inte leda till några merkostnader av betydelse för kommunen.

Kommunen ska vidare i planprocessen redovisa om den avser att ingå exploateringsavtal och dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Kommunen har att vid förhandlingar om exploateringsavtal att förhålla sig till det materiella innehåll som har preciserats de nya bestämmelserna om sådana avtal. Genom de formella kraven på en öppen process och genom att kommunens handlingsutrymme har tydliggjorts och i huvudsak anknutits till innehållet i de tidigare s.k. exploatörsbestämmelserna kommer förhandlingarna om tecknande av exploateringsavtal att förenklas och plangenomförandet att snabbas upp och förenklas.

I 14 kap. 3 § regeringsformen stadgas att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Denna proportionalitetsprincip ska tillämpas vid lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen. Det ska sålunda prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär. Det föreslagna kravet när det gäller exploateringsavtal innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Regleringen syftar till att åstadkomma transparens och öppenhet kring planprocessen, vilket får anses vara ett väsentligt samhällsintresse. I förhållande till detta intresse kan inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte anses vara oproportionerlig på så sätt som avses i regeringsformen.

Exploatörsbestämmelserna föreslås bli upphävda. Det kommer att innebära att kommunerna inte längre behöver vända sig till länsstyrelsen för att få klarlagt vilken mark och vilka anläggningar som en fastighetsägare ska avstå eller upplåta respektive bekosta. Detta medför en förenkling i förhållande till dagsläget. Till följd av förslaget att de äldre besluten om tillämpning av exploatörsbestämmelserna successiv kommer att upphöra underlättas sådant planarbete som syftar till att förändra markanvändningen inom de områden som omfattas av besluten. Därigenom

kan kostnaderna för planläggning minska på sikt för sådana kommuner där det förekommer äldre s.k. avstående förordanden.

### **Ökat utrymme för avvikelser från en detaljplan**

I avsnitt 8.1 föreslås ett ökat utrymme för att ge bygglov för en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. I avsnitt 8.2 föreslås även att kommunen ska få möjlighet att förklara att fler planstridiga fastigheter och byggnadsverk ska kunna godtas som en liten avvikelse.

Förslaget medför i första hand att byggnadsnämnden kan medge större avvikelser från gällande detaljplaner, vilket kan antas leda till att färre detaljplaner behöver ändras. Förslaget bör därmed kunna leda till att det läggs mindre resurser på sådana planändringar.

Förslaget att det ska vara möjligt att under genomförandetiden godta en avvikelse som innebär en åtgärd som är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt, där avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte, förenklar kommunens arbete med plan genomförande på så vis att byggnadsnämnden ges ett större utrymme för att godta sådana åtgärder som har förbisetts vid planläggningen men som krävs för att plangenomförandet ska bli ändamålsenligt.

För byggnadsnämnden kan förslaget medföra visst behov av utbildning av förtroendevalda och tjänstemän.

Förslaget kan även förväntas medföra vissa förenklingar i de fall som kommunen agerar som fastighetsägare, genom att äldre, inte längre aktuella, planbestämmelser upphör att gälla och att det därmed blir möjligt att även pröva andra utformningar av sådana byggnadsverk och tomter som kommunen uppför i egenskap av byggherre.

Sammantaget bedöms konsekvenserna av förslaget för kommunernas del bli små. Förslaget bör inte leda till några merkostnader av betydelse.

### **Ett planvillkor kan hanteras som ett villkor för att ge startbesked**

Enligt förslaget i avsnitt 8.3 ska en kommun i en detaljplan få bestämma att startbesked för en åtgärd, som innebär en väsentlig ändring av markens användning, ska få ges endast under förutsättning att en viss omständighet är uppfylld. Har kommunen i en detaljplan bestämt att lov får ges endast under en viss förutsättning, ska kommunen, om det är lämpligt, få ge ett lov med villkoret att omständigheten i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Uppfyllandet av ett sådant villkor ska utgöra ett krav för att kommunen ska kunna ge ett startbesked.

Förslaget skapar en större flexibilitet för kommunen när det blir möjligt för kommunen att genom en planbestämmelse knyta den omständighet som ska vara uppfylld, som planvillkoret hänger samman med, till antingen bygglovet eller startbeskedet. Det blir även lättare för byggnadsnämnden att hantera etappvisa genomföranden, genom möjligheten att, om det är lämpligt, få ge lov med villkoret att omständigheten i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges.

Bedömningen av huruvida det är lämpligt att ge lov med villkor att omständigheten ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges kan med-

föra ett visst merarbete i bygglovskedet, men detta merarbete bedöms vara av begränsad omfattning.

Sammantaget bedöms förslaget huvudsakligen ge fördelar för kommunen genom den ökade flexibiliteten. Förslaget bedöms inte medföra några merkostnader av betydelse.

### **Även andra huvudmän än det allmänna kan godtas inom s.k. A-tomter**

I avsnitt 8.4 föreslås att bygglov ska ges till en åtgärd, på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, även om en sökande inte är ett offentligt organ. När det gäller sådana äldre stadsplaner och byggnadsplaner som inte måste ha ett närmare angivet allmänt ändamål, är dock möjligheten begränsad. Om ett bygglov ges till en sökande som inte är ett offentligt organ ska rätten respektive skyldigheten för kommunen att lösa in marken upphöra att gälla.

Förslaget medför att färre planändringar behövs där verksamheten i dag inte bedrivs av någon som utgör ett offentligt organ, trots att detaljplanen anger att kvartersmarken ska användas för allmänt ändamål. Färre planändringar av detta slag leder i sin tur till en effektivare användning av kommunens resurser. Detta påverkar både sådan mark där t.ex. staten eller ett landsting äger marken, men även i sådana fall där kommunen själv är fastighetsägare.

Om byggnadsnämnden ger lov till en sökande som inte är ett offentligt organ, på sådan mark som det nu är fråga om, upphör kommunens rätt respektive skyldighet att lösa in marken. Kommunen skyddas därmed från att den nya verksamhetsutövaren ångrar sig, om det visar sig att denna inte kan få lönsamhet i verksamheten och begär att kommunen ska överta marken på nytt. Kommunen kan å andra sidan inte heller ångra sitt beslut och med tvång överta marken, även om det visar sig att den nya verksamheten kanske inte bedrivs på det sätt som kommunen förutsåg. I sådant fall behöver kommunen göra en ny plan för att tvångsvis kunna lösa in marken.

Sammantaget bedöms förslaget ge fördelar för kommunen genom ökad flexibilitet. Förslaget kan i vissa fall medföra lägre kostnader för kommunen när kommunen avyttrar mark som enligt en detaljplan ska användas för allmänt ändamål, förutsatt att någon planändring inte behövs av något annat skäl.

### **Möjlighet till justering av lovplikt i detaljplan m.m.**

I avsnitt 8.5 föreslås att en kommuns möjligheter att i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma om bygglovsplikt för vissa åtgärder på byggnadsverk eller i vissa bebyggelseområden, ska utvidgas på så sätt att kommunen även ska få bestämma att en ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde kräver bygglov.

Förslaget medför i första hand större möjligheter för kommunen att värna sådana värdefulla byggnader och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § PBL. Förslaget bedöms inte medföra några merkostnader för kommunen.



## **Mindre justeringar för bättre tillämpning**

I avsnitt 9 föreslås vissa mindre justeringar av PBL i syfte att ge förutsättningar för bättre tillämpning. Lagändringarna syftar i första hand till att förtydliga och förenkla delar av PBL som visat sig vara otydliga eller svårtillämpade. Ändringarna bör därmed i någon mån kunna innebära en enklare hantering av berörda ärendetyper. De flesta av ändringarna rör regleringar på en relativt detaljerad nivå som gör att de inte kan väntas få någon stor inverkan på plan- och bygglovsprocessen som helhet.

I avsnitt 9.1 föreslås att PBL ska förtydligas när det gäller sådana var-samhets- och skyddsbestämmelser som kommunen får besluta om i en detaljplan eller i områdesbestämmelser. Ändringen bör inte medföra några konsekvenser för kommunens del.

I avsnitt 9.2 föreslås att kriterierna för vilka krav som en kompletterande åtgärd – i första hand komplementbyggnader och små tillbyggnader – utanför detaljplan ska uppfylla. Genom att kraven minskar i omfattning bör det i någon mån bli enklare för byggnadsnämnden att handlägga sådana ansökningar. Ändringen leder emellertid inte för några mera omfattande konsekvenser för kommunens del.

I avsnitt 9.3 föreslås för det första att bestämmelserna om interimistiskt slutbesked (10 kap. 36 § PBL) ska förtydligas så att det framgår att ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt. En sådan ändring bör i vissa fall göra det lättare för byggnadsnämnden att handlägga sådana slutbesked. Det blir även lättare för kommunen om kommunen i egen-skap av byggherre själv bygger något som är lämpligt att slutföra i olika etapper. I avsnittet föreslås för det andra bestämmelserna i 11 kap. 33 § PBL ska ändras så att det krävs synnerliga skäl för att byggnads-nämnden ska få besluta om användningsförbud, om ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked. Ändringen begränsar byggnadsnämndens möjligheter att ingripa, men genom att byggnads-nämnden fortfarande kan ingripa med ett åtgärdsföreläggande är konsekvenserna av begränsad omfattning.

I avsnitt 9.4 föreslås att byggnadsnämnden ska få förbjuda att en åtgärd utförs på nytt i samband med rättelseförelägganden. En sådan möjlighet fanns enligt plan- och bygglagen (1987:10). Ändringen bör underlätta handläggningen av vissa tillsynsärenden, varigenom byggnadsnämndens resurser kan användas effektivare.

I avsnitt 9.5 föreslås ett antal rättelser och justeringar av redaktionell karaktär. Ändringarna bör inte medföra några konsekvenser för kommunens del.

Sammantaget bör förslagen i avsnitt 9 inte medföra några merkostnader för kommunens del.

## **Förbudet mot kommunala särkrav**

### *Regleringen och den kommunala självstyrelsen*

Förslaget att genom en ny bestämmelse förhindra kommuner att vid myndighetsutövning ställa krav på andra tekniska egenskaper än vad som följer av föreskrifter som meddelats av regeringen och Boverket innebär en inskränkning av det kommunala självstyret, vilket begränsar kommunernas möjlighet att ställa krav på sådana egenskaper i samband med

markförsäljning och planläggning. Det finns därför skäl att i det följande närmare utveckla hur ett förbud förhåller sig till den kommunala självstyrelsen.

Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund, varom närmare bestämmelser finns i lag. Kommunerna sköter på samma grund även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900) får kommuner själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Bostadsbyggandet är i sig en angelägenhet av allmänt intresse och hur byggandet sker utifrån de aspekter som omfattas av tekniska egenskapskrav får anses vara av allmänt intresse, åtminstone för den kommun inom vars geografiska område byggandet sker, oavsett vem det är som äger den berörda fastigheten.

I 1 kap. 2 § PBL anges uttryckligen att planläggningen av mark och vatten är en kommunal angelägenhet. Utöver planläggning anges inte någon uttrycklig ansvarsuppdelning när det gäller övriga sakfrågor i PBL. Det kan dock konstateras att det är Boverket som har bemyndigats att meddela föreskrifter om byggnadsverks tekniska egenskaper. I förarbetena till den tidigare lagen (1994:487) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. används dessutom begreppet ”statliga” egenskapskrav (prop. 1993/94:178 s. 53). Oaktat detta, kan det mot bakgrund av PBL:s utformning och den allmänna bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen inte anses klarlagt att kommunerna är helt utestängda från att hantera de delar i PBL som avser själva byggandet. Föreskriftsrätten kring de tekniska egenskapskraven på byggnadsverk är en fråga som ligger på staten, men tolkningen och tillämpningen av föreskrifterna är inte det. Vad gäller markanvisningsavtal tillkommer de intressen och den handlingsfrihet en kommun har som markägare.

Oavsett det ursprungliga syftet med regleringen finns det utifrån dagens regelverk skäl för bedömningen att en bestämmelse enligt förslaget inskränker kommunernas självstyrelse både vad gäller markanvisnings- och exploateringsavtal (jfr SOU 2012:86, s. 95).

I 14 kap. 3 § regeringsformen stadgas att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Denna proportionalitetsprincip ska tillämpas vid lagstiftning som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen. Det ska sålunda prövas om skälen för den tänkta regleringen motiverar det intrång i den kommunala självstyrelsen som regleringen innebär.

Ett införande av en sådan bestämmelse som nu föreslås innebär att kommunerna inte kommer att ha samma möjligheter som i dag att styra över byggnadsverks tekniska egenskaper på ett sätt som de funnit att det finns ett kommunalt intresse av att göra. Kommuners behov att kunna styra byggandet i nu aktuella delar kan finnas av många olika anledningar. Exempelvis innebär den demografiska utvecklingen med ett tilltagande antal äldre att behovet av anpassade bostäder kommer att öka framöver, något som kommunerna behöver ta hänsyn till. Det kan mot

denna bakgrund t.ex. finnas behov av att göra byggnader inom ett visst område eller vissa fastigheter än mer tillgängliga för att detta i sin tur ska lätta trycket på den kommunala äldreomsorgen. Med den föreslagna regleringen kommer dock kommunerna även fortsättningsvis att kunna ställa krav på boendeform i genomförandeavtal.

Kommuner torde inte omfattas av egendomsskyddet i bl.a. artikel 1 i första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen (jfr prop. 1975/76:209, prop. 1993/94:117 och prop. 2009/10:80 angående vem som omfattas av rättigheterna i regeringsformen respektive artikel 34 i europakonventionen jämte Danelius, H, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, fjärde uppl. [2012], s. 24). Även om förslaget inte är av sådan karaktär att det har någon betydelse utifrån regeringsformens bestämmelser om egendomsskydd, påverkar den föreslagna bestämmelsen den kommunala självstyrelsen vad gäller kommunernas möjligheter att styra byggnadsutvecklingen på det sätt som nu är i fråga avseende den mark de själva äger. Den inskränkning som den föreslagna bestämmelsen medför för den kommunala självstyrelsen behöver därför beaktas vid den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 14 kap. 3 § regeringsformen.

Det som nu regleras är en fråga som visserligen påverkar kommunernas intressen, men som även omfattas av ett statligt intresse. Om en bestämmelse enligt förslaget inte införs medför detta att den varierade och oönskade rättstillämpning som råder på flera håll kvarstår med bl.a. de begränsande konsekvenser detta har för byggandet.

Den nu föreslagna bestämmelsen har till avsikt att förhindra att kommunerna använder det s.k. kommunala planmonopolet eller sin funktion som myndighetsnämnd för att förmå den enskilde att acceptera krav (och därmed kostnader) som går längre än vad lagstiftaren anser vara nödvändigt för att säkerställa ett hållbart byggande.

Det finns ett starkt allmänt intresse för en hållbar utveckling av byggandet, att skapa förutsättningar för sänkta byggkostnader och underlätta byggandet av bostäder och andra byggnadsverk, bl.a. då en god tillgång till bostäder och lokaler är en nödvändig förutsättning för tillväxt och välfärd (jfr prop. 2009/10:170 s. 127). I förarbetena till PBL (a. prop. s. 128) uttalades att en förutsättning för att olika intressenter ska kunna bygga och tillhandahålla bostäder och lokaler är att reglerna för plan- och byggprocessen är enkla, tydliga och väl fungerande samt att otydlighet i reglerna bidrar till osäkerhet om genomförandet och minskad förutsägbarhet samt risker för att intressenter inte behandlas på ett likartat sätt. Vidare uttalades att regeringens förslag syftade till att genom tydligare regler lägga grunden för en ökad förutsägbarhet för enskilda och företag samt ökade förutsättningar för lika behandling.

De s.k. särkraven innebär en otydlighet i reglerna i strid med den avsikt regeringen hade med PBL. Den nu föreslagna bestämmelsen är avsedd att öka förutsägbarheten. Att förhindra lokala tekniska egenskapskrav främjar även konkurrensen i och med att det underlättar för framför allt mindre byggföretag att vara med i processen, om de krav som ställs på byggnadsverk är förutsägbara och lika nationellt sett.

Byggkravsutredningen gör bedömningen att sannolikt 60–70 procent av bostadsbyggandet sker på kommunal mark som överlåts till byggbolag

(SOU 2012:86, s. 70). Kommunernas ställning som både dominerande markägare vid bostadsbyggande och innehavare av planmonopolet innebär således att deras betydelse för bostadsbyggandet är mycket stor. Det är därför av stor vikt att kommunerna bidrar till förverkligandet av det nationella intresset av en plan- och byggprocess med enkla, tydliga och väl fungerande regler.

Den nu föreslagna bestämmelsen förhindrar att ett visst krav i Boverkets byggregler (BFS 2011:6), förkortade BBR, justeras utan hänsyn till de andra kraven och på grundval av en bedömning av ett organ som inte har helhetsbilden över byggandet på samma sätt som Boverket har (jfr SOU 2012:86 s. 37 f.).

Vid proportionalitetsbedömningen bör även beaktas följande. Det kommunala planmonopolet omfattar den kommunala ensamrätten är befogenheten att planer, även om denna ensamrätt kan genombrytas i vissa fall (prop. 1985/86:1 s. 460 f.). Däremot har kommunen ingen uttalad rätt om själv bestämma vad som ingår i de tekniska egenskapskraven. Utifrån regleringen i PBL och vad som angetts i tidigare förarbeten är det fråga om statliga krav. De av kommunerna uppställda särkraven innebär i praktiken att det inom detta område ställs kommunala krav på ett sätt som inte kan anses ha varit avsett, bl.a. med hänsyn till ansvarsfördelningen mellan stat och kommun och med hänsyn till att avsikten varit att det är byggherrarnas frihet att välja lösning för att uppfylla de tekniska egenskapskraven (jfr avsnitt 10 under rubriken Det behövs en ny reglering för att förhindra särkraven).

Vid en avvägning av de olika intressena bedöms att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Ändamålet med inskränkningen är främst att åstadkomma en rättstillämpning som motsvarar PBL:s intentioner, dvs. att byggnormer sätts på nationell nivå, att byggherrar ansvarar för att normerna följs och att kommunen har tillsyn över detta genom bl.a. kontrollsystemet i 10 kap. PBL.

Det bör understrykas att den föreslagna regleringen inte påverkar kommunens möjligheter att ange krav på utformningen av vissa byggnadsverk. En kommun kan även i fortsättningen ställa krav på att en byggnad t.ex. ska ha fasader av trä eller glas.

### *Kommunerna och legalitetsprincipen*

Markanvisningsavtalen har såväl offentlighetsrättsliga drag som civilrättsliga drag. I detta sammanhang finns därför skäl att återge ett avsnitt som belyser hur den kommunala sektorn förhåller sig till den s.k. legalitetsprincipen och hur denna, i kombination med principen om illojal maktanvändning, begränsar möjligheterna för det allmänna att ingå avtal som tvingar den enskilde till vissa förpliktelser. Avsnittet är hämtat från boken Offentlig-privat samverkan: rättsliga förutsättningar och utmaningar (Madell & Indén, Iustus, 2010).

Legalitetsprincipen kan sägas vara en grundläggande och utmärkande princip för en rättsstat. Den kommer till uttryck i 1 kap. 1 § 3 st. regeringsformen, där det heter att den offentliga makten ”utövas under lagarna”. Detta innebär att alla offentliga organ – riksdagen, regeringen, domstolar, förvaltningsmyndigheter och kommuner – är bundna av, och måste rätta sig efter, gällande lagar i

sin verksamhet. Legalitetsprincipen sätter alltså en definitiv gräns för vad samtliga organ får göra. Inte heller om det inom ett område saknas speciella lagregler uppställda för hur en fråga ska avgöras, har en kommun eller en myndighet någon obegränsad frihet att själv bestämma om möjligheten att fatta beslut. Om det allmänna på detta sätt kan anses ha överskridit sin beslutanderätt brukar man prata om *détournement de pouvoir* eller illojal maktanvändning. De offentligrättsliga skyddsprinciperna riktar sig främst mot otillbörligt agerande inom ramen för myndighetsutövning, men principen om illojal maktanvändning kan även komma att aktualiseras när en kommun disponerar över sin egendom, ingår avtal eller om kommunen använt sin beslutanderätt på ett otillständigt sätt. De regler som ger kommunen dess kompetens anger i regel också de gränser som rättsordningen sätter för olika typer av åtgärder. Det torde också stå klart att en kommun inte kan överskrida dessa gränser genom att använda sig av avtal. De begränsningar som finns för exempelvis myndighetsutövning skyddar inte bara medborgarna mot otillbörliga ingrepp, de kan också ses som regler för vad som är det bästa för samhället. Det har i såväl svensk som utländsk doktrin antagits att illojal maktanvändning kan bestå i att det allmänna använder sin maktposition för att främja ett visst privatekonomiskt eller fiskalt intresse. En myndighet får exempelvis inte ta betalt för sin myndighetsutövning såvida inte stöd för detta föreligger i författning. Som en följd av detta räknas det alltså som otillbörligt att ett offentligt organ utan författningsstöd begär en förmån i utbyte mot myndighetsutövning. Det spelar ingen roll om det krävda gäller till förmån för det allmänna eller någon enskild. Ett klassiskt exempel är om en ansökan om bygglov bifalls först om den sökande, såsom genom ett genomförandevalt, förpliktat sig att ekonomiskt bidra till någon kommunal verksamhet, se t.ex. NJA 1980 s. 1. En kommun saknar därför möjlighet att genom avtal ålägga motpart mer långtgående förpliktelser än vad som är möjligt enligt indispositiv lagstiftning. Kommunerna kan inom ramen för sin verksamhet hyra ut fastigheter, köpa eller sälja egendom, driva affärsverksamhet etc. – dvs. ägna sig åt privat verksamhet i varierande utsträckning. Kommunernas agerande med privaträttsliga medel måste emellertid hänföras till den offentliga förvaltningen, eftersom de företräder de indirekta uppdragsgivarna, medborgarna. De offentligrättsliga spärrarna och kontrollreglerna ska därvid garantera att verksamheten sköts på ett acceptabelt sätt. Dessa offentligrättsliga regler och principer drar upp vissa linjer av betydelse för det allmännas möjligheter att ingå avtal. När inget stöd ges i specialförfattningarna bestäms gränserna för kommunernas avtalslutande utifrån den kommunala kompetensen och principen om myndigheternas ”fria skön”. Även i dessa fall erbjuder dock läran om illojal maktanvändning ett visst skydd mot det allmännas möjligheter att fatta beslut som kränker den enskildes rättssäkerhet. Såväl legalitets-, objektivitets- som likhetsprincipen torde kunna innefattas i begreppet illojal maktanvändning, eftersom det är fråga om en form av maktmissbruk om det allmänna genom att sluta avtal med enskild kringgår de offentligrättsliga möjligheterna att förplikta den enskilde till motsvarande åtaganden, oavsett om det rör sig om myndigheter eller kommunala församlingars beslutsfattande. Det är således nödvändigt att vid bedömningen av ett avtal, där det allmänna uppträder som avtalspart, även ta i beaktande de offentligrättsliga begränsningar som kan föreligga. Det offentligrättsliga regelverket begränsar för det första kompetensen att ingå avtal, genom att ett avtal för det första inte får ingås i strid med de lagar som styr myndighetens verksamhet. För det andra får avtal i vissa fall inte ingås utan lagstöd. Sålunda blir det offentligrättsliga regelverket och de offentligrättsliga skyddsprinciperna av betydelse när det gäller att bedöma rättsverkningarna av ett ingånget avtal i förhållande till det allmännas möjligheter att genom sin normgivningsrätt ensidigt ändra förutsättningarna för detta, se t.ex. NJA 1981 s. 269.

Som framgår av texten begränsar legalitetsprincipen en kommuns möjligheter att inom ramen för en civilrättslig uppgörelse, t.ex. en fastighetsöverlåtelse, förmå den enskilde att acceptera vissa villkor som går längre än vad det offentlighetsrättsliga regelverket medger.

Mot bakgrund av den nu redovisade texten framgår att kommunens möjligheter att inom ramen för en markanvisning avtala om särkrav inte är obegränsade. Sammanfattningsvis anser regeringen att den föreslagna regleringen inte kan anses vara oproportionerlig på så vis som avses i 14 kap. 3 § regeringsformen.

#### *Tekniska egenskapskrav som avser annat än energihushållning och tillgänglighet*

Förbudet för kommuner att ställa krav på tekniska egenskaper gäller alla de nio tekniska egenskaper som framgår av 8 kap. 4 § PBL och som preciseras i BBR. I praktiken har diskussionen kring särkraven kommit att fokusera på två av dessa, nämligen energihushållning/värmeisolering respektive tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Några remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, har påtalat att även konsekvenser för uteblivna särkrav avseende de övriga sju egenskapskraven bör beskrivas. Utifrån Byggkravsutredningens bakgrundsbeskrivning och inkomna remissvar gör regeringen bedömningen att det torde vara mycket ovanligt att särkrav ställs på andra områden än energihushållning och tillgänglighet (jfr SOU 2012:86). Sveriges Byggindustrier har i sitt remissvar nämnt att även särkrav avseende bullerdämpning och avfallshantering kan förekomma. Vad gäller bullerskyddsåtgärder faller det normalt inom ramarna för kommunens lagliga rätt enligt 4 kap. 12 § PBL att i en detaljplan precisera vissa skyddsbestämmelser som en anpassning till platsens förutsättningar. Detta torde även gälla många andra av de särkrav som ställs som inte omfattar energihushållning eller tillgänglighet. När det gäller avfallshantering konstaterar regeringen att enligt BBR ska utrymmen eller anordningar för hantering av avfall anpassas till bl.a. lokala regler för avfallshantering om hur avfall sorteras, förvaras och hämtas. Det finns med andra ord relativt stora möjligheter att på lokal nivå föreskriva vilken sorts anordningar för avfallshantering som ska finnas vid nybyggnation, utan att dessa regler kan klassas som särkrav.

I övrigt gäller samma resonemang som för särkraven generellt. Om en kommun exempelvis vill ställa extra höga, lokala, krav på brandsäkerhet eller bärförmåga för nya byggnader så kan det förstås innebära att dessa byggnader faktiskt blir stabilare respektive mer brandsäkra än en byggnad som bara når upp till BBR:s regler. Men mot bakgrund av resonemangen i avsnitt 10 kan det inte anses vare sig förenligt med PBL:s intentioner eller samhällsekonomiskt rimligt att låta lokala krav ersätta de nationella avseende byggnadsverks tekniska egenskaper. I den mån det ställs särkrav på andra egenskaper än energihushållning och tillgänglighet torde konsekvenserna av att sådana inte längre får ställas vara ytterst begränsade med tanke på hur sällsynt förekommande de bedöms vara.

## **Kommunala riktlinjer för markanvisningar**

Kravet på riktlinjer för markanvisningar är en nyhet. Riktlinjerna är i första hand till nytta för exploatörer, men bör också underlätta kommunens arbete med att hantera förfrågningar från exploatörer.

En särskild fråga är hur en lagreglering av skyldigheten att ha riktlinjer för markanvisningar förhåller sig till regleringen av den kommunala självstyrelsen i regeringsformen. Skyldigheten att ha riktlinjer för markanvisningar kan sägas ha en viss inverkan på kommunens möjligheter att använda sin mark och därmed en viss inverkan på den kommunala självstyrelsen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Syftet med att införa krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede i de fall kommunägd mark ska säljas för att ny bebyggelse ska komma till stånd. Denna transparens och tydlighet är nödvändig som ett led i att uppfylla regeringens mål om en förenklad och effektiv plan- och byggprocess. Hur ett byggprojekt inleds är en viktig faktor för om projektet förverkligas eller inte och därigenom för uppfattningen av nybyggnadsklimatet i kommunen. Ett krav på riktlinjer för markanvisningar bidrar till tydliga spelregler för berörda aktörer. Det bakomliggande syftet att åstadkomma ett ökat bostadsbyggande är att betrakta som ett starkt allmänt intresse, vilket motiverar en begränsad inskränkning av den kommunala självstyrelsen. Att inskränkningen är begränsad beror bl.a. på att kommunen själv styr över innehållet i riktlinjerna.

Kravet på riktlinjer för markanvisningar är en ny uppgift för kommunerna. Regleringen omfattas därigenom av den s.k. kommunala finansieringsprincipen. Finansieringsprincipen omfattar statligt beslutade obligatoriska åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet. Kravet på riktlinjer för markanvisningar innebär en begränsad arbetsinsats för kommunerna, som endast bör leda till begränsade merkostnader. Samtidigt bör riktlinjerna leda till att kommunernas interna arbete med markanvisningar förenklas, vilket på sikt kan leda till lägre kostnader för kommunen. Därtill bör förutsättningarna vara goda för att kommunerna kan samarbeta kring denna fråga, t.ex. genom att Sveriges Kommuner och Landsting tar fram ett normalförslag till riktlinjer. Därigenom kan merarbetet för den enskilda kommunen begränsas. Kravet på riktlinjer bör sammantaget inte innebära annat än försumbara kostnader för kommunerna.

Kravet på riktlinjer omfattar endast de kommuner som arbetar med markanvisningar. De kommuner som inte arbetar med markanvisningar kommer inte heller att behöva ta fram några riktlinjer.

## **13.3 Konsekvenser för företag**

### **Detaljplanekravet begränsas**

Enligt förslaget i avsnitt 5 begränsas kravet i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, på att kommunen i vissa fall ska pröva ett

mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan till att endast avse åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden innebär betydande miljöpåverkan, respektive om det behövs med hänsyn till en befintlig eller planerad s.k. sevesoverksamhet. Kommunen får dock kräva att bebyggelse m.m. ska regleras med detaljplan i samma utsträckning som i dag.

Det är oklart i vilken utsträckning som kommunerna kan antas välja att inte upprätta en detaljplan eftersom det i många fall finns ett starkt kommunalt intresse av att kunna styra bebyggelseutvecklingen långsiktigt. Förslaget bör dock leda till att färre detaljplaner upprättas vilket kan antas leda till något lägre kostnader för exploatörer och andra företag.

Genom att färre detaljplaner upprättas kan handläggningstiden vid nya exploateringar antas bli kortare i genomsnitt.

I den mån någon detaljplan inte upprättas leder detta till färre begränsningar om det t.ex. finns behov av att bygga till befintliga byggnader. Samtidigt leder avsaknaden av en detaljplan till att det blir svårare för företag att förutse vilka förutsättningar som finns för förändringar i verksamheten. Detaljplanen skyddar även i viss utsträckning mot överklaganden genom att vissa frågor anses vara avgjorda genom detaljplanen (jfr 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL).

För företag som bedriver verksamhet i flera kommuner kan det i viss utsträckning bli svårare att planera nya projekt eftersom kommunerna ges ett större utrymme att själva bedöma att huruvida det behövs en detaljplan eller inte.

Inom områden som inte omfattas av detaljplan är kraven på bygglov lägre, dvs. färre åtgärder kräver bygglov än vad som gäller inom planlagda områden. Detta kan medföra att företag i vissa fall kan göra förändringar i den byggda miljön utan krav på föregående kontakt med byggnadsnämnden, t.ex. när det gäller skyltar och ljusanordningar. När krav på bygglov försvinner kan emellertid krav på tillstånd från länsstyrelsen inträda i stället enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Intill allmänna vägar kan kravet på bygglov ersättas med krav på tillstånd från länsstyrelsen enligt bestämmelserna i vägagen (1971:948).

Fler fall kan behöva anmälas till länsstyrelsen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta krav omfattar huvudsakligen verksamheter eller åtgärder, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, om dessa kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Kravet på samråd omfattar således även bygglovspliktiga åtgärder. I många fall uppmärksammas dock inte kravet på anmälan genom att länsstyrelsen får kännedom om kommunens avsikter inom ramen för planprocessen. Förslaget kan antas leda till att länsstyrelserna blir striktare på att kräva in anmälan i sådana ärenden.

Genom att detaljplaner inte alltid kommer att behöva upprättas för sammanhållen bebyggelse uppstår behov av följdändringar i flera andra lagar, bl.a. i ordningslagen (1993:1617), jordabalken, miljöbalken och lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Vilka konsekvenser som dessa följdändringar kan antas medföra för företag får bedömas i samband med att behovet av följdändringar utreds.

Sammantaget kan förslaget leda till något lägre kostnader för företag.



## **En enklare detaljplaneprocess**

Förslagen i avsnitt 6.1 innebär vissa förändringar i detaljplaneprocessen, där bl.a. det nuvarande enkla planförfarandet föreslås bli standardförfarande. Därutöver föreslås att byggnadsnämnden ska kunna anta flera detaljplaner (avsnitt 6.2) samt att det blir möjligt att upphäva detaljplaner (avsnitt 6.3) och förlänga genomförandetiden (avsnitt 6.4) med ett enklare förfarande.

Sammantaget bör de föreslagna ändringarna leda till att planprocessen blir något kortare i genomsnitt, bl.a. genom att färre planer kommer att behöva antas av kommunfullmäktige. Därtill kan de direkta utgifterna för planarbetet antas minska, åtminstone i genomsnitt, genom att det kommer att krävas kungörelser i en ortstidning i färre fall än vad som tidigare har varit fallet. Genom att tiden för planprocessen minskar totalt sett kan det antas leda till lägre kapitalkostnader för det företag som behöver planlägga sin mark. Det är svårt att kvantifiera de ekonomiska lättnader som kan komma att uppstå genom förslaget eftersom konsekvenserna varierar stort beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Följande exempelsituation illustrerar uppskattningsvis vilka ekonomiska lättnader som kan komma fråga. För ett företag som inte får någon avkastning för en fastighet under den tid som planläggningen pågår innebär en tidsmässig förkortning med tre månader en besparing på ca 75 000 kr i form av minskade ränteutgifter om anskaffningsvärdet för fastigheten är 10 miljoner kronor och den tänkta realräntan är 3 procent. Därtill minskar de direkta utgifterna för kungörelser. Beroende på kungörelsens utformning (storlek) och i vilken ortstidning som kungörelsen sker kan kostnaden för denna antas uppgå till 5 000–15 000 kr. I många fall krävs dessutom kungörelser i flera ortstidningar enligt 3 § lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

Den omständigheten att en detaljplan behöver upprättas eller ändras verkar i dag avhållande på många mindre företag, som således hellre avstår från att engagera sig i ett planarbete än att utsätta sig för risken att ett utdraget förfarande inte leder någon vart. På så vis kan föreslagna ändringar i planprocessen väntas leda till att fler företag överväger att engagera sig i ett planarbete.

## **Planbestämmelser om utformning upphör att gälla i vissa fall**

I avsnitt 6.5 föreslås att sådana bestämmelser i en detaljplan som avser utformning av byggnadsverk och tomter ska upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid löper ut, förutsatt att bestämmelserna reglerar ett annat område än ett sådant bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Förslaget kan förväntas medföra vissa förenklingar för fastighetsägare, genom att äldre, inte längre aktuella, planbestämmelser upphör att gälla och att det därmed blir möjligt att även pröva andra utformningar av sådana byggnadsverk och tomter som fastighetsägaren uppför i egenskap av byggherre. Förslaget leder sannolikt inte till några direkta ekonomiska konsekvenser. Däremot kan indirekta ekonomiska fördelar uppstå i det enskilda fallet genom att den tänkta ordningen kan möjliggöra lösningar som bedöms vara ekonomiskt fördelaktigare för företaget.

## **Länsstyrelsen bör ge kommunerna råd om tillämpningen av plan- och bygglagen under planprocessen**

I avsnitt 6.6 föreslås att länsstyrelsen även bör ge råd om tillämpningen av PBL inom ramen för samrådet. Förslaget syftar till att länsstyrelsen ska bidra i arbetet med att detaljplaner och områdesbestämmelser ska bli formellt korrekta och således uppmärksamma kommunen på eventuella brister i formellt hänseende. Avsikten är att färre detaljplaner ska upphävas efter överklagande. Länsstyrelsen ska i första hand lämna synpunkter i de fall som det förekommer väsentliga fel.

Förslaget kan i vissa fall leda till att väsentliga fel i planarbetet upptäcks i tid, vilket kan förhindra ett senare upphävande vid ett eventuellt överklagande. På så vis bör förslaget i första hand medföra fördelar för företag. Vissa nackdelar kan dock uppstå genom att det vanligtvis medför ett visst merarbete att korrigera och bemöta påtalade felaktigheter m.m.

Det är inte meningsfullt att närmare försöka kvantifiera de ekonomiska lättnader som kan komma att uppstå genom förslaget eftersom konsekvenserna varierar stort beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet, t.ex. hur många instanser som en detaljplan behöver passera innan kommunens beslut att anta detaljplanen kan vinna laga kraft.

## **Hantering av lagakraftvunna detaljplaner förtydligas**

Förslaget i avsnitt 6.7 att precisera tidpunkten för när kommunen ska skicka en lagakraftvunnen detaljplan till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten påverkar i första hand kommunerna och bedöms inte medföra några konsekvenser av betydelse för företag.

## **Ett effektivare plangenomförande**

De förslag som redovisas i avsnitt 7 innebär att plangenomförandefrågorna blir klarlagda på ett tydligare sätt. Förslagen innebär dels att lagstiftningen i sig blir tydligare, dels att regleringen i sig medför att frågor om genomförandet kan behandlas tidigare i processen och därmed underlätta för och påskynda den process som vidtar när planen har blivit antagen.

Genom en lagreglering av exploateringsavtalen ska det ankomma på en kommun som har för avsikt att teckna exploateringsavtal med en byggherre eller fastighetsägare att anta riktlinjer för sådana avtal. Riktlinjerna ska bl.a. klarlägga kommunens intentioner när det gäller när, var och under vilka förutsättningar sådana avtal ska ingås. De ska därefter tillämpas i de fall kommunen utarbetar en detaljplan som helt eller delvis avser att genomföra med stöd av ett eller flera exploateringsavtal. Regeringens förslag redovisar vad avtalen får reglera och vad de inte ska få reglera. Vidare redovisar förslaget formella regler för hur processen ska vara utformad för att såväl innehåll som konsekvenser ska bli klarlagda. Därutöver ska lantmäterimyndigheten ge kommunerna råd rörande tillämpningen av bestämmelserna om exploateringsavtal.

De riktlinjer för exploateringsavtal som kommunerna ska anta kommer att underlätta för sådana bygg- och fastighetsföretag som vill etablera sig i en kommun genom att förutsättningarna för en etablering blir klarlagda. Det kommer också att underlätta för de inom kommunen verksamma företagen till följd av att de får kännedom om hur kommunen avser att

agera och att de riktlinjer som kommunen antagit kommer att gälla för samtliga intressenter. De regelrätta förhandlingar som förekommer i samband med tecknande av exploateringsavtal kan underlättas och gå snabbare när det materiella innehållet i avtalen har blivit lagreglerade. Därmed kan såväl plan- som plangenomförandeprocessen påskyndas. Genom att processen kring förhandlingar om och innehållet i exploateringsavtalen blir mera öppen kan också konkurrenssituationen i en kommun förbättras.

### **Ökat utrymme för avvikelser från en detaljplan**

I avsnitt 8.1 föreslås ett ökat utrymme för att ge bygglov för en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. I avsnitt 8.2 föreslås även att kommunen ska få möjlighet att förklara att fler planstridiga fastigheter och byggnadsverk ska kunna godtas som en liten avvikelse.

I de fall som ett företag agerar som byggherre eller fastighetsägare kommer det ökade utrymmet att ge lov för avvikelser att medföra en ökad flexibilitet, på så vis att förslaget medför ökade möjligheter att tillgodose företagets önskemål. Även förslaget att fler planstridiga fastigheter och byggnadsverk kan komma att godtas som en mindre avvikelse leder till en ökad flexibilitet. Förslaget leder sannolikt inte till några direkta ekonomiska konsekvenser. Däremot kan indirekta ekonomiska fördelar uppstå i det enskilda fallet genom att den tänkta ordningen kan möjliggöra lösningar som bedöms vara ekonomiskt fördelaktigare för företaget.

Förslagen kan även leda till negativa konsekvenser på så sätt att mark och byggnadsverk delvis kan användas på ett sätt som kan vara svårt att förutse, vilket kan påverka ett företag som berörs av att en sådan avvikelse ges för en åtgärd på angränsande mark

Förslagen kan i ett begränsat antal fall leda till att en detaljplan inte behöver ändras för att tillgodose en önskvärd bebyggelseutveckling. Detta sparar resurser för företaget som är fastighetsägare.

### **Ett planvillkor kan hanteras som ett villkor för att ge startbesked**

Enligt förslaget i avsnitt 8.3 ska en kommun i en detaljplan få bestämma att startbesked för en åtgärd, som innebär en väsentlig ändring av markens användning, ska få ges endast under förutsättning att en viss omständighet är uppfylld. Har kommunen i en detaljplan bestämt att lov får ges endast under en viss förutsättning, ska kommunen, om det är lämpligt, få ge ett lov med villkoret att omständigheten i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Uppfyllandet av ett sådant villkor ska utgöra ett krav för att kommunen ska kunna ge ett startbesked.

Förslaget skapar en större flexibilitet för kommunen när det blir möjligt för kommunen att genom en planbestämmelse knyta den omständighet som ska vara uppfylld, som planvillkoret hänger samman med, till antingen bygglovet eller startbeskedet. Det blir även lättare för byggnadsnämnden att hantera etappvisa genomföranden, genom möjligheten att, om det är lämpligt, få ge lov med villkoret att omständigheten i stället

ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Båda dessa möjligheter leder till en flexiblere hantering för ett företag som ansöker om bygglov.

Möjligheten för kommunen att besluta att en markförening inte behöver vara avhjälpt förrän vid startbeskedet förenklar för sådana byggherrar som bygger på förenad mark. Genom att bygglovet kan vinna laga kraft innan markföreningen behöver vara avhjälpt slipper byggherren hamna i den situationen att entreprenören först etablerar sig på byggplatsen och avhjälper markföreningarna, men att entreprenören sedan måste avvakta med de egentliga byggåtgärderna till dess att lovet har vunnit laga kraft (vilket i vissa fall kan ta lång tid). På så vis innebär den avsedda regleringen till en effektivare byggprocess för företagen.

### **Även andra huvudmän än det allmänna kan godtas inom s.k. A-tomter**

I avsnitt 8.4 föreslås att bygglov ska ges till en åtgärd, på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, även om en sökande inte är ett offentligt organ. När det gäller sådana äldre stadsplaner och byggnadsplaner som inte måste ha ett närmare angivet allmänt ändamål, är dock möjligheten begränsad. Om ett bygglov ges till en sökande som inte är ett offentligt organ ska rätten respektive skyldigheten för kommunen att lösa in marken upphöra att gälla.

Förslaget medför att färre planändringar behövs där verksamheten i dag inte bedrivs av någon som utgör ett offentligt organ, trots att detaljplanen anger att kvartersmarken ska användas för allmänt ändamål. Det innebär även att färre planändringar behövs om ett företag vill ta över en verksamhet som tidigare har bedrivits i offentlig regi, t.ex. en skola eller en vårdcentral. Färre planändringar leder i sin tur till lägre kostnader för företagen.

Om byggnadsnämnden ger lov till en sökande som inte är ett offentligt organ, på sådan mark som det nu är fråga om, upphör kommunens rätt respektive skyldighet att lösa in marken. Företaget skyddas därmed från att kommunen återtar kommunen med tvång om kommunen av någon anledning ångrar sig. Företaget kan å andra sidan inte heller ångra sitt beslut och begära att kommunen ska lösa marken på nytt, t.ex. om det visar sig vara svårt att få lönsamhet i verksamheten. Inget hindrar dock att kommunen övertar marken genom en civilrättslig verksamhet.

Sammantaget bedöms förslaget ge fördelar för företagen genom ökad flexibilitet.

### **Möjlighet till justering av lovplikt i detaljplan m.m.**

I avsnitt 8.5 föreslås att en kommuns möjligheter att i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma om bygglovsplikt för vissa åtgärder på byggnadsverk eller i vissa bebyggelseområden, ska utvidgas på så sätt att kommunen även ska få bestämma att en ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde kräver bygglov.

Förslaget kan leda till att ett företag även behöver söka bygglov för en ändring av en kulturhistoriskt värdefull byggnad. Det torde dock vara relativt ovanligt att ett företag äger sådana byggnader, varför det inte

finns skäl att tro att företag generellt kommer att tvingas söka lov för fler åtgärder.

### **Mindre justeringar för bättre tillämpning**

I avsnitt 9 föreslås vissa mindre justeringar av PBL i syfte att ge förutsättningar för bättre tillämpning. Lagändringarna syftar i första hand till att förtydliga och förenkla delar av PBL som visat sig vara otydliga eller svårtillämpade. Ändringarna bör därmed i någon mån kunna innebära en enklare hantering av berörda ärendetyper. De flesta av ändringarna rör regleringar på en relativt detaljerad nivå som gör att de inte kan väntas få någon stor inverkan på plan- och bygglovsprocessen som helhet.

I avsnitt 9.1 föreslås att PBL ska förtydligas när det gäller sådana var-samhets- och skyddsbestämmelser som kommunen får besluta om i en detaljplan eller i områdesbestämmelser. Ändringen bör inte medföra några konsekvenser för företag.

I avsnitt 9.2 föreslås att kriterierna för vilka krav som en kompletterande åtgärd – i första hand komplementbyggnader och små tillbyggnader – utanför detaljplan ska uppfylla. Genom att kraven minskar i omfattning bör det i någon mån bli enklare för ett företag att ansöka om bygglov för sådana åtgärder. Ändringen leder emellertid inte till några mera omfattande konsekvenser för företagens del.

I avsnitt 9.3 föreslås för det första att bestämmelserna om interimistiskt slutbesked (10 kap. 36 § PBL) ska förtydligas så att det framgår att ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt. En sådan ändring bör i vissa fall göra det lättare om ett företag i egenskap av byggherre uppför eller ändrar sådana byggnadsverk som är lämpliga att slutföra i olika etapper, eftersom allting inte behöver vara klart vid ett och samma tillfälle. Detta underlättar möjligheten att stegvis ta i anspråk sådana byggnadsverk, t.ex. efter en ombyggnad som inkluderar flera trapphus. I avsnittet föreslås för det andra att bestämmelserna i 11 kap. 33 § PBL ska ändras så att det krävs synnerliga skäl för att byggnadsnämnden ska få besluta om användningsförbud, om ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked. Ändringen begränsar byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med ett användningsförbud, vilket i någon utsträckning skyddar företaget från sådana beslut. Genom att byggnadsnämnden fortfarande kan ingripa med ett åtgärdsföreläggande är konsekvenserna för ett företag emellertid av begränsad omfattning.

I avsnitt 9.4 föreslås att byggnadsnämnden ska få förbjuda att en åtgärd utförs på nytt i samband med rättelseförelägganden. En sådan möjlighet fanns enligt plan- och bygglagen (1987:10). Ändringen bör normalt sett inte påverka företag.

I avsnitt 9.5 föreslås ett antal rättelser och justeringar av redaktionell karaktär. Ändringarna bör inte medföra några konsekvenser för företag.

### **Förbudet mot kommunala särkrav**

Byggkravsutredningen bedömer att byggkostnaden på grund av särkrav ökar med i genomsnitt 10 till 15 procent, vilken till den övervägande delen beror av särkrav vad gäller bostädernas energianvändning. Detta

motsvarar för en normalvilla eller en normallägenhet en merkostnad på 200 000 till 300 000 kr (SOU 2012:86 s. 60 f.).

Under remissbehandlingen har flera remissinstanser kritiserat utredningens beräkningar för att innehålla olika former av brister, bl.a. för att enbart utgå från anläggningskostnaderna och inte se till livscykelkostnaderna under byggnadens hela livstid. Det har också påpekats att beräkningarna främst avser småhus samt att det är andra förutsättningar som gäller för flerbostadshus. Regeringen konstaterar att det finns flera osäkerheter i beräkningarna, men det får ändå anses styrkt att särkraven leder till sådana merkostnader att det har betydelse för bostadsbyggandet i landet.

En risk med kommunala särkrav är att dessa riskerar att splittra upp landet i olika delmarknader, om varje kommun ställer sina egna krav i olika avseenden. Detta motverkar ett rationellt byggande, som främjas av långsiktiga, tydliga och nationellt fastställda byggregler. Industriellt byggande förutsätter långsiktighet för att kunna utveckla konkurrenskraftiga koncept, eftersom sådana koncept ofta förutsätter stora investeringar. De kommunala särkraven riskerar att försämra förutsättningarna för ett rationellt byggande. Om den föreslagna regleringen genomförs kan förutsägbarheten öka och förutsättningarna för att utveckla konkurrenskraftiga koncept inom byggindustrin förbättras.

Från byggbranschen har det framförts att det ofta är otydligt hur särkrav ska verifieras och följas upp och att detta riskerar att leda till att konkurrensen snedvrids, t.ex. på grund av otydliga energikrav i anbudsfrågor. Enligt uppgifter från byggbranschen förekommer det att byggherrar ställer långtgående energikrav i frågor, men att det i underlaget inte specificeras vilka indata som ska ligga till grund för beräkningarna, hur kraven ska följas upp, vilken standard som ska tillämpas m.m. Detta kan leda till att anbuden inte blir jämförbara med varandra. Enligt branschen finns en stor okunskap hos både enskilda byggherrar och kommuner om hur de bör ställa energikrav, vad som bör ingå och hur kraven bör följas upp. Risken för snedvriden konkurrens kan antas minska om den föreslagna regleringen införs.

Sammanfattningsvis kan sägas att kostnaderna för byggherrar och exploatörer kan antas minska om förslagen genomförs. När byggkostnaderna minskar leder detta till ökad efterfrågan på nya bostäder, vilket i sin tur kan antas leda till ett ökat bostadsbyggande.

### **Kommunala riktlinjer för markanvisningar**

Förslaget att varje kommun som upprättar detaljplaner ska ha aktuella riktlinjer för markanvisningar kan underlätta för den som har ett intresse av att förvärva mark för byggnation. Förslaget innebär att det ska vara tydligt för alla vilka villkor som gäller för markanvisning i en kommun, vilket kan gynna transparens och konkurrens mellan byggbolag. Tydligare villkor för markanvisningar kan också göra det lättare för mindre byggbolag att verka på samma villkor som de större. Det är dock svårt att uppskatta de ekonomiska konsekvenserna som förslaget kan leda till för företag.

Den föreslagna regleringen påverkar inte möjligheten för den enskilde att bygga på ett sätt som medför att byggnadsverket uppfyller krav som

går längre än vad som anges i plan- och byggförordningen (2011:338) och Boverkets byggregler (BFS 2011:6) om den enskilde bedömer att det är miljömässigt eller fastighetsekonomiskt motiverat att bygga på ett sådant sätt.

## 13.4 Konsekvenser för enskilda

### **Detaljplanekravet begränsas**

Enligt förslaget i avsnitt 5 begränsas kravet i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, på att kommunen i vissa fall ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan till att endast avse åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden innebär betydande miljöpåverkan, respektive om det behövs med hänsyn till en befintlig eller planerad s.k. sevesoverksamhet. Kommunen får dock kräva att bebyggelse m.m. ska regleras med detaljplan i samma utsträckning som i dag.

Det är oklart i vilken utsträckning som kommunerna kan antas välja att inte upprätta en detaljplan eftersom det i många fall finns ett starkt kommunalt intresse av att kunna styra bebyggelseutvecklingen långsiktigt. Förslaget bör dock leda till att färre detaljplaner upprättas.

I den mån någon detaljplan inte upprättas leder detta till färre begränsningar av att bygga till befintliga byggnader. Samtidigt leder avsaknaden av en detaljplan till att det blir svårare för företaget att förutse vilka förutsättningar som finns för förändringar i verksamheten. Detaljplanen skyddar även i viss utsträckning mot överklaganden genom att vissa frågor anses vara avgjorda genom detaljplanen (jfr 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL). Så kallade utomplansärenden tar dessutom vanligtvis mer tid i anspråk att handlägga för byggnadsnämnden genom att fler intressen ska beaktas. Kraven på den enskilde i fråga om underlag m.m. till ansökningar om bygglov m.m. kan komma att öka något i de fall som det inte finns någon detaljplan eftersom bl.a. de geotekniska frågorna vanligtvis utreds i samband med planläggningen.

Inom områden som inte omfattas av detaljplan är kraven på bygglov lägre, dvs. färre åtgärder kräver bygglov än vad som gäller inom planlagda områden. Detta kan medföra att företag i vissa fall kan göra förändringar i den byggda miljön utan krav på föregående kontakt med byggnadsnämnden, t.ex. när det gäller skyltar och ljusanordningar. När krav på bygglov försvinner kan emellertid krav på tillstånd från länsstyrelsen inträda i stället enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Intill allmänna vägar kan kravet på bygglov ersättas med krav på tillstånd från länsstyrelsen enligt bestämmelserna i väglagen (1971:948).

Om färre detaljplaner upprättas kommer det att bli otydligare för den enskilde vad som kan tillåtas på en specifik plats, vilket kan vara både positivt och negativt för den enskilde. När rättigheter och skyldigheter på varje enskild tomt inte längre har reglerats i en detaljplan kan förändringar uppstå i grannskapet som uppfattas som störande av den enskilde, vilket kan leda till fler klagomålsärenden.

Fler fall kan behöva anmälas till länsstyrelsen för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Detta krav omfattar huvudsakligen verksamheter eller åtgärder, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, om dessa kan komma att väsentligt ändra naturmiljön. Kravet på samråd omfattar således även bygglovspliktiga åtgärder. I många fall uppmärksammas dock inte kravet på anmälan genom att länsstyrelsen får kännedom om kommunens avsikter inom ramen för planprocessen. Förslaget kan antas leda till att länsstyrelserna blir striktare på att kräva in anmälan i sådana ärenden.

Genom att detaljplaner inte alltid kommer att behöva upprättas för sammanhållnen bebyggelse uppstår behov av följdändringar i flera andra lagar, bl.a. i ordningslagen (1993:1617), jordabalken, miljöbalken och lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Vilka konsekvenser som dessa följdändringar kan antas medföra för enskilda får bedömas i samband med att behovet av följdändringar utreds.

Sammantaget kan förslaget leda till något lägre kostnader för enskilda genom att bygglov kommer att krävas i färre fall.

### **En enklare detaljplaneprocess**

Lagändringen medför inga ändringar för sådana enskilda som berörs av planprocessen i egenskap av sakägare, boende eller sådan enskild som har ett väsentligt intresse av förslaget – i dessa roller kommer enskilda att involveras i samma utsträckning som i gällande rätt. Däremot kommer förslaget innebära att allmänheten underrättas genom kungörelser mera sällan, genom förslaget att kungörelse endast ska ske i sådana ärenden där planförslaget är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planförslaget inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna. För den som vill få del av kungörelser om pågående planprocesser i ortspressen kan förslaget med andra ord uppfattas som en försämring.

Förslaget att fler ärenden kan antas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden kan i viss mån möjligheten för den enskilde att få kunskap om hur en viss politiker eller ett visst parti agerar i ett enskilt planärende, eftersom kommunstyrelsens och byggnadsnämndens sammanträden – till skillnad från kommunfullmäktige – vanligtvis inte är öppna för allmänheten.

Regeringen bedömer att förutsättningarna för medinflytande är acceptabla. Vanligtvis är det endast detaljplaner av stor betydelse, eller planer som är av betydande intresse för allmänheten, där enskilda, som inte har fått kännedom om planförslaget på något annat sätt än via kungörelsen, yttrar sig. Det är även sådana planer där den enskildes intresse av att få reda på hur en viss politiker eller ett visst parti agerar. Bedömningen att förändringen är acceptabel bygger på att sådana planförslag som är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten m.m. även i fortsättningen kommer att kungöras respektive antas av kommunfullmäktige.

Kommunens samrådsskyldighet omfattar endast kända sakägare. I den mån det finns okända sakägare, t.ex. sådana sakägare vars rättigheter inte



finns inskrivna i fastighetsregistret, kan de okända sakägarna drabbas av rättsförluster om dessa inte underrättas om planförslaget. På så vis bidrar kungörelsen till att okända sakägare kan få kännedom om planförslaget, vilket bidrar till att förhindra potentiella rättsförluster.

Någon bestämd uppfattning om hur vanligt det är med okända sakägare i planärenden finns så vitt känt inte, men det förekommer att okända sakägare ger sig till känna. De ”okända sakägarna” kan då ha fått kännedom om planförslaget i någon annan egenskap, t.ex. i egenskap av ägare till en grannfastighet. I andra fall förblir de okända sakägarna okända, trots att kommunen kungör planförslaget. Kungörelsen utgör med andra ord ingen garanti för att de okända sakägarna underrättas om planförslaget.

Förslaget är utformat så att en detaljplan som innebär att mark tvångsvis kan tas in anspråk alltid ska anses vara av stor betydelse, vilket innebär ett krav på kungörelse. I sådana fall är risken för rättsförluster med andra ord lika stor som i gällande rätt.

Regeringen bedömer att det minskade antalet kungörelser, som blir följden om förslaget genomförs, endast utgör en begränsad risk för ett ökat antal rättsförluster.

De föreslagna ändringarna leder till att planprocessen blir något kortare i genomsnitt, bl.a. genom att färre planer kommer att behöva antas av kommunfullmäktige. Därtill kan de direkta utgifterna för planarbetet antas minska, åtminstone i genomsnitt, genom att det kommer att krävas kungörelser i en ortstidning i färre fall än vad som tidigare har varit fallet. För enskilda som t.ex. ansöker om en planändring hos kommunen kan förslagen således leda till något lägre kostnader. Samtidigt torde vara vanligast att merparten av sådana planärenden som initieras av enskilda handläggs med det som i dag brukar benämnas enkelt planförfarande. För planförslag som av sådan karaktär kommer de föreslagna ändringarna vanligtvis inte att leda till några ytterligare förenklingar, så till vida det inte är frågan om att upphäva en detaljplan där genomförandetiden har löpt ut eller att förlänga genomförandetiden. Förslaget medför således inte några ekonomiska konsekvenser för den enskilde.

Sammantaget bedöms förslagen leda till små konsekvenser för den enskilde.

### **Planbestämmelser om utformning upphör att gälla i vissa fall**

I avsnitt 6.5 föreslås att sådana bestämmelser i en detaljplan som avser utformning av byggnadsverk och tomter ska upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid löper ut, förutsatt att bestämmelserna reglerar ett annat område än ett sådant bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Förslaget kan förväntas medföra vissa förenklingar för den enskilde fastighetsägaren, genom att äldre, inte längre aktuella, planbestämmelser upphör att gälla och att det därmed blir möjligt att även pröva andra utformningar av sådana byggnadsverk och tomter som fastighetsägaren uppför i egenskap av byggherre. Förslaget bör inte medföra några ekonomiska konsekvenser för den enskilde.

## **Länsstyrelsen bör ge kommunerna råd om tillämpningen av plan- och bygglagen under planprocessen**

I avsnitt 6.6 föreslås att länsstyrelsen även bör ge råd om tillämpningen av PBL inom ramen för samrådet. Förslaget syftar till att länsstyrelsen ska bidra i arbetet med att detaljplaner och områdesbestämmelser ska bli formellt korrekta och således uppmärksamma kommunen på eventuella brister i formellt hänseende. Avsikten är att färre detaljplaner ska upphävas efter överklagande. Länsstyrelsen ska i första hand lämna synpunkter i de fall som det förekommer väsentliga fel.

Förslaget kan i vissa fall leda till att väsentliga fel i planarbetet upptäcks i tid, vilket kan förenkla tillämpningen i enskilda bygglovsärenden. På så vis bör förslaget huvudsakligen medföra fördelar för den enskilde. Det är emellertid inte meningsfullt att försöka kvantifiera de ekonomiska fördelar som kan komma att uppstå genom förslaget eftersom konsekvenserna varierar stort beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet.

## **Hanteringen av lagakraftvunna detaljplaner förtydligas**

Förslaget i avsnitt 6.7 att precisera tidpunkten för när kommunen ska skicka en lagakraftvunnen detaljplan till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten påverkar i första hand kommunerna och bedöms inte medföra några konsekvenser av betydelse för enskilda.

## **Ett effektivare plangenomförande**

De förslag som redovisas i avsnitt 7 innebär att plangenomförandefrågorna blir klarlagda på ett tydligare sätt. Förslagen innebär dels att lagstiftningen i sig blir tydligare, dels att regleringen i sig medför att frågor om genomförandet kan behandlas tidigare i processen och därmed underlätta för och påskynda den process som vidtar när planen har blivit antagen.

Genom att lantmäterimyndighetens uppgifter i plan- och plangenomförandesammanhang förtydligas och förstärks. Innehållet i den del av detaljplanens planbeskrivning som ska redovisa hur planen är avsedd kan därmed komma att förbättras. Av genomförandebeskrivningen ska det framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt. De konsekvenser som dessa åtgärder får för berörda de berörda fastighetsägarna ska också framgå av genomförandebeskrivningen.

Regeringens förslag innebär i övrigt att de s.k. exploatörsbestämmelserna ska avvecklas och att äldre beslut om tillämpning av dessa bestämmelser successivt ska upphöra att gälla. För de fastighetsägare som innehar en fastighet som ingår i ett område som omfattas av sådana beslut upphör därmed möjligheten att utan ersättning nyttja den mark som utgör allmän plats och som omfattas av beslutet. Den föreslagna avvecklingstiden uppgår enligt regeringens förslag till som minst fyra år. Under den tiden har fastighetsägarna möjlighet att påkalla förrättning enligt anläggningslagen och kan därigenom trygga möjligheten till ett fortsatt vederlagsfritt nyttjande av allmänna platser.

## **Ökat utrymme för avvikelser från en detaljplan**

I avsnitt 8.1 föreslås ett ökat utrymme för att ge bygglov för en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. I avsnitt 8.2 föreslås även att kommunen ska få möjlighet att förklara att fler planstridiga fastigheter och byggnadsverk ska kunna godtas som en liten avvikelse.

I de fall som den enskilde agerar som byggherre eller fastighetsägare kommer det ökade utrymmet att ge lov för avvikelser att medföra en ökad flexibilitet, på så vis att förslaget medför ökade möjligheter att tillgodose den enskildes önskemål. Även förslaget att fler planstridiga fastigheter och byggnadsverk kan komma att godtas som en mindre avvikelse leder till en ökad flexibilitet. Förslagen tar dock främst sikte på ökad flexibilitet i fråga om sådana avvikelser som föranleds av behov som är gemensamma för flera fastighetsägare. Förslaget bör inte medföra några ekonomiska konsekvenser för den enskilde.

Förslagen kan även leda till negativa konsekvenser på så sätt att mark och byggnadsverk delvis kan användas på ett sätt som kan vara svårt att förutse, vilket kan påverka den som berörs av att en sådan avvikelse ges för en åtgärd på angränsande mark. Fördelarna bedöms emellertid överstiga nackdelarna.

Förslagen kan i ett begränsat antal fall leda till att en detaljplan inte behöver ändras för att tillgodose en önskvärd bebyggelseutveckling. Även detta förenklar för den enskilde, även om det är relativt ovanligt att en enskild tar initiativ till en planändring. Kostnaderna för en planändring varierar stort, beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet, och därför svåra att uppskatta. Det händer att kommuner ändrar detaljplaner utan kostnad för den enskilde, t.ex. om behovet av planändring uppstått till följd av att kommunen begått ett misstag. I andra fall kan kostnaden uppgå från 10 000 till mer än 100 000 kronor, beroende på åtgärdens omfattning och behov av utredningsarbete. I de fall som en planändring kan undvikas kan förslagen leda till minskade kostnader för den enskilde.

## **Ett planvillkor kan hanteras som ett villkor för att ge startbesked**

Enligt förslaget i avsnitt 8.3 ska en kommun i en detaljplan få bestämma att startbesked för en åtgärd, som innebär en väsentlig ändring av markens användning, ska få ges endast under förutsättning att en viss omständighet är uppfylld. Har kommunen i en detaljplan bestämt att lov får ges endast under en viss förutsättning, ska kommunen, om det är lämpligt, få ge ett lov med villkoret att omständigheten i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Uppfyllandet av ett sådant villkor ska utgöra ett krav för att kommunen ska kunna ge ett startbesked.

Förslaget skapar en större flexibilitet för kommunen när det blir möjligt för kommunen att genom en planbestämmelse knyta den omständighet som ska vara uppfylld, som planvillkoret hänger samman med, till antingen bygglovet eller startbeskedet. Det blir även lättare för byggnadsnämnden att hantera etappvisa genomföranden, genom möjligheten att, om det är lämpligt, få ge lov med villkoret att omständigheten i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Båda dessa möjligheter leder till en flexiblere hantering för den enskilde som ansöker om bygglov. Förslaget kan i ett begränsat antal fall leda till minskade kostnader för

den enskilde. Mot bakgrund av att kommunen har stor frihet att välja hur en detaljplan ska utformas är det inte möjligt att uppskatta generellt vilka ekonomiska fördelar som kan uppstå för den enskilde.

### **Även andra huvudmän än det allmänna kan godtas inom s.k. A-tomter**

I avsnitt 8.4 föreslås att bygglov ska ges till en åtgärd, på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, även om en sökande inte är ett offentligt organ. När det gäller sådana äldre stadsplaner och byggnadsplaner som inte måste ha ett närmare angivet allmänt ändamål, är dock möjligheten begränsad. Om ett bygglov ges till en sökande som inte är ett offentligt organ ska rätten respektive skyldigheten för kommunen att lösa in marken upphöra att gälla.

Förslaget bedöms inte leda till några konsekvenser för enskilda.

### **Möjlighet till justering av lovplikt i detaljplan m.m.**

I avsnitt 8.5 föreslås att en kommuns möjligheter att i detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma om bygglovsplikt för vissa åtgärder på byggnadsverk eller i vissa bebyggelseområden, ska utvidgas på så sätt att kommunen även ska få bestämma att en ändring av ett byggnadsverk eller bebyggelseområde kräver bygglov.

Förslaget kan leda till att den enskilde även behöver söka bygglov för en ändring av en kulturhistoriskt värdefull byggnad. De hittillsvarande erfarenheterna är att kommunerna inte överutnyttjar möjligheten att besluta om ökad bygglovsplikt. Det finns därför inte finns skäl att tro att enskilda som äger kulturhistoriskt värdefulla byggnader generellt kommer att tvingas söka lov för fler åtgärder.

### **Förändringar för effektivare tillämpning**

Ändringarna är av sådan art att de inte direkt berör en bredare allmänhet. Dock har alla enskilda som söker bygglov intresse av att förutsättningarna för detta är så tydliga som möjligt, varför lagändringarnas förtydligande syfte även bör vara till gagn för de bygglovsökande.

I avsnitt 9.1 föreslås att PBL ska förtydligas när det gäller sådana varusamhets- och skyddsbestämmelser som kommunen får besluta om i en detaljplan eller i områdesbestämmelser. Ändringen bör inte medföra några konsekvenser för enskilda.

I avsnitt 9.2 föreslås att kriterierna för vilka krav som en kompletterande åtgärd – i första hand komplementbyggnader och små tillbyggnader – utanför detaljplan ska uppfylla. Genom att kraven minskar i omfattning bör det i någon mån bli enklare för ett enskilda att ansöka om bygglov för sådana åtgärder. Ändringen leder emellertid inte till annat än marginella konsekvenser för enskilda.

I avsnitt 9.3 föreslås att bestämmelserna om interimistiskt slutbesked (10 kap. 36 § PBL) ska förtydligas så att det framgår att ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt. Enskilda uppträder sällan som byggherrar i så omfattande byggprojekt att det finns behov av interimistiska slutbesked för olika etapper. Däremot kan enskilda påverkas indirekt, t.ex. som hyresgäster eller bostadsrättshavare. Dessa kan då i vissa

fall få flytta tillbaka snabbare till sin bostad om det har varit nödvändigt att utrymma denna, exempelvis i samband med en ombyggnad, om byggnadsnämnden bedömer att det är möjligt att utfärda ett interimistiskt slutbesked i etapper. På så vis kan förslaget förenkla för den enskilde.

I avsnitt 9.3 föreslås även att bestämmelserna i 11 kap. 33 § PBL ska ändras så att det krävs synnerliga skäl för att byggnadsnämnden ska få besluta om användningsförbud, om ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked. Ändringen begränsar byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med ett användningsförbud, vilket i någon utsträckning skyddar den enskilde från att behöva flytta ut om ett byggnadsverk har fått tas i bruk genom ett interimistiskt slutbesked, men där byggherren senare inte fullgör sina förpliktelser gentemot byggnadsnämnden.

I avsnitt 9.4 föreslås att byggnadsnämnden ska få förbjuda att en åtgärd utförs på nytt i samband med rättelseförelägganden. Om en enskild bryter mot en bestämmelse i PBL, t.ex. genom att anordna ett upplag utan bygglag, finns möjlighet för byggnadsnämnden att vid vite förbjuda den enskilde att anordna upplaget på nytt efter det att det första upplaget har tagits bort. Eftersom ett sådant förbud endast tydliggör vad som redan gäller enligt PBL får konsekvenserna av ett sådant förbud för den enskilda del anses vara begränsade.

I avsnitt 9.5 föreslås ett antal rättelser och justeringar av redaktionell karaktär. Ändringarna bör inte medföra några konsekvenser för enskilda.

### **Förbudet mot kommunala särkrav**

Minskade byggkostnader, till följd av att särkraven tas bort, medför förbättrade förutsättningar för bostadsbyggande i landet. Även enskilda som bygger har ett intresse av att förutsättningarna för byggprocessen är så tydliga som möjligt, varför lagändringen även bör vara till gagn för en bredare allmänhet.

Det område där det har varit vanligast med kommunala särkrav har gällt energiområdet, där det är vanligt förekommande att kommunerna ställer strängare krav på energiprestanda än vad som följer av Boverkets byggregler (BFS 2011:6). Den föreslagna regleringen kan antas medföra något lägre anläggningskostnader för nya bostäder, genom att enhetliga krav ger förutsättningar för lägre produktionskostnader. För allmänheten kan detta medföra att priset på nya bostäder blir billigare. Å andra sidan kan driftkostnaderna för fastighetsägare och boende öka genom högre uppvärmningskostnader.

### **Kommunala riktlinjer för markanvisningar**

Förslaget att varje kommun som upprättar detaljplaner ska ha aktuella riktlinjer för markanvisningar bör inte påverka den enskilde på något påtagligt sätt, annat än att det kan vara av visst intresse för väljarna att ta del av vilka villkor som kommunen upplåter eller överlåter mark i kommunen.

## 13.5 Konsekvenser för miljön

### Detaljplanekravet begränsas

Enligt förslaget i avsnitt 5 begränsas kravet i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, på kommunen att i vissa fall pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan till att endast avse åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden innebär betydande miljöpåverkan, respektive om det behövs med hänsyn till en befintlig eller planerad s.k. sevesoverksamhet. Kommunen får dock kräva att bebyggelse m.m. ska regleras med detaljplan i samma utsträckning som i dag.

Det är oklart i vilken utsträckning som kommunerna kan antas välja att inte upprätta en detaljplan eftersom det i många fall finns ett starkt kommunalt intresse av att kunna styra bebyggelseutvecklingen långsiktigt. Förslaget bör dock leda till att färre detaljplaner upprättas.

Förslaget innebär att bebyggelse kan tillkomma utan statens medverkan i fler fall än i dag. Kompletterande bebyggelse och fritidsbyar, som inte innebär betydande miljöpåverkan eller berör en sevesoverksamhet, kommer således kunna tillkomma utan att samråd behöver ske med sådana statliga myndigheter som vanligtvis involveras i planprocessen, t.ex. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten eller Trafikverket.

Länsstyrelsen har bl.a. till uppgift att ge råd om hur de allmänna intressena i 2 kap. PBL bör tillämpas. Genom att länsstyrelsen vanligtvis har bättre tillgång till expertkunskaper inom miljöområdet än vad kommunen vanligtvis har medför länsstyrelsens deltagande i planarbetet ofta att olika miljöaspekter uppmärksammas i högre grad än vad som annars kan tänkas ha blivit fallet. Länsstyrelsen brukar inte minst framföra önskemål om att olika miljöaspekter ska utredas, t.ex. när det gäller riksintressen, miljö kvalitetsnormer, buller, vatten och avlopp, strandskydd, luftföroreningar, kulturmiljöfrågor samt människors hälsa och säkerhet samt risken för olyckor, översvämningar och erosion och andra typer av riskaspekter. Förslaget kan medföra att dessa frågor utreds mera sällan i de fall när kommunen väljer att inte upprätta en detaljplan.

Ny bebyggelse medför ofta krav på statlig infrastruktur. Genom att bl.a. Trafikverket inte kommer att involveras lika ofta som idag finns risk för att bebyggelse på ett sätt som vägnätet inte är dimensionerat för vilket kan påverka mängden transporter och trafiksäkerhetsfrågor.

Inom områden som inte omfattas av detaljplan är kraven på bygglov lägre, dvs. färre åtgärder kräver bygglov än vad som gäller inom planlagda områden. Detta medför att bygglovsfria byggnader och åtgärder kan tillkomma på olämpliga platser, t.ex. i riskutsatta lägen.

Färre detaljplaner kan på sikt i vissa fall leda till oönskad förtätning. Plangenomförandeutredningen framhåller att tätare samhällen kan leda till ökad risk för svåra konsekvenser vid bränder (SOU 2013:34 s. 251). Detta motverkas emellertid av att byggnadsnämnden ska bevaka att brandsäkerhetskraven kommer att uppfyllas i fråga om bygglovs- eller anmälningspliktiga åtgärder. Vattenbrist respektive saltvatteninträngning kan uppstå i kustnära områden, om vattenuttaget ökar på ett ohållbart sätt till följd av att fler bosätter sig i ett område. Även i de fall vatten hämtas från annat håll, kan ökad mängd hårdgjord yta leda till att grundvatten-

bildningen minskar. Om vattentillförseln minskar, kan detta leda till sättningar i undergrunden med efterföljande skador på bebyggelsen som följd.

Att byggrätten begränsas genom en detaljplan kan vara det enda styrmedlet för att hindra en olämplig permanentning i ett område som av olika skäl är olämpligt för åretruntboende. Fler enskilda avlopp i ett område med ogynnsam status i vattendrag eller sjöar kan leda till svårigheter att uppnå mål enligt vattendirektivet.

Regeringen har preciserat miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* (Ds 2012:23 s. 107 ff.). Enligt preciseringen inbegriper målet bl.a. att

- en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur har utvecklats både vid nylokalisering av byggnader, anläggningar och verksamheter och vid användning, förvaltning och omvandling av befintlig bebyggelse samtidigt som byggnader är hållbart utformade,
- städer och tätorter samt sambandet mellan tätorter och landsbygd är planerade utifrån ett sammanhållet och hållbart perspektiv på sociala, ekonomiska samt miljö- och hälsorelaterade frågor,
- det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av värdefulla byggnader och bebyggelsemiljöer samt platser och landskap bevaras, används och utvecklas,
- människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker,
- användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används, och

Om färre detaljplaner upprättas kan det i vissa fall bli svårare att nå miljö kvalitetsmålet, bl.a. genom att det finns risk för att bebyggelsestrukturen i vissa fall utvecklas på ett ohållbart sätt. Dels på grund av minskad samhällskontroll, dels på grund av att förändringar kan komma att ske på ett oplanerat sätt i fler fall. Förslagen kan även medföra att det även blir svårare att nå andra miljö kvalitetsmål, t.ex. Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning, Ingen övergödning, Giftfri miljö, Levande sjöar och vattendrag, Grundvatten av god kvalitet och Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Många gånger är utredningen kring hur behovet av vatten och avlopp ska tillgodoses mer begränsad när det gäller ansökningar om bygglov än den utredning som sker när en detaljplan tas fram. Detta kan leda till att olägenheter i vissa fall kan uppstå för människors hälsa och miljön. Kommunen har dock ett övergripande ansvar för i sådana fall tillgodose behovet av vatten och avlopp genom s.k. allmänna vattentjänster enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.

Genom att detaljplaner inte alltid kommer att behöva upprättas för sammanhållen bebyggelse uppstår behov av följdändringar i flera andra lagar, bl.a. i ordningslagen (1993:1617), jordabalken, miljöbalken och lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning. Vilka konsekvenser som dessa följdändringar kan antas medföra för kommunen får bedömas i samband med att behovet av följdändringar utreds.

Förslaget kan antas leda till att det blir svårare att nå miljö kvalitetsmålen och att miljön i vissa fall kan påverkas negativt.

### **En enklare detaljplaneprocess**

Planläggning enligt PBL syftar bl.a. till att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning (jfr 2 kap. 2 § PBL).

Det är inte enbart de materiella kraven i PBL som ska säkerställa att detaljplaner utformas på ett lämpligt sätt. Även procedurfrågorna är av stor betydelse för att säkerställa att mark och vatten används på ett sätt som är långsiktigt hållbart. Bland annat syftar bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken till att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Även bestämmelserna om samråd och granskning har stor betydelse för att säkerställa att ett planförslag utformas på ett lämpligt sätt, genom att berörda intressenter och allmänheten ges tillfälle att lämna synpunkter och sådana sakupplysningar som har betydelse för hur planen utformas. Ur denna aspekt är det viktigt att berörda intressenter ges tillfälle att yttra sig över sådana planförslag som har betydelse för en hållbar utveckling. Som nämns i allmänmotiveringen finns inte skäl att tro att miljöorganisationer skulle få svårare att informera sig om sådana planförslag som kan antas ha betydelse för organisationernas verksamhet genom att antalet kungörelser kan antas bli färre om förslaget genomförs.

Det nu redovisade förslaget innebär flera förändringar i den formella processen innan en detaljplan antas, ändras eller upphävs. Förslagen medför emellertid inga ändringar i bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar. Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar kommer med andra ord att genomföras och upprättas i samma utsträckning som i dag, bl.a. när det gäller sådana planförslag där ett genomförande av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. När det gäller bedömningen av om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte ska kommunen även i fortsättningen bl.a. ge länsstyrelsen tillfälle att yttra sig (6 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar).

Vid en samlad bedömning bedöms att de föreslagna ändringarna kommer att medföra att det finns en begränsad risk att fler detaljplaner utformas på ett sätt som är mindre lämpligt i förhållande till miljön.

### **Planbestämmelser om utformning upphör att gälla i vissa fall**

I avsnitt 6.5 föreslås att sådana bestämmelser i en detaljplan som avser utformning av byggnadsverk och tomter ska upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid löper ut, förutsatt att bestämmelserna reglerar ett annat område än ett sådant bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Förslaget medför en flexiblare hantering av vissa utformningsfrågor i förhållande till vad som bestämts i en detaljplan, men en åtgärd ska fort-



farande uppfylla de krav på utformning med hänsyn till bl.a. stads- och landskapsbilden ska vara uppfyllda enligt bestämmelserna i 2 och 8 kap. PBL. Därtill menar regeringen att förslaget att upphäva detaljplanebestämmelser avseende arkitektonisk och estetisk utformning innebär att möjligheterna att hävda utformningskrav i ärenden om bygglov och förhandsbesked blir tydligare, jfr avsnitt 8.6.

Sammantaget kan förslaget medföra en viss risk för negativ påverkan på möjligheterna att nå miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö avseende det kulturella, historiska och arkitektoniska arvet i form av byggnader och bebyggelsemiljöer.

### **Ökat utrymme för avvikelser från en detaljplan**

I avsnitt 8.1 föreslås ett ökat utrymme för att ge bygglov för en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. I avsnitt 8.2 föreslås även att kommunen ska få möjlighet att förklara att fler planstridiga fastigheter och byggnadsverk ska kunna godtas som en liten avvikelse.

Förslagen kan antas leda till ökade avvikelser i förhållande till vad som har bestämts i en detaljplan eller områdesbestämmelser. I begränsad utsträckning kan sådana avvikelser i vissa fall påverka den byggda miljön inom ett visst område på ett negativt sätt, t.ex. i sådana fall där detaljplanen är utformad på ett sätt för att åstadkomma en viss enhetlig utformning av den miljö som planen reglerar.

En avvikelse som innebär att mark eller ett byggnadsverk används för ett annat ändamål än det som har bestämts i detaljplanen kan i vissa fall leda till störningar för omgivningen (jfr 9 kap. 31 c § PBL). Genom att förslaget endast möjliggör en annan användning av mark eller vatten som utgör ett *lämpligt* komplement till den användning som har bestämts i planen framgår att det är nödvändigt att beakta eventuella störningar för omgivningen. En avvikelse kan i vissa fall även vara negativ sett från miljösynpunkt, t.ex. genom att avvikelsen innebär ökad belastning på anordningar för vatten och avlopp eller genom ökad trafik som i sin tur kan ge upphov till bl.a. buller, vibrationer och avgaser. Den föreslagna bestämmelsen medger inte komplement som är olämpliga, varken från allmän eller från enskild synpunkt sett. Om den sökta åtgärden utgör ett olämpligt komplement saknas förutsättningar för att ge lov för åtgärden med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Bestämmelsen innebär inte heller någon skyldighet att medge avvikelser. Genom dessa begränsningar bör risken för oacceptabel omgivningspåverkan vara låg.

Den föreslagna möjligheten att kunna ge lov för en åtgärd som innebär en avvikelse från detaljplanen, förutsatt att åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse (jfr 9 kap. 31 b § PBL), innebär i begränsad utsträckning att även sådan mark som enligt planen inte får bebyggas kan tas i anspråk för t.ex. en komplementbyggnad för förvaring av cyklar eller barnvagnar, en ny tvättstuga eller ett förråd. Bestämmelsen kan innebära en risk för att lov ges även på sådan mark som enligt planen inte får bebyggas på grund av att den är olämplig för bebyggelse i förhållande till risken för ras, skred och översvämning eller andra risker i omgivningen. Inte heller i denna del finns någon skyldighet att medge sådana avvikel-

ser. Om en åtgärd kan antas vara olämplig i förhållande till risken för ras, skred och översvämning m.m. bör avvikelserna inte medges. Skulle så ändå ske kan konsekvenserna i det enskilda fallet bli allvarliga. Risken för att byggnadsnämnden ska medge sådana avvikelser får emellertid anses vara låg.

Det finns inte skäl att tro att förslaget mera allmänt skulle leda till att den byggda miljön utformas med lägre ambitioner än vad som har bestämts i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Därtill innehåller förslaget en ny begränsningsregel som bl.a. innebär att bygglov får inte ges för sådana avvikelser som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, eller begränsning av rättighet eller pågående verksamhet på intilliggande fastigheter.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att förslaget kan innebära en viss risk för negativa konsekvenser för miljön.

### **Förbudet mot kommunala särkrav**

Det område där det har varit vanligast med kommunala särkrav har gällt energiområdet, där det är vanligt förekommande att kommunerna ställer strängare krav på energiprestanda än vad som följer av Boverkets byggregler (BFS 2011:6), förkortade BBR. Byggkravsutredningens förslag att förbjuda kommunala särkrav avseende byggnadsverks tekniska egenskaper har kritiserats av flera remissinstanser för att vara negativt ur miljösynpunkt, där remisskritiken i huvudsak går ut på att den föreslagna regleringen kommer att leda till att det blir svårare att nå miljö- och energipolitiska mål. Skärpta krav från kommunerna anses av många driva på den tekniska utvecklingen mot energieffektiv bebyggelse.

Enligt regeringens precisering av miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* avses med målet bl.a. att användningen av energi, mark, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resursbesparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och att främst förnybara energikällor används. Resurseffektivisering och ökad användning av förnybara energikällor är viktiga delar av detta miljö kvalitetsmål (Ds 2012:23 s. 108). Regeringen har påtalat att det är av största vikt att en strategi med relevanta och ändamålsenliga etappmål, styrmedel och åtgärder utvecklas för genomförande av miljö kvalitetsmålet. Regeringen har därför gett Boverket i uppdrag att ta fram ett förslag till en sådan strategi (Dnr 2014/210/Mm).

Särkraven inom energiområdet leder till att energi används effektivare i det byggnadsverk som omfattas av kraven, åtminstone under driftfasen. Kommunala särkrav kan emellertid leda till ökad energianvändning i anläggningsfasen. I ett vidare perspektiv innebär den s.k. rekyleffekten att det är oklart om någon och i så fall hur stor energieffektivisering som i slutändan blir resultatet av kommunala särkrav.

Nyttan med särkraven inom miljöområdet har ifrågasatts, framför allt i fråga om särkravens effekter på koldioxidutsläppen. Kritiken går bl.a. ut på att den totala mängden koldioxidutsläpp från källor inom det europeiska handelssystemet för utsläppsrätter (EU-ETS), i vilket merparten av de utsläpp som uppkommer till följd av energianvändning i byggnader ingår, inte kan påverkas av särkrav. Enligt kritiken är särkraven ineffektiva och att det vore mera ändamålsenligt att begränsa antalet utsläpps-

rätter eller att öka skatten på koldioxid för att uppnå klimatmålet. Det saknas emellertid skäl för att i detta sammanhang gå närmare in på grunderna för hur klimatpolitiken är utformad eller om EU-ETS är konstruerat på ett ändamålsenligt sätt – i detta sammanhang är den väsentliga frågan huruvida ett förbud mot kommunala särkrav påverkar förutsättningarna för att nå klimatmålet.

Energieffektiviseringsåtgärder syftar inte enbart till att minska klimatpåverkan. De bidrar även till ekologisk hållbarhet i vidare bemärkelse, samt till försörjningstrygghet i energisystemet och till ökad konkurrenskraft för näringslivet. Mot denna bakgrund finns det nationella mål för energieffektivisering. Om energieffektiviseringsmålen ska kunna nås kan högre ställda energikrav inom byggsektorn vara en åtgärd. Eftersom bättre energiprestanda medför kostnader för den enskilde bör samhället emellertid inte ställa krav på den enskilde som går längre än vad som är miljömässigt, fastighetsekonomiskt och samhällsekonomiskt motiverat. För att säkerställa att kraven utformas på ett sätt som är miljömässigt, fastighetsekonomiskt och samhällsekonomiskt motiverat bör kraven fastställas på nationell nivå, bl.a. eftersom förutsättningarna för analys och utredningsunderlag är bättre på den nationella nivån än på regional eller kommunal nivå.

Regeringen bedömer att särkraven inom energiområdet är ineffektiva till följd av att kraven endast omfattar en del av nybyggnadsbeståndet. Förutsatt att nyttan av högre ställda energikrav är motiverad, utifrån bl.a. miljömässiga, fastighetsekonomiska och samhällsekonomiska överväganden, skulle genomslaget bli än större om motsvarande krav ställdes på den nationella nivån. Nyttan skulle då få genomslag inom hela nyproduktionsområdet respektive i de fall när det är fråga om en sådan ombyggnad som avses i PBL (jfr 8 kap. 2, 4 och 5 §§ PBL), och inte bara inom vissa kommuner eller i vissa projekt. I den mån nyttan med högre ställda energikrav inte är motiverad utifrån bl.a. miljömässiga och samhällsekonomiska överväganden, bör sådana krav naturligtvis inte ställas.

Mot denna bakgrund har Boverket fått i uppdrag att skyndsamt se över och skärpa byggreglerna i dessa avseenden. Översynen omfattar alla klimatzoner, alla typer av byggnader och såväl eluppvärmda som icke-eluppvärmda byggnader.

Genom att det är svårt att avgöra nyttan med särkraven inom energiområdet är det även svårt att bedöma om nyttan uppväger de nackdelar som särkraven är förenade med, främst i form av ökade kostnader och därmed negativa konsekvenser för bostadsbyggandet i stort. Enligt Byggkravsutredningen är nackdelarna med särkraven betydande. Nyttan av särkraven är däremot oklar och större nytta kan uppnås av motsvarande krav ställs på den nationella nivån.

Den samlade bedömningen är att det inte är klarlagt att särkraven medför sådana positiva effekter för miljön att det av denna anledning skulle vara motiverat att medge särkrav i fortsättningen, särskilt när energikraven i Boverkets byggregler nu ska skärpas. Ett genomförande av den föreslagna regleringen kan inte heller förväntas leda till sådana negativa konsekvenser för miljön att regleringen inte kan godtas av den anledningen.

Den föreslagna regleringen påverkar inte möjligheten för den enskilde att bygga på ett sätt som medför att byggnadsverket uppfyller krav som

går längre än vad som anges i plan- och byggförordningen (2011:338) och BBR, om den enskilde bedömer att det är miljömässigt eller fastighetsekonomiskt motiverat att bygga på ett sådant sätt.

### **Övriga förslag**

De förslag som redovisas i denna lagrådsremiss i övrigt bör inte medföra några konsekvenser för miljön.

## **13.6 Konsekvenser för bostadsbyggandet**

### **Detaljplanekravet begränsas**

Enligt förslaget i avsnitt 5 begränsas kravet i plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, på att kommunen i vissa fall ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse m.m. genom en detaljplan till att endast avse åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden innebär betydande miljöpåverkan, respektive om det behövs med hänsyn till en befintlig eller planerad s.k. sevesoverksamhet. Kommunen får dock kräva att bebyggelse m.m. ska regleras med detaljplan i samma utsträckning som i dag.

Det är oklart i vilken utsträckning som kommunerna kan antas välja att inte upprätta en detaljplan eftersom det i många fall finns ett starkt kommunalt intresse av att kunna styra bebyggelseutvecklingen långsiktigt. Förslaget bör dock leda till att färre detaljplaner upprättas.

Regeringen eftersträvar att åstadkomma så enkla och effektiva plan- och byggprocesser som möjligt, vilket innebär att genomförandet av ett projekt – från idé till färdigställande – ska kunna ske utan onödigt dröjsmål.

Dagens långa handläggningstider för planläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De långa processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk från exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande räntekostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter planläggning.

Ett genomförande av ändringarna i detaljplanekravet kommer inte att innebära väsentligt fler bostäder i sig. I kombination med övriga regel-förenklingar i denna lagrådsremiss bidrar förslagen emellertid till att effektivisera byggprocessen som helhet, vilket innebär att tiden från idé till färdigställande kan kortas.

### **En enklare detaljplaneprocess**

Regeringen eftersträvar att åstadkomma så enkla och effektiva plan- och byggprocesser som möjligt, vilket innebär att genomförandet av ett projekt – från idé till färdigställande – ska kunna ske utan onödigt dröjsmål.

Dagens långa handläggningstider för planläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De långa processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk från exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande räntekost-

nader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter planläggning.

Regeringens förslag innebär bl.a. att fler detaljplaner kan handläggas med s.k. enkelt planförfarande samt att fler planer kan antas av kommunstyrelsen och byggnadsnämnden. Genom att fler detaljplaner inte behöver antas av kommunfullmäktige underlättas i viss mån den inomkommunala hanteringen, vilket innebär att den kommunala hanteringen kan kortas med några månader jämfört med om beslutet ska fattas av kommunfullmäktige.

Ett genomförande av förslagen kommer inte att innebära väsentligt fler bostäder i sig. I kombination med övriga regelförenklingar i denna bidrar förslagen emellertid till att effektivisera planprocessen som helhet, vilket innebär att tiden från idé från färdigställande kan kortas. Genom kortare handläggningstider kan den kommunala kapaciteten att handlägga detaljplaner öka något, men framför allt skapar kortade ledtider i planprocessen förutsättningar för att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till planläggning. Detta kan på sikt leda till ökad konkurrens inom byggsektorn och därmed ett ökat utbud av bostäder. Ett genomförande av förslagen kan därigenom sägas bidra till att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggandet.

### **Planbestämmelser om utformning upphör att gälla i vissa fall**

I avsnitt 6.5 föreslås att sådana bestämmelser i en detaljplan som avser utformning av byggnadsverk och tomter ska upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid löper ut, förutsatt att bestämmelserna reglerar ett annat område än ett sådant bebyggelseområde som är särskilt värdefullt från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Förslaget kan i viss mån förenkla hanteringen när det gäller ärenden om bygglov, vilket indirekt kan sägas påverka förutsättningarna för bostadsbyggandet positivt. Konsekvenserna för bostadsbyggandet torde emellertid vara av begränsad omfattning.

### **Länsstyrelsen bör ge kommunerna råd om tillämpningen av plan- och bygglagen under processen att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser**

I avsnitt 6.6 föreslås att länsstyrelsen även bör ge råd om tillämpningen av PBL inom ramen för samrådet. Förslaget syftar till att länsstyrelsen ska bidra i arbetet med att detaljplaner och områdesbestämmelser ska bli formellt korrekta och således uppmärksamma kommunen på eventuella brister i formellt hänseende. Avsikten är att färre detaljplaner ska upphävas efter överklagande. Länsstyrelsen ska i första hand lämna synpunkter i de fall som det förekommer väsentliga fel.

Förslaget kan i viss mån bidra till att färre antagna detaljplaner upphävs efter överklagande, vilket sparar resurserna hos kommunerna. Därtill förenklar formellt korrekta detaljplaner ofta plangenomförandet, vilket underlättar för bostadsbyggande. Konsekvenserna för bostadsbyggandet torde emellertid vara av begränsad omfattning.

### **Ett effektivare plangenomförande**

I avsnitt 7 redovisas enklare och tydligare regler för plangenomförandet. Förslagen medför att plan- och genomförandeprocesserna kan bedrivas på ett mera rationellt och sätt och i en snabbare takt än tidigare. Det medför att det kan bli enklare för kommunerna att planlägga vissa områden och att förhandlingarna om plangenomförandet kan ske på ett öppnare och mera enhetligt sätt.

Klara riktlinjer för exploateringsavtal och tydliggörandet av exploateringsavtalens materiella innehåll leder till snabbare och tydligare processer. Ökad öppenhet och insyn leder till en enhetlig behandling av stora och små intressenter på byggmarknaden. Dessa förhållanden leder till att flera aktörer kan intressera sig för etablera sig på byggmarknaden. Kapital behöver inte bindas i mark vars framtida användning för bostadsändamål kan vara osäker. Flera och även mindre byggherrar kan våga investera i mark och inleda förhandlingar med kommunen. Detta medför att flera byggprojekt kan komma att påbörjas samtidigt som konkurrensen kan öka vilket i sin tur kan leda till lägre kostnader för bostadskonsumenten.

### **Ökat utrymme för avvikelser från en detaljplan**

I avsnitt 8.1 föreslås ett ökat utrymme för att ge bygglov för en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. I avsnitt 8.2 föreslås även att kommunen ska få möjlighet att förklara att fler planstridiga fastigheter och byggnadsverk ska kunna godtas som en liten avvikelse.

Det ökade utrymmet att ge lov för avvikelser medföra en ökad flexibilitet, på så vis att förslaget medför ökade möjligheter att tillgodose byggherrens önskemål. Även förslaget att fler planstridiga fastigheter och byggnadsverk kan komma att godtas som en mindre avvikelse leder till en ökad flexibilitet. Förslagen kan i ett begränsat antal fall leda till att en detaljplan inte behöver ändras för att tillgodose en önskvärd bebyggelseutveckling.

Sammantaget bedöms förslaget medföra vissa positiva konsekvenser för bostadsbyggandet till följd av den ökade flexibiliteten. Konsekvenserna för bostadsbyggandet torde emellertid vara av begränsad omfattning.

### **Ett planvillkor kan hanteras som ett villkor för att ge startbesked**

Enligt förslaget i avsnitt 8.3 ska en kommun i en detaljplan få bestämma att startbesked för en åtgärd, som innebär en väsentlig ändring av markens användning, ska få ges endast under förutsättning att en viss omständighet är uppfylld. Har kommunen i en detaljplan bestämt att lov får ges endast under en viss förutsättning, ska kommunen, om det är lämpligt, få ge ett lov med villkoret att omständigheten i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Uppfyllandet av ett sådant villkor ska utgöra ett krav för att kommunen ska kunna ge ett startbesked.

Förslaget kan i vissa fall förkorta genomförandet av en detaljplan, vilket är positivt för bostadsbyggandet. Konsekvenserna för bostadsbyggandet torde emellertid vara av begränsad omfattning.

## **Även andra huvudmän än det allmänna kan godtas inom s.k. A-tomter**

I avsnitt 8.4 föreslås att bygglov ska ges till en åtgärd, på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, även om en sökande inte är ett offentligt organ. När det gäller sådana äldre stadsplaner och byggnadsplaner som inte måste ha ett närmare angivet allmänt ändamål, är dock möjligheten begränsad. Om ett bygglov ges till en sökande som inte är ett offentligt organ ska rätten respektive skyldigheten för kommunen att lösa in marken upphöra att gälla.

Förslaget påverkar inte bostadsbyggandet.

### **Förbudet mot kommunala särkrav**

Byggkravsutredningen bedömer att byggkostnaden på grund av särkrav ökar med i genomsnitt 10 till 15 procent, vilken till den övervägande delen beror av särkrav vad gäller bostäders energianvändning. Detta motsvarar för en normalvilla eller en normallägenhet en merkostnad på 200 000 till 300 000 kr (SOU 2012:86 s. 60 f.).

Under remissbehandlingen har flera remissinstanser kritiserat utredningens beräkningar för att innehålla olika former av brister, bl.a. för att enbart utgå från anläggningskostnaderna och inte se till livscykelkostnaderna under byggnadens hela livstid. Det har också påpekats att beräkningarna främst avser småhus samt att det är andra förutsättningar som gäller för flerbostadshus. Regeringen konstaterar att det finns flera osäkerheter i beräkningarna, men det får ändå anses styrkt att särkraven leder till sådana merkostnader att det har betydelse för bostadsbyggandet i landet.

En risk med kommunala särkrav är att dessa riskerar att splittra upp landet i olika delmarknader, om varje kommun ställer sina egna krav i olika avseenden. Detta motverkar ett rationellt byggande, som främjas av långsiktiga, tydliga och nationellt fastställda byggregler. Industriellt byggande förutsätter långsiktighet för att kunna utveckla konkurrenskraftiga koncept, eftersom sådana koncept ofta förutsätter stora investeringar. De kommunala särkraven riskerar att försämra förutsättningarna för ett rationellt byggande. Om den föreslagna regleringen genomförs kan förutsägbarheten öka och förutsättningarna för att utveckla konkurrenskraftiga koncept inom byggindustrin förbättras.

Från byggbranschen har det framförts att det ofta är otydligt hur särkrav ska verifieras och följas upp och att detta riskerar att leda till att konkurrensen snedvrids, t.ex. på grund av otydliga energikrav i anbudsfrågor. Enligt uppgifter från byggbranschen förekommer det att byggherrar ställer långtgående energikrav i frågor, men att det i underlaget inte specificeras vilka indata som ska ligga till grund för beräkningarna, hur kraven ska följas upp, vilken standard som ska tillämpas m.m. Detta kan leda till att anbuderna inte blir jämförbara med varandra. Enligt branschen finns en stor okunskap hos både enskilda byggherrar och kommuner om hur de bör ställa energikrav, vad som bör ingå och hur kraven bör följas upp. Risken för snedvriden konkurrens kan antas minska om den föreslagna regleringen införs.

Sammanfattningsvis kan sägas att kostnaderna för byggherrar och exploatörer kan antas minska om förslagen genomförs. När byggkostnader-

na minskar leder detta till ökad efterfrågan på nya bostäder, vilket i sin tur kan antas leda till ett ökat bostadsbyggande.

### **Kommunala riktlinjer för markanvisningar**

Förslaget att varje kommun som upprättar detaljplaner ska ha aktuella riktlinjer för markanvisningar kan underlätta för den som har ett intresse av att förvärva mark för byggnation. Förslaget innebär att det ska vara tydligt för alla vilka villkor som gäller för markanvisning i en kommun, vilket kan gynna transparens och konkurrens mellan byggbolag. Tydligare villkor för markanvisningar kan också göra det lättare för mindre byggbolag att verka på samma villkor som de större.

Förslaget bör leda till att förutsättningarna för bostadsbyggandet förbättras.

### **Övriga förslag**

De förslag som redovisas i denna lagrådsremiss i övrigt bör inte medföra några konsekvenser för miljön.

## **13.7 EU-rätten**

### **En enklare detaljplaneprocess**

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. miljökonsekvensbeskrivningar. Syftet är bl.a. att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och på miljön. I miljöbalken finns även bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar av sådana planer och program, vilkas genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 11–18 §§ miljöbalken). Dessa bestämmelser ska även tillämpas när en detaljplan upprättas (4 kap. 34 § plan- och bygglagen [2010:900], förkortad PBL).

Bestämmelserna i PBL och miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar är en följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, närmare bestämt de krav som uppställs i det s.k. MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt) respektive SEA-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan).

Det s.k. Seveso II-direktivet, dvs. rådets direktiv 96/82/EG av den 9 december 1996 om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår, ställer krav på att medlemsstaterna ska se till att målen när det gäller att förebygga allvarliga olyckshändelser och begränsningen av följderna av sådana olyckor beaktas vid regleringen av markanvändningen och annan relevant reglering.

Förslagen till enklare planprocess innebär att detaljpaneläggning som berör en s.k. sevesoverksamhet alltid ska anses vara av sådan art att det



utökade förfarandet ska tillämpas (jfr avsnitt 6.1.1). Inom ramen för planprocessen finns därefter krav på planeringsunderlag och krav på samråd m.m. med berörda myndigheter som tillgodoser kraven i direktivet. De nu redovisade förslagen bedöms vara förenliga med EU-rätten.

### **Övriga förslag**

De förslag som redovisas i denna lagrådsremiss i övrigt bedöms vara förenliga med EU-rätten.

## **13.8 Övriga konsekvenser**

### **Konsekvenser för sammanslutningar**

#### *En enklare detaljplaneprocess*

Under planprocessen ska sådana sammanslutningar som kan antas ha ett väsentligt intresse av förslaget ges tillfälle till samråd. Med sammanslutningar menas i detta sammanhang bl.a. intresseorganisationer, t.ex. natur- och friluftsföreningar, handikapporganisationer, villaägarföreningar, miljögrupper, en vägförening, föreningen Hem och skola m.m. (prop. 1985/86:1 s. 536–537). Den föreslagna regleringen medför ingen ändring i fråga om kommunens skyldighet att samråda med sammanslutningar – dessa organisationer ska med andra ord ges tillfälle att delta i samrådet i samma utsträckning som i dag.

De föreslagna lagändringarna kommer bl.a. att medföra att färre detaljplaner kungörs. Organisationer som huvudsakligen uppmärksammar planförslag via ortstidningen, dvs. sådana organisationer som lämnar synpunkter spontant utan att kommunen har bedömt att organisationen kan antas ha ett väsentligt intresse av förslaget, kan därmed få svårare att uppmärksamma pågående planarbeten. Genom att det stora flertalet av alla kommuner informerar om pågående planarbeten på sin webbplats kan det emellertid antas att det är förhållandevis få organisationer som helt och hållet är beroende av att få information om planarbeten via kungörelser i ortstidningen. Därtill kommer kungörelser även i fortsättningen att ske om planförslaget är av stor betydelse, av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planen står i strid med kommunens översiktsplan eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det inte finns skäl att tro att sammanslutningar i allmänhet kommer att ges sämre förutsättningar att få information om sådana planförslag som kan antas ha betydelse för sammanslutningens verksamhet.

#### *Särskilt om miljöorganisationer*

Sverige tillträdde den s.k. Århuskonventionen, eller konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, i maj 2001. I konventionen förklaras att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människors välbefinnande och för deras åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter (jfr prop. 2009/10:184 s. 184). Enligt konventionen har varje

människa rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande men har också en skyldighet att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. För att åstadkomma dessa rättigheter och skyldigheter anger konventionen att medborgarna måste ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Enligt konventionen har miljöorganisationer en särskilt viktig roll och de tillerkänns därför samma rättigheter som den berörda allmänheten i övrigt. Även det s.k. MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt) innehåller krav på att icke-statliga miljöorganisationer som uppfyller vissa krav ska anses ha sådant intresse av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet att de ska ha rätt att få en prövning av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ som har inrättats genom lag.

Till följd av Århuskonventionen och MKB-direktivet har vissa miljöorganisationer, som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, getts en särskild rätt att överklaga sådana beslut som innebär att en detaljplan antas, ändras eller upphävs, om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller om planen innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken (jfr 13 kap. 12–13 §§ plan- och bygglagen [2010:900] respektive 16 kap. 13 § miljöbalken).

För att miljöorganisationerna ska kunna fylla den funktion som avses i Århuskonventionen och MKB-direktivet, är det väsentligt att organisationerna ges tillfälle att lämna synpunkter på sådana planförslag som har betydelse för en långsiktigt hållbar utveckling.

Som redan nämnts behålls kravet på kungörelser i det fall där planförslaget är av stor betydelse, av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planen står inte är förenlig med kommunens översiktsplan eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna. Mot denna bakgrund finns inte skäl att tro att miljöorganisationer skulle få svårare att informera sig om sådana planförslag som kan antas ha betydelse för organisationens verksamhet.

### **Förutsättningarna för en digital planprocess**

Förslagen motverkar inte förutsättningarna för en digital planprocess. De förslag som finns i avsnitt 6.7 kan i viss mån sägas underlätta övergången till en digital planprocess.

### **Tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga**

#### *Förbudet mot kommunala särkrav*

Vissa kommuner ställer särkrav avseende tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Det förekommer t.ex. att kommuner kräver att vissa åtgärder ska vara utförda redan vid nybyggnad trots att Boverkets byggregler (BFS 2011:6), förkortade BBR, medger att tillgängligheten till byggnaden ska anses vara tillgodosedd om det med enkla åtgärder går att vidta motsvarande åtgärd i efterhand. Särkra-

ven inom detta område motiveras bl.a. av att god tillgänglighet, redan i samband med nybyggnad, innebär ökade möjligheter för den som drabbas av t.ex. nedsatt rörelseförmåga att bo kvar i sin bostad. Dessutom minskar behovet av kostnadskrävande anpassningsåtgärder i efterhand om en funktionsnedsättning uppkommer.

Enligt den enkätundersökning som Byggkravsutredningen låtit göra rör det sig om en mindre andel av kommunerna som ställer krav på detta område (mindre än en tiondel av de kommuner där det byggs mest). Den föreslagna regleringen tydliggör att en kommun inte kan ställa sådana krav. Regleringen påverkar emellertid inte kommunens möjligheter att ställa särkrav när kommunen bygger i egen regi eller upphandlar tjänster. I de delar som kommunernas tillgänglighetskrav avser preciseringar av vad som redan gäller så kan kommunen även i fortsättningen ställa dessa krav.

Viss risk för konsekvenser för bebyggelsens tillgänglighet finns i de kommuner som ställer skärpta krav på tillgänglighet. Ett genomförande av förslaget kan härigenom på sikt medföra en marginell ökning av antalet bostadsanpassningsärenden. Förändringen torde dock vara begränsad eftersom denna typ av särkrav är relativt ovanliga, och att även kraven i plan- och byggförordningen (2011:338), förkortad PBF, och BBR syftar till att säkerställa en god tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Liksom för övriga tekniska egenskaper gäller att regleringen inte påverkar möjligheten för den enskilde att bygga på ett sätt som medför att byggnadsverket uppfyller krav som går längre än vad som anges i PBF och BBR.

## 14 Författningskommentar

### 14.1 Förslaget till lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar

#### 1 §

I paragrafens *första stycke* finns en allmän beskrivning av innehållet i lagen. I *andra stycket* definieras begreppet markanvisning. I övrigt används vissa begrepp som förklaras i plan- och bygglagen (2010:900).

Med markanvisning menas en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande. Termerna ”byggherre” och ”bebyggande” har samma innebörd som enligt 1 kap. 4 § plan- och bygglagen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

#### 2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för en kommun att anta riktlinjer för markanvisningar.

Riktlinjerna ska enligt *första stycket* innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för

bebyggande. Med utgångspunkter och mål avses principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförande av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett avtal om försäljning eller upplåtelse av mark. Riktlinjerna ska även innehålla handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar, dvs. hur kommunen hanterar inkomna intresseanmälningar och förslag från byggherrar, hur beslutsgången ser ut i sådana ärenden, vilka krav som ställs på en sådan intresseanmälan för att den ska bli behandlad samt något om kommunens bedömningsgrunder vid utvärdering av förslag. Riktlinjerna ska vidare innehålla principer för markprissättning. I riktlinjerna ska kommunen tydliggöra på vilket sätt man avser säkerställa att mark inte försäljs under marknadspriset, mot bakgrund av de regler som finns i kommunallagen (1991:900) och EU:s statsstödsregler. Enligt *andra stycket* är en kommun, som inte genomför några markanvisningar, inte skyldig att anta riktlinjer för markanvisningar.

Kommunens beslut om att anta riktlinjer för markanvisningar går inte att överklaga genom förvaltningsbesvär utan endast genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Övervägandena finns i avsnitt 11.

## 14.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

### 1 kap.

#### 4 §

En definition av termen *exploateringsavtal* har införts till följd av lagregleringen av en skyldighet för kommunerna att anta riktlinjer för exploateringsavtal och regleringen av avtalens materiella innebörd m.m. Med exploateringsavtal avses i denna lag ett avtal om genomförande av en detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan kommunen och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur. Med ”avtal om genomförande av en detaljplan” menas avtal som reglerar frågor om åtgärder som avses i 6 kap. 39 §, dvs. sådana åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Med ”avtal mellan kommunen och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur” menas utbyggnad av sådana järnvägar och vägar som staten har huvudansvaret för och som normalt kommer till stånd efter en planläggning med stöd av väglagen (1971:948) eller lagen (1985:192) om byggande av järnväg. I vissa fall, framför allt i tätbebyggda områden, kommer en utbyggnad av järnvägar och vägar till stånd genom tillämpning av såväl infrastrukturlagstiftningen som detaljplaneinstitutet. I de fall staten, genom Trafikverket, och kommunen träffar ett avtal om finansieringen av en utbyggnad av en sådan statlig transportinfrastruktur är det, med den valda definitionen, inte fråga om ett exploateringsavtal. Sådana avtal kan därmed ingås fristående från kommunens beslutade riktlinjer för exploateringsavtal och utan beaktande av bestämmelserna om exploateringsavtalens materiella innehåll.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

#### 4 kap.

##### 2 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om krav på reglering med detaljplan, har ändrats på så sätt att det blir obligatoriskt med detaljplan i färre fall än enligt gällande bestämmelser.

Enligt *första stycket 1* ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för en åtgärd som kräver bygglov, om användningen av byggnadsverket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Huruvida genomförandet av en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan framgår av förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar. Enligt 4 § andra stycket den förordningen ska genomförandet av en detaljplan antas medföra en betydande miljöpåverkan om kommunen med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till förordningen finner att så är fallet.

Enligt *första stycket 2* ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för en åtgärd som kräver bygglov vid en nyetablering av en verksamhet som regleras i lagen (1999:381) om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, förkortad sevesolagen. Sevesolagen genomför Seveso II-direktivet (rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår) och tillämpas på verksamheter där farliga kemiska ämnen förekommer i mängder som motsvarar eller överstiger de mängder som regeringen föreskriver (se förordningen [1999:382] om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor, förkortad sevesoförordningen). Seveso II-direktivet ställer vid nyetablering av en verksamhet krav på olycksförebyggande åtgärder genom planering av markanvändning. Kravet på detaljplan gäller såväl sevesoverksamheter på högre som lägre nivå i enlighet med vad som framgår av sevesolagen och sevesoförordningen. Med ”verksamhet” avses detsamma som enligt sevesolagens definition i 2 §, dvs. hela det område som står under en verksamhetsutövers ledning eller kontroll eller flera verksamhetsutövers gemensamma ledning eller kontroll och där det finns farliga ämnen vid en eller flera anläggningar, inbegripet såväl det geografiska området som gemensamma eller därtill hörande infrastrukturer eller aktiviteter.

Enligt *första stycket 3* ska kommunen med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för ett nytt byggnadsverk som kräver bygglov, om det behövs med hänsyn till närheten till en verksamhet som omfattas av sevesolagen. Frågan om behovet av en detaljplan måste prövas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. Vid denna bedömning ska hänsyn tas både till arten av den tillkommande bebyggelsen och till de risker som är förknippade med den aktuella sevesoverksamheten. Bostadsbyggnader och andra byggnadsverk såsom skolor, sjukhus och industrier kan således kräva ett större avstånd till sevesoverksamheten än viss annan bebyggelse.

I *andra stycket* föreskrivs ett undantag från första stycket 1, nämligen för de fall då en bygglovspliktig åtgärd, som innebär betydande miljöpåverkan, har stöd i en aktuell översiktsplan som är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande och den sammanfattande redogörelse som länsstyrelsen ska lämna till kommunen i samband med en aktualitetsprövning (3 kap. 28 §). En grundläggande förutsättning för att kravet på detaljplan inte ska gälla är att åtgärden har stöd i en översiktsplan. Detta innebär att det måste framgå av översiktsplanen att åtgärden kan tillåtas på den aktuella platsen. En annan förutsättning för att kravet på detaljplan inte ska gälla är att översiktsplanen är aktuell. Av övergångsbestämmelserna framgår att de nya föreskrifterna i *andra stycket* inte ska tillämpas i fråga om sådana översiktsplaner som har antagits före den 1 juli 2015 och som inte efter den dagen har fördjupats för det område som åtgärden avser. Av kravet på att planen ska vara aktuell följer att planen dessutom måste aktualitetsprövas under mandatperioden (3 kap. 27 §). Har planen aktualitetsprövats under den föregående mandatperioden bör den anses vara aktuell fram till dess att en ny aktualitetsprövning görs. Har planen inte aktualitetsprövats under den föregående mandatperioden bör den dock inte anses uppfylla kravet på att vara aktuell.

Undantaget i *andra stycket* omfattar inte första stycket 2 eller 3. Kravet på detaljplan enligt dessa punkter gäller således alltid när det är fråga om åtgärd i anslutning till en befintlig eller planerad sevesoverksamhet.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

### 3 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att kommunen med en detaljplan får pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för vissa särskilt angivna fall.

Regleringen i *första stycket* motsvarar i huvudsak gällande 2 § första stycket, men har i stället gjorts frivillig för kommunen. Tillsammans med kraven enligt 2 och 3 §§ anges i denna bestämmelse de situationer där kommunen kan avslå en ansökan om bygglov med hänvisning till att den sökta åtgärden förutsätter planläggning (jfr 9 kap. 31 § 2). Bestämmelsen utesluter inte att kommunen även i andra situationer kan reglera användningen av mark- och vatten genom en detaljplan. Många gånger kan kommunen vilja pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk genom en detaljplan för att bättre kunna bedöma t.ex. trafik- och utformningsfrågor än vad som är möjligt inom ramen för en bygglovsprövning. Motiven för att detaljplanlägga området kan t.ex. vara att kommunen önskar säkerställa allmänhetens tillgång till ett visst område eller för att långsiktigt kunna reglera utvecklingen av t.ex. en mindre campingplats eller en enstaka industrianläggning som inte medför betydande miljöpåverkan.

Enligt *andra stycket* gäller dock inte bestämmelserna i första stycket om vindkraftverk (punkt 3) om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. I sådana fall ska åtgärden prövas i bygglovet eller förhandsbeskedet och inte med en detaljplan. En motsvarande bestämmelse finns i gällande 2 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

## 7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om huvudmannskapet för allmänna platser. Paragrafen har förtydligats så att det uttryckligen framgår att kommunen i detaljplanen, om det finns särskilda skäl för det, får bestämma att huvudmannskapet ska vara enskilt för en eller flera allmänna platser.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

## 8 §

Paragrafen har ändrats redaktionellt till följd av ändringen i 7 § angående att uttryckligen ange att huvudmannskapet för en eller flera allmänna platser ska vara enskilt om kommunen inte ska vara huvudman.

## 14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kommunen i en detaljplan får bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under vissa förutsättningar. Tidigare var paragrafen begränsad till lov.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

## 16 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om vad kommunen får reglera i en detaljplan, har arbetats om i syfte att förtydliga när kommunen får bestämma de preciserade krav som behövs för att följa lagens krav på varsamhet och bestämma om skydd för särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser.

I *punkt 2* regleras kommunens möjligheter att i fråga om byggnadsverk bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§. Innehållet i denna punkt motsvarar delvis punkt 2 och 4 i gällande paragraf och överensstämmer i sak med bestämmelserna i 5 kap. 7 § första stycket 4 a äldre plan- och bygglagen (1987:10).

I *punkt 3* regleras kommunens möjligheter att bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 §. Innehållet motsvarar delvis punkt 2 och 4 i gällande paragraf och överensstämmer i sak med bestämmelserna i 5 kap. 7 § första stycket 4 b äldre plan- och bygglagen. Sådana bestämmelser som regleras i denna punkt kan komma att utlösa ersättningsskyldighet för kommunen enligt 14 kap. 10 §. Ändringarna har gjorts endast i förtydligande syfte. Kommunens möjlighet att i detaljplan införa skydd för särskilt värdefulla byggnadsverk m.m. innebär inte att sådana bestämmelser måste införas för att skyddet mot förvanskning i 8 kap. 13 § ska gälla. Den bestämmelsen har en självständig innebörd och nu gjorda förtydliganden medför ingen ändring av detta förhållande.

*Punkt 4* motsvarar tidigare punkt 3. Punkten har ändrats redaktionellt till följd av att nuvarande punkt 4 har arbetats in i punkt 2 och 3.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

### 25 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att vissa planbestämmelser om utformning av byggnadsverk och tomter ska upphöra att gälla när detaljplanens genomförandetid går ut. Det handlar om sådana bestämmelser om arkitektonisk eller estetisk utformning som kommunen har beslutat om enligt 16 § 1 och som reglerar andra områden än sådana särskilt värdefulla bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 §. De bestämmelser om ett byggnadsverks eller en tomts utformning som paragrafen tar sikte på gäller sådana planbestämmelser som syftar till att ett byggnadsverk eller en tomt ska ges ett visst visuellt eller arkitektoniskt intryck, exempelvis för att ge en byggnad eller en bebyggelsegrupp en viss enhetlighet eller särprägel eller för att en byggnad ska passa in i en befintlig eller planerad miljö. En detaljplan kan t.ex. ange att en fasad ska utformas på ett sätt som innebär att vissa partier ska skjuta fram och att vissa partier ska dras tillbaka i syfte att skapa en variationsrik fasad som del av ett arkitektoniskt uttryck. Ett annat exempel är en planbestämmelse som anger att endast vissa takvinklar kan komma i fråga i syfte att säkerställa en enhetlig utformning av bebyggelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

### 33 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om en detaljplans planbeskrivning, har ändrats till följd av att exploateringsavtalen lagregleras.

I *tredje stycket* har en ny bestämmelse införts om att det av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.3.

### 35 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om redovisningen av en miljökonsekvensbeskrivning i vissa fall, har följdändrats på grund av att bestämmelserna i 5 kap. 7 § 2 och 3 har flyttats till 5 kap. 7 a §.

### 36 §

Paragrafen har följdändrats på grund av upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna (6 kap. 3–10 och 12 §§).

### 42 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om vad kommunen får reglera med områdesbestämmelser, har arbetats om i syfte att förtydliga när kommunen får bestämma de preciserade krav som behövs för att följa lagens krav på varsamhet och bestämma om skydd för särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden samt särskilt värdefull mark för gemensam användning. Ändringarna har samband med ändringar i 16 § och 14 kap. 10 §.

I *punkt 2* finns, liksom enligt gällande bestämmelser, en bestämmelse om att kommunen får reglera användningen och utformningen av mark för gemensam användning. Den tidigare bestämmelsen om kommunens



möjligheter att meddela skydd för särskilt värdefull mark har dock flyttats till en ny punkt 6.

I *punkt 5 c* finns, liksom enligt gällande bestämmelser, en bestämmelse om att kommunen får bestämma i sådana frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5, dvs. bl.a. att precisera de krav på varsamhet som följer av 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§. Den tidigare hänvisningen i punkten omfattade även kommunens möjligheter att meddela skydd för särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden. Den bestämmelsen har dock flyttats till den nya punkten 6.

I *punkt 6*, som är ny, regleras kommunens möjligheter att meddela bestämmelser om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § samt sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt. Innehållet i denna punkt fanns tidigare i punkt 2 och 5 c och överensstämmer i sak med bestämmelserna i 5 kap. 16 § andra stycket 4 b och 5 äldre plan- och bygglagen (1987:10). Sådana bestämmelser som regleras i denna punkt kan komma att utlösa ersättningsskyldighet för kommunen enligt 14 kap. 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

## **5 kap.**

### **6 §**

Paragrafen innehåller en bestämmelse som redogör för de olika stegen i detaljplaneprocessen innan en ny detaljplan kan antas. Planförfarandet har förenklats genom flera ändringar i 5 kap. och ett enklare standardförfarande ska gälla för flertalet planer. De steg i detaljplaneprocessen som redovisas i bestämmelsen är de som omfattas av detta standardförfarande. Eftersom standardförfarandet som huvudregel inte omfattar någon kungörelse, har ordet "kungjort" utmönstrats ur paragrafen. I 7 och 7 a §§ hänvisas till särskilda bestämmelser om planförfarandet.

### **7 §**

Ett enklare planförfarande har införts som ska gälla för flertalet planer, se 6 §. För vissa planer ska dock ett utökat förfarande gälla. I paragrafen hänvisas till de särskilda bestämmelser i kapitlet som reglerar det utökade förfarandet. I paragrafen regleras också för vilka detaljplaner det utökade förfarandet är tillämpligt.

I *punkt 1* regleras sådana planer som inte är förenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §. Planförslaget ska överensstämma med de intentioner som kommit till direkt uttryck i översiktsplanen i frågor om områdets användning och utformning. Om förslaget inte är förenligt med översiktsplanen ska detta leda till att det utökade förfarandet tillämpas. Om översiktsplanen inte säger något av intresse i sammanhanget, bör det ändå vara möjligt att använda standardförfarandet om översiktsplanens allmänna intentioner inte motverkas. Om länsstyrelsen har motsatt sig översiktsplanens utformning när det gäller de delar som har betydelse i detaljplaneärendet bör planen alltid handläggas enligt det utökade förfarandet, även om planförslaget är förenligt med översiktsplanen.

Enligt *punkt 2* ska det utökade förfarandet användas för detaljplaner som är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten. Med

uttrycket av ”stor betydelse” avses sådana planer som omfattar större områden, planer som reglerar många motstridiga intressen, särskilt känsliga miljöer eller som är av principiellt intresse. Även sådana planer som medför större ekonomiska eller andra åtaganden för kommunen bör hänföras till kategorin av stor betydelse. Likaså bör planer som kan komma att medföra allvarliga risker i förhållande till människors hälsa och säkerhet hänföras till denna kategori. Planer som omfattar eller berör s.k. sevesoverksamheter (jfr lagen [1999:381] om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor) bör alltid anses vara av stor betydelse, men även planer som innefattar mindre allvarliga risker kan ofta anses tillhöra denna kategori. Vid bedömningen av om planen är av stor betydelse bör i första hand beaktas om planen kan antas vara av stor betydelse för andra än berörda sakägare, t.ex. bostadsrätts-havare och hyresgäster, inom eller i närheten av planområdet. Den omständigheten att planförslaget kan ha stor betydelse för en enskild sakägare innebär inte nödvändigtvis att planförslaget har stor betydelse från allmän synpunkt på så sätt som avses i paragrafen. En detaljplan som innebär att mark tvångsvis kan tas i anspråk bör alltid anses vara av stor betydelse.

Med uttrycket ”av betydande intresse för allmänheten” avses sådana planförslag som kan antas angå en större krets människor som inte redan kommer att underrättas om planförslaget i egenskap av sakägare eller boende i eller i anslutning till planområdet. Vid denna bedömning måste platsens karaktär beaktas. Ett område som används av allmänheten för rekreation och friluftsliv har t.ex. ett större intresse för allmänheten än ett område som från början är otillgängligt. Förändringar av vissa betydelsefulla kulturmiljöer kan också ha stort intresse för allmänheten. Därigenom avses inte enbart kulturhistoriskt värdefulla miljöer, utan även sådana miljöer eller byggnadsverk som har ett stort lokalt intresse. Ärenden där strandskydd sätts ifråga, bör tillhöra denna kategori, men endast i de fall då tidigare allmänt tillgänglig mark tas i anspråk. Den omständigheten att en detaljplan berör allmän platsmark innebär inte med automatik att planen är av betydande intresse för allmänheten. Endast i de fall där det står klart att intresset för den allmänna platsen verkligen är betydande från allmänhetens sida bör det vara obligatoriskt att planen handläggs med ett utökat förfarande.

*Punkt 3* omfattar sådana planer som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Regeringen har i förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, förkortad MKBF, meddelat bestämmelser om huruvida genomförandet av en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt 4 § andra stycket MKBF ska genomförandet av en detaljplan antas medföra en betydande miljöpåverkan om kommunen med beaktande av de kriterier som anges i bilaga 4 till förordningen finner att så är fallet. Om planförslaget medger att planområdet får tas i anspråk för en sådan verksamhet eller åtgärd som avses i 4 kap. 34 § andra stycket PBL, ska kommunen vid sin bedömning av om planen medför en betydande miljöpåverkan tillämpa kriterierna i bilaga 2 till MKBF.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1.

### **7 a §**

I paragrafen, som är ny, regleras de planer som enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I paragrafen hänvisas till de särskilda bestämmelser som reglerar förfarandet för dessa planer. Bestämelsen motsvarar i sak gällande bestämmelse i 7 § punkterna 2 och 3.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1.

### **11 §**

Paragrafen, som reglerar vilka kommunen ska samråda med i arbetet med att ta fram ett program eller ett förslag till detaljplan, har ändrats på så sätt att ett nytt andra stycke har införts. Samma samråds-krets ska som huvudregel gälla för alla planer och program. Det innebär att den nuvarande särregleringen avseende det förenklade planförfarandet tas bort (se gällande 15 §). För sådana planer som avses i 7 a § behålls dock särregleringen i 16 §.

I *andra stycket* har ett nytt undantag från samrådsskyldigheten införts. Enligt detta undantag behöver inte kommunen samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem. Möjligheten för kommunen att avstå från samråd gäller såväl en som flera av de uppräknade intressenterna. Med uttrycket ”uppenbart saknar betydelse” avses att frågan verkligen ska vara ovidkommande för dessa. Planändringar som enbart avser förlängning av genomförandetiden eller enbart bekräftar rådande förhållanden är exempel på sådana frågor som vanligtvis saknar betydelse för de boende.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.3.

### **11 a §**

I paragrafen, som är ny, regleras i vilka fall som kommunen ska kungöra ett förslag till detaljplan.

Om planförslaget är ett sådant förslag som avses i 7 §, ska kommunen enligt *första stycket* kungöra förslaget och samråda om det under en viss tid som ska vara minst tre veckor (samrådstid). Innehållet i första stycket motsvarar i sak gällande bestämmelser i 18 § första stycket. Samråds-kretsen regleras i 11 §. Av 11 § tredje stycket följer att för samråd enligt 11 § första stycket 2–4 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.

I *andra stycket* finns en hänvisning till 18 a § som innehåller särskilda bestämmelser om kungörelse av planförslag som avser planer som enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. I *andra stycket* finns också en hänvisning till 11 b § som reglerar hur kungörelse ska ske och vad den ska innehålla.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1 och 6.1.2.

### 11 b §

I paragrafen, som är ny, regleras hur kungörelse ska ske och vad den ska innehålla.

Innehållet i paragrafen motsvarar i sak gällande bestämmelser i 19 § första och andra styckena, förutom vad avser första stycket 7 som är relevant först under granskningstiden. Också punkten 3 i gällande lydelse av 19 § första stycket utgår på grund av upphävandet av de s.k. exploateringsbestämmelserna (6 kap. 3–10 och 12 §§).

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

### 11 c §

I paragrafen, som är ny, regleras kommunens skyldighet att hålla planförslaget och underlaget tillgängligt under samrådstiden.

Innehållet i paragrafen motsvarar i sak gällande bestämmelser i 21 § första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.2.

### 13 §

I paragrafen regleras vad kommunen ska redovisa under ett samråd.

På motsvarande sätt som enligt dagens normala planförfarande ska kommunen enligt *första stycket* redovisa förslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Bestämmelsen har också kompletterats med en skyldighet för kommunen att redovisa hur kommunen avser att handlägga planförslaget, dvs. om kommunen avser att handlägga ärendet enligt det s.k. standardförfarandet eller det s.k. utökade förfarandet. Detta innebär att till skillnad från gällande rätt ställs samma krav på vilket underlag som ska redovisas oavsett vilket planförfarande som tillämpas. Kommunen får dock låta bli att redovisa skälen för planförslaget, planeringsunderlaget eller bådadera om det är uppenbart att det inte skulle tillföra ärendet något, t.ex. om planärendet endast innebär en förlängning av genomförandetiden eller om planen ska upphävas för att den inte längre är aktuell.

*Andra stycket* motsvarar sista meningen i gällande lydelse av paragrafen.

I *tredje stycket* har en ny bestämmelse införts om att kommunen – i fall kommunen avser att ingå exploateringsavtal – även ska redovisa dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Det som kommunen under samrådet ska redovisa enligt denna nya bestämmelse överensstämmer med det som enligt tillägget i 4 kap. 33 § tredje stycket ska framgå av planbeskrivningen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.5 och 7.4.3.

### 14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om länsstyrelsens skyldigheter under samrådet. Det nya *andra stycket* motsvarar dels i sak innehållet i nuvarande punkten 2, dels har det införts en ny bestämmelse om att länsstyrelsen också i övrigt ska ge råd om tillämpningen av lagen, om länsstyrelsen bedömer att det är behövligt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

## 15 §

Innehållet i paragrafen är nytt. Paragrafen innehåller bestämmelser om lantmäterimyndighetens uppgifter under samrådet.

Under ett samråd om en detaljplan ska lantmäterimyndigheten särskilt verka för att ett förslag till detaljplan är förenligt med bestämmelserna i 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och tredje stycket, dvs. bestämmelserna om huvudmannaskap, fastighetsindelning och planbeskrivning. Lantmäterimyndigheten ska vidare ge råd om tillämpningen av 6 kap. 40–42 §§, dvs. bestämmelserna om exploateringsavtal.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3 och 7.4.3.

## 16 §

Paragrafen, som innehåller en särreglering av planförfarandet för planer som avses i 7 a §, har följdändrats med anledning av förändringarna av kungörelseförfarandet.

## 17 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om samrådsredogörelsen. *Första stycket* har ändrats med anledning av att det nya standardförfarandet i princip överensstämmer med det enkla planförfarandet enligt tidigare gällande bestämmelser. Någon ändring i sak är dock inte avsedd. Liksom tidigare är huvudregeln att de synpunkter som kommer in under samrådet ska redovisas i en samrådsredogörelse. Detta gäller de planförslag som ska handläggas i enlighet med det utökade förfarandet enligt 7 §, dvs. om detaljplanen inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande, är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. För merparten av alla planförslag kommer det dock att vara tillräckligt att redovisningen görs i granskningsutlåtandet enligt 23 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.4.

## 18 §

Paragrafens *första stycke* innehåller bestämmelser om att kommunen efter ett samråd ska ge dem som kommunen har samrätt med enligt 11 § tillfälle att godkänna kommunens planförslag eller informera om planförslaget genom en underrättelse enligt 19 § och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst två veckor. Granskningstiden får göras kortare, om alla berörda är överens om det. Med uttrycket ”alla berörda” avses samma krets som kommunen enligt 20 § ska skicka ett meddelande eller vissa handlingar till. Hur underrättelse och granskning ska gå till regleras närmare i 19–21 §§. Förfarandet ersätter det nuvarande kungörelseförfarandet.

I *andra stycket* regleras skyldigheten att kungöra ett planförslag, om kommunen efter ett samråd bedömer att förslaget är ett sådant som avses i 7 §. Kungörelse ska i en sådan situation göras antingen om planförslaget inte tidigare har kungjorts eller om planförslaget har ändrats väsentligt. Bestämmelsen om kungörelse i 11 b § ska tillämpas även när kungörelse sker i detta stadium av planprocessen. Vid tillämpningen av 11 b § ska i sådant fall det som anges i punkterna 4 och 5 om samrådstid i stället avse granskningstid.

Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 § ska granskningstiden enligt *tredje stycket* vara minst tre veckor.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.4.

### **18 a §**

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om kungörelse av planförslag enligt 7 a §, dvs. planförslag som avser planer som enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Sådana planförslag ska således kungöras under granskningsskedet, vilket motsvarar det som gäller i dag och framgår av nuvarande lydelse av 18 § första stycket. Eftersom huvudregeln enligt det nya s.k. standardförfarandet är att kungörelse ska ske redan i samrådsskedet, hänvisas i paragrafen till 11 b §. Det som sägs i 11 b § 4 och 5 om samrådssid ska dock i sådant fall i stället ska avse granskningstid.

*Andra stycket* motsvarar i sak gällande bestämmelse i 19 § tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1.

### **19 §**

Paragrafen innehåller närmare bestämmelser om hur underrättelse enligt 18 § ska göras. Innehållet i underrättelsen motsvarar det som enligt gällande bestämmelser ska framgå av en kungörelse, förutom punkten 3 som utgår till följd av upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna (6 kap. 3–10 och 12 §§) med en omnumrering av punkterna 3–6 som konsekvens.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.4.

### **20 §**

Paragrafen innehåller bestämmelser som kompletterar bestämmelserna i 18 och 19 §§ om underrättelsen. Senast den dag då underrättelsen anslås på kommunens anslagstavla, ska kommunen skicka ett meddelande om innehållet i underrättelsen till de kända sakägarna, de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Den som har lämnat skriftliga synpunkter på förslaget under samrådet bör anses ha ett väsentligt intresse i saken. Vidare ska kommunen skicka förslaget och samrådsredogörelsen till länsstyrelsen och berörda kommuner. Bestämmelserna motsvarar gällande bestämmelser om meddelande m.m. i samband med en kungörelse.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.4.

## 21 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens skyldighet att hålla planförslaget och underlaget för förslaget tillgängligt under gransknings-tiden.

Paragrafens *andra stycke*, som innehåller en särreglering av planför-farandet för planer som avses i 7 a §, har följdändrats med anledning av förändringarna av kungörelseförfarandet.

## 22 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om lantmäterimyndig-hetens yttrande under granskningstiden.

Under granskningstiden ska lantmäterimyndigheten yttra sig över plan-förslaget, om myndigheten bedömer att förslaget inte är förenligt med bestämmelserna i 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och tredje stycket, dvs. bestämmelserna om huvudmannaskap, fastighetsin-delning och planbeskrivning. Det som myndigheten ska yttra sig över under granskningstiden överensstämmer med det som myndigheten sär-skilt ska verka för under samrådet (15 § 1).

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

## 23 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens granskningsut-låtande.

Paragrafens *andra stycke*, som innehåller en särreglering av planförfa-randet för planer som avses i 7 a §, har följdändrats med anledning av förändringarna av kungörelseförfarandet.

## 25 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om kungörelse och granskning av planförslag som har ändrats väsentligt efter granskningstiden, har justerats till följd av förändringarna av kungörelseförfarandet. Planförsla-get ska kungöras i detta skede om kommunen bedömer att det är ett så-dant förslag som omfattas av det s.k. utökade planförfarandet (se 7 §) och det inte har kungjorts tidigare. Det som sägs om samråd tid i 11 b § 4 och 5 ska dock då i stället avse granskningstid.

## 27 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om möjlighet för kommunfullmäk-tige att delegera antagande av detaljplan till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden. Bestämmelsen har ändrats på så sätt att samma ut-tryck används som i 3 kap. 9 § kommunallagen (1990:900) och avsikten är att bestämmelsen på så sätt också ska ge uttryck för de principer som ligger till grund för nämnda bestämmelse i kommunallagen. Antagandet av en detaljplan får således delegeras från kommunfullmäktige till kom-munstyrelsen eller byggnadsnämnden under förutsättning av planen inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. Med planförslag som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt avses sådana planförslag som ska handläggas enligt det förfarande som regleras i 7 § ("det utökade förfarandet"), dvs. planförslag som inte är förenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna, är

av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, eller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

### **28 §**

I paragrafen har andra stycket utgått till följd av upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna (6 kap. 3–10 och 12 §§).

### **32 §**

Paragrafen, som innehåller förfarandebestämmelser för när ett beslut att anta en detaljplan har vunnit laga kraft, har ändrats på grund av en övergång till digital arkivering och i ett förtydligande syfte.

*Punkt 2* har ändrats på så sätt att den tidigare huvudregeln om att kommunen, när ett beslut att anta en detaljplan har vunnit laga kraft, ska skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten inom två veckor nu anges uttryckligen. Vidare har det tidigare undantaget för uppenbart obehövligen fall tagits bort. Slutligen har den gällande bestämmelsen i andra stycket om att mottagarna ska underrättas om innehållet i handlingarna i fall kommunen inte kan skicka handlingarna inom två veckor tagits bort.

*Punkt 3* har följdändrats med anledning av förändringarna av kungörelseförfarandet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

### **36 §**

Paragrafen har följdändrats på grund av upphävandet av de s.k. exploatörsbestämmelserna (6 kap. 3–10 och 12 §§).

### **38 a §**

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om förlängning av genomförandetiden i en detaljplan. Om kommunen önskar förlänga genomförandetiden i en detaljplan behöver någon granskning inte göras. Kommunen behöver inte heller samråda med hela den samrådskrets som anges i 11 §, utan det är tillräckligt att kommunen samråder med de kända sakägare som finns inom planområdet. Med kända sakägare avses detsamma som avses i 11 § första stycket 2, dvs. i första hand ägare till fast egendom och innehavare av annan särskild rätt i denna än bostadsrätt och hyresrätt (se även förarbetena till den äldre plan- och bygglagen [1987:10], prop. 1985/86:1 s. 609 f.).

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

### **38 b §**

Paragrafen är ny. Den innehåller bestämmelser om att det efter genomförandetidens utgång ska vara möjligt att upphäva en detaljplan med ett förenklat förfarande.

*I första stycket* regleras förutsättningarna för att ett förenklat förfarande ska kunna tillämpas. Förutom att genomförandetiden ska ha löpt ut, krävs att upphävandet av detaljplanen är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande, att upphävandet inte är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, och att det inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, dvs. upphävandet ska inte



vara av sådan karaktär att det utökade planförfarandet blir tillämpligt (jfr 7 §). Det är således hur upphävandet i sig förhåller sig till de kriterier som ligger till grund för det utökade planförfarandet som är avgörande för om ett förenklat förfarande för att upphäva en detaljplan ska kunna tillämpas eller inte. Som exempel på när ett upphävande av en detaljplan i sig kan vara oförenligt med översiktsplanen kan nämnas att det förekommer att en kommun i översiktsplanen anger att den avsedda markanvändningen framgår av gällande detaljplaner eller på annat sätt hänvisar till att ett visst markområde ska omfattas av en detaljplan. I vissa fall kan det även förekomma att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande anger att ett visst område ska omfattas av detaljplan för att den markanvändning som förutsätts i översiktsplanen ska anses vara lämplig. I nämnda fall kan det således strida mot översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna att upphäva en detaljplan.

Enligt *andra stycket* ska kommunen så snart som möjligt skicka samrådsredogörelsen eller ett meddelande om var den finns tillgänglig till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda.

Enligt *tredje stycket* ska kommunen, om kommunen efter att samrådet är klart ändrar sitt förslag väsentligt, trots första stycket låta granska det ändrade förslaget. Det kan inträffa att kommunen finner anledning att göra justeringar i förslaget att upphäva detaljplanen efter samrådet, t.ex. om någon fastighetsägare motsätter sig upphävandet i viss del. Sådana ändringar kan medföra att förutsättningarna för att upphäva detaljplanen förändras, t.ex. om den del av detaljplanen som upphävs är en förutsättning för att säkerställa att den del av planen som inte upphävs ska vara lämplig för sitt ändamål.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

### **39 §**

Paragrafen, som innehåller hänvisningar till bestämmelserna om planförfarandet när det gäller områdesbestämmelser, har följdändrats med anledning av de förenklade bestämmelserna för detaljplaner.

## **6 kap.**

### **1 §**

Innehållet i paragrafen är delvis nytt. Paragrafen innehåller information om bestämmelserna om plangenomförande i kapitlet respektive i anläggningslagen (1973:1149). Upplysningen avseende underhåll av allmänna platser som har enskilt huvudmannaskap motsvarar i sak 23 § i gällande bestämmelser. Plangenomförandet regleras även i andra lagar såsom t.ex. fastighetsbildningslagen (1970:988) vad gäller fastighetsbildning, ledningsrättslagen (1973:1144) vad gäller framdragande av ledningar och lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) vad gäller vatten och avlopp.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

### **2 §**

I paragrafen, som är ny, har tagits in den plangenomförandebestämmelse som enligt gällande bestämmelser finns i 1 §.

### 13 §

I paragrafen finns bestämmelser om kommunens rätt att lösa in mark eller annat utrymme i vissa fall.

*I första och tredje styckena* har en redaktionell ändring gjorts.

I ett nytt *andra stycke* har införts en bestämmelse om att kommunens rätt att lösa in mark upphör i vissa fall. Det gäller lösenrätten till mark som enligt detaljplanen ska användas för annat än enskilt bebyggande (första stycket 2), dvs. bl.a. mark som enligt detaljplanen ska användas för ett allmänt ändamål. Om kommunen med stöd av de nya bestämmelserna i 9 kap. 32 § om bygglov till åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, ger bygglov till en sökande som inte är ett offentligt organ, ska kommunens lösenrätt upphöra att gälla. Till följd av den nya bestämmelsen har bestämmelsen i nuvarande andra stycket flyttats till tredje stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

### 14 §

I paragrafen har endast en redaktionell ändring gjorts.

### 15 §

I paragrafen har endast en redaktionell ändring gjorts.

### 16 §

I paragrafen har endast en redaktionell ändring gjorts.

### 39 §

Paragrafen, som är ny, reglerar kommunens skyldighet att anta riktlinjer för exploateringsavtal.

En kommun som avser att ingå ett exploateringsavtal ska anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Bestämmelsen gäller generella riktlinjer som inte nödvändigtvis behöver vara kopplade till ett visst avtal eller detaljplaneområde. Av riktlinjerna ska framgå grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett exploateringsavtal. Detta innebär att riktlinjerna på översiktlig nivå ska redovisa när, under vilka förhållanden och inom vilka geografiskt avgränsade områden som kommunen avser att ingå exploateringsavtal. Vidare ska redovisas de övergripande principerna för vilka åtgärder och kostnader som kommunen vill få täckning för genom ingående av exploateringsavtal och på vilka grunder detta ska ske. I riktlinjerna ska även redovisas hur kommunen tidsmässigt och formellt avser att bereda frågan om sådana avtal.

Kommunens beslut om att anta riktlinjer för exploateringsavtal överklagas enligt 13 kap. 1 § genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

### 40 §

Innehållet i paragrafen är nytt. Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om exploateringsavtals materiella innehåll.

Termen exploateringsavtal definieras i 1 kap. 4 §.

Enligt *första stycket* får ett exploateringsavtal avse åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera vissa åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som det handlar om är bl.a. anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser samt anläggningar för vattenförsörjning och avlopp. Det handlar inte bara om åtgärder inom ett specifikt detaljplaneområde. För att en bebyggelse ska kunna komma till stånd enligt planen kan det också vara nödvändigt att vidta åtgärder utanför det område som den aktuella detaljplanen avser. Det kan t.ex. vara fråga om åtgärder som behövs för att kommunikationerna till och från ett nytt bostadsområde ska fungera eller för att åstadkomma en säker och effektiv trafikreglering för ett nytt eller utvidgat köpcentrum. Att ett exploateringsavtal ”får” avse vissa frågor ska inte tolkas som att det ”inte får” avse även andra frågor. Ett exploateringsavtal ska således kunna omfatta alla ekonomiska mellanhavanden mellan kommunen och en byggherre eller fastighetsägare. Hit hör exploatörens bidrag till kostnaderna för iordningställande av allmänna platser och för ordnandet av vattentjänster. Till de ekonomiska åtagandena hör givetvis även marköverlåtelse och upplåtelse av rättigheter på exploatörens mark. I vissa fall krävs det för att ett område ska kunna bebyggas att marken först saneras från föroreningar. Det är i sådana fall naturligt att reglera också sådana frågor i ett exploateringsavtal eftersom saneringen utgör såväl en ekonomisk kostnad som en nödvändig förutsättning för planens genomförande. De åtgärder som ingår i byggherrens eller fastighetsägarens åtagande ska enligt *andra stycket* stå i rimligt förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens nytta av planen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

#### 41 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en begränsning avseende de åtaganden som får regleras med exploateringsavtal.

Ett exploateringsavtal får inte innehålla ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för *vård, utbildning eller omsorg* som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla. Det handlar om byggnader för de grundläggande kommunala skyldigheterna som t.ex. förskola, grundskola, bibliotek och äldreomsorg. Ett exploateringsavtal som strider mot denna bestämmelse går inte att överklaga genom förvaltningsbesvär utan endast genom laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900).

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

#### 42 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en begränsning avseende den ersättning som får regleras med exploateringsavtal.

Ett exploateringsavtal får inte avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före detaljplanens antagande i andra fall än när planen avser ett steg i en etappvis utbyggnad. Syftet med denna bestämmelse är att byggherren eller fastighetsägaren inte ska behöva betala för oförutsedda kostnader i efterskott.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.2.

### 43 §

I paragrafen, som är ny, har tagits in de bestämmelser om samfälligheter som enligt gällande bestämmelser finns i 39 §.

## 8 kap.

### 4 §

I paragrafen, som innehåller bestämmelser om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, har ett nytt tredje stycke lagts till.

Enligt det nya *tredje stycket* får en kommun inte, som huvudregel, ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, i andra ärenden enligt denna lag eller i samband med genomförande av detaljplaner. Med egna krav menas sådana krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper som går längre än vad som följer av de föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 §. Förbudet gäller vid planläggning, andra ärenden enligt denna lag och i samband med genomförande av detaljplaner. Med planläggning och andra ärenden enligt denna lag avses situationer då kommunen handlar i egenskap av planmyndighet eller byggnadsnämnd, t.ex. vid planläggning enligt 4 kap. eller vid handläggning av ärenden om förhandsbesked och bygglov. Med genomförande av detaljplaner avses alla handlingar som kommunen vidtar som ett led i genomförandet av en detaljplan, såsom t.ex. ingåendet av exploaterings- eller markanvisningsavtal. Situationer där kommunen t.ex. anvisar mark utan att detta har samband med en detaljplaneläggning omfattas dock inte av bestämmelsen, eftersom det då varken är fråga om ett ärende enligt plan- och bygglagen eller genomförande av en detaljplan. Förbudet gäller inte fall där en kommun kan anses handla i egenskap av byggherre eller fastighetsägare. Att förbudet inte omfattar fall där en kommun handlar i egenskap av byggherre innebär att förbudet inte hindrar kommunen från att ställa krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper när kommunen utför eller låter utföra byggnadsarbeten för egen räkning. Förbudet omfattar inte heller fall där kommunen upplåter en av kommunen ägd fastighet med tomträtt, eftersom kommunen i denna situation kan anses handla i egenskap av fastighetsägare. I en situation där kommunen behåller äganderätten till fastigheten spelar det alltså ingen roll om kommunen anvisar mark i ett område som har detaljplanelagts eller ska detaljplaneläggas. Förbudet gäller inte heller situationer där kommunen i en detaljplan bestämmer om byggnadsverks tekniska egenskaper med stöd av 4 kap. 12 eller 16 §.

Om kommunen bryter mot förbudet och ändå ställer egna krav på tekniska egenskaper, är dessa utan verkan.

Övervägandena finns i avsnitt 10.

## 9 kap.

### 4 §

Paragrafen har ändrats redaktionellt för att förtydliga att de undantag från lovplikt när det gäller murar och plank som anges i paragrafen, avser de föreskrifter om lov för sådana anläggningar som regeringen har meddelat i plan- och byggförordningen (2011:338).

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

## 6 §

Paragrafen har ändrats redaktionellt för att förtydliga att de undantag från lovplikt när det gäller murar och plank som anges i paragrafen, avser de föreskrifter om lov för sådana anläggningar som regeringen har meddelat i plan- och byggförordningen (2011:338).

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

## 8 §

I paragrafen regleras bl.a. kommunens möjligheter att i en detaljplan eller områdesbestämmelser bestämma om utökade krav på bygglov.

*Första stycket 2 b* har ändrats på så sätt att kommunen ges möjlighet att, för ett område som utgör en värdefull miljö, bestämma att det krävs bygglov för att *ändra* ett byggnadsverk eller ett bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §. Tidigare var denna punkt begränsad till underhåll.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.

## 11 §

Paragrafen har ändrats endast på så sätt att en tidigare språklig felaktighet har rättats.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

## 30 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om förutsättningar för bygglov, har ändrats så att hänvisningarna till 8 kap. inte längre görs till bestämmelserna i 2 § andra stycket och 12 § andra stycket om enkelt avhjälpå hinder, för vilka bestämmelserna i paragrafen inte är relevanta.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

## 30 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att kommunen kan förklara att vissa planstridiga avvikelser hos fastigheter och byggnadsverk kan godtas såsom en liten avvikelse.

Med stöd av den nya bestämmelsen får byggnadsnämnden förklara att en liten avvikelse som är förenlig med detaljplanens syfte och som har orsakats av antagandet av en detaljplan, ska anses som en sådan avvikelse som avses i 30 § första stycket 1 b. Vägledning för vad som avses med uttrycken ”liten avvikelse” respektive ”förenlig med detaljplanens syfte” kan hämtas från förarbetena till 31 b § (se t.ex. prop. 1989/90:37 s. 51 ff. och 56).

Bestämmelsen gäller detaljplaner som har antagits med stöd av denna lag eller äldre bestämmelser, dvs. enligt plan- och bygglagen (1987:10). För ännu äldre planer redan finns en sådan möjlighet till förklaring i punkt 13 i övergångsbestämmelserna. Vid en senare bygglovsprövning av en ny avvikelse från planen ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som då söks och de som tidigare har godtagits (31 d §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

### **31 §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om förutsättningar för bygglov.

*Punkt 2* har ändrats på så sätt att hänvisning görs även till bestämmelserna i 4 kap. 3 a § om att kommunen i vissa fall får bestämma att detaljpanelläggning ska ske.

Vidare har *punkt 3* ändrats så att hänvisningarna till 8 kap. inte längre görs till bestämmelserna i 2 § andra stycket och 12 § andra stycket om enkelt avhjälpna hinder, för vilka bestämmelserna i paragrafen inte är relevanta.

Övervägandena finns i avsnitt 5 och 9.5.

### **31 a §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om bygglov till sådana åtgärder som i plan- och bygglagen (1987:10) kallades kompletteringsåtgärder.

*Punkt 3* har ändrats så att hänvisning inte längre görs till hela 2 kap. utan endast till 6 § första stycket punkterna 1 och 5 och tredje stycket, samt 8 och 9 §§. Genom denna ändring kommer regleringen att bättre överensstämja med vad som gällde enligt 1987 års plan- och bygglag. Vidare har punkten ändrats så att hänvisningarna till 8 kap. inte längre görs till bestämmelserna i 2 § andra stycket och 12 § andra stycket om enkelt avhjälpna hinder, för vilka bestämmelserna i paragrafen inte är relevanta.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2 och 9.5.

### **31 b §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från reglerna om förutsättningar för bygglov för åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Delar av meningens i första stycket har förts in i en punkt 1. Vidare har en ny bestämmelse om undantag införts i en ny punkt 2 i fråga om vissa avvikelser. Enligt den nya bestämmelsen får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan om åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt. Genom denna nya bestämmelse blir det möjligt att godta vissa åtgärder som avviker från en plan men som är nödvändiga för att tillgodose behov som inte förutsågs när detaljplanen utformades. En grundläggande förutsättning för att en avvikelse ska kunna godtas enligt den nya bestämmelsen är att avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte. Vägledning för vad som avses med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte kan hämtas från förarbetena till gällande bestämmelser (se t.ex. prop. 1989/90:37 s. 56). För att en avvikelse ska godtas krävs ett nära samband mellan den markanvändning som planen anger och den aktuella åtgärden. I första hand öppnar bestämmelsen för avvikelser från de frivilliga bestämmelserna som reglerar placering, utformning och utförande av byggnadsverk (4 kap. 16 § 1). Det kan framför allt bli aktuellt i sådana projektanknutna detaljplaner, där projektering och planläggning sker parallellt. Vid projekteringen kan det exempelvis visa sig att utformningen eller utförandet kan behöva justeras i förhållande till planbestämmelserna för att få godtagbara tekniska lösningar eller för att tillgodose krav på tillgänglighet.

Enligt den nya bestämmelsen ska det vara fråga om en åtgärd som är nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt. Ett exempel på en sådan nödvändig åtgärd är att det måste anläggas en mindre transformatorstation på mark som enligt detaljplanen inte får bebyggas för att bebyggelsen enligt detaljplanen ska kunna försörjas med el i samband med att ett område bebyggs. Ett annat exempel är att det måste byggas ett bullerplank på mark som enligt planen inte får bebyggas, om bullerplanket behövs för att planområdet i övrigt ska kunna bebyggas på det sätt som detaljplanen anger. Det kan även vara fråga om att vidta skydds- och säkerhetsåtgärder på ett sätt som strider mot detaljplanen. Vidare kan det vara fråga om nödvändiga ändringar till följd av myndighetskrav avseende sopsortering m.m. Endast undantagsvis bör annan markanvändning kunna godtas, t.ex. om bullerplanket i exemplet ovan behöver placeras på parkmark för att planerade bostäder ska kunna skyddas från buller från trafiken på en närliggande väg. Det bör även vara möjligt att godta avvikelser i fråga om allmänna platser, t.ex. om det visar sig att en planlagd gång- och cykelväg behöver läggas i en något annorlunda sträckning genom en park eller ett naturområde än vad detaljplanen anger.

Bestämmelsen gäller endast sådana nödvändiga åtgärder som är av begränsad omfattning. Att åtgärden ska vara av begränsad omfattning innebär att åtgärden aldrig kan tillåtas bli ett dominerande inslag i förhållande till de åtgärder som planen avser att möjliggöra i övrigt. Vilka åtgärder som kan tillåtas får bedömas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, vad planen avser att möjliggöra, vad som redan tidigare finns på platsen och i omgivningen samt angelägenheten i de behov som förutsätter den nödvändiga åtgärden.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

### 31 c §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ytterligare undantag från reglerna om förutsättningar för bygglov för åtgärder som avviker från en detaljplan.

Enligt *punkten 1* ska bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan, vars genomförandetid har löpt ut, om åtgärden är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse. Att åtgärden ska tillgodose ett *angeläget gemensamt behov* innebär att det ska vara väsentligt för flera människor att åtgärden kommer till stånd. Det kan bl.a. avse en åtgärd som kommer merparten av dem som bor i ett flerbostadshus till godo, t.ex. en komplementbyggnad för förvaring av cyklar eller barnvagnar, en ny tvättstuga eller ett förråd som enligt detaljplanen inte får bebyggas. Att behovet ska vara gemensamt innebär att åtgärden inte enbart ska vara till nytta för en eller några få personer. En åtgärd som tillgodoser ett behov för ett enstaka en- eller tvåbostadshus kan således inte medges med stöd av bestämmelsen. Om åtgärden däremot avser att tillgodose ett angeläget behov som är gemensamt för boende i flera en- eller tvåbostadshus, bör det emellertid vara möjligt att godta en avvikelse. Ett exempel på en sådan åtgärd är gemensamma förråd eller garage som uppförs för att användas av flera husägare gemensamt. Att det gemensamma behovet ska vara angeläget innebär att genomförandet av åtgärden medför väsentliga fördelar för

dem som får nytta av åtgärden. Denna bedömning behöver göras utifrån förhållandena i det enskilda fallet, och enbart det faktum att ingen motsätter sig åtgärden bör inte vara tillräckligt för att lov som avviker från planen ska kunna ges.

Med att åtgärden ska tillgodose ett *allmänt intresse* avses att byggnaden eller anläggningen ska vara till nytta för samhället eller en bredare allmänhet. Likafullt ska åtgärden vara förenlig med detaljplanens övergripande syfte. Det kan t.ex. vara frågan om att medge väderskydd vid hållplatser, kiosker, toaletter, små förråd och transformatorstationer på olika allmänna platser. Motsvarande avvikelser bör även vara möjliga inom kvartersmark som används för olika offentliga verksamheter, t.ex. mark som i en detaljplan är avsedd att användas för friluftsliv, idrott, kultur, skola, hamnverksamhet eller större parkeringar.

Bygglov ska enligt *punkten 2* kunna ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen om åtgärden innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen. Bestämmelsen innebär t.ex. att service och mindre verksamheter som inte är störande i bostadsområden kan godtas i syfte att få en blandning av olika funktioner och en mer levande stadsmiljö. Det kan även vara fråga om att tillåta en kvartersbutik i ett område med flerbostadshus eller att ett en- eller tvåbostadshus delvis inreds som arbetslokal, t.ex. som ett litet arkitektkontor, en tandläkarmottagning eller en frisörsalong. Med att verksamheten ska utgöra ett *komplement* till den användning som har bestämts i planen avses att den kompletterande användningen inte bör tillåtas om den är dominerande i förhållande till den användning som anges i planen. Det är därför inte möjligt att helt och hållet ta i anspråk en byggnad som är avsedd för bostadsändamål för något annat ändamål än bostäder. Att komplementet ska vara *lämpligt* i förhållande till den användning som har bestämts i planen innebär att stor vikt måste fästas vid den kompletterande åtgärdens omgivningspåverkan. Bullrande eller på annat sätt störande verksamheter bör således inte kunna komma i fråga i anslutning till bostäder. Även mängden besökare till verksamheten behöver beaktas. Sådana verksamheter som förutsätter att kunderna besöker platsen för verksamheten med bil kan vara olämpliga att medge i ett renodlat bostadsområde om biltrafiken i sig kan medföra olägenheter för grannarna eller om det inte är möjligt för besökarna att parkera på den tomt där verksamheten är belägen. Därutöver måste även den allmänna trevnaden beaktas. Lov bör t.ex. inte ges i ett bostadsområde för verksamheter som medför behov av att använda en del av tomten som utlag för olika slag av varor eller materiel. I dessa fall bör åtgärden i stället prövas genom att planen ändras.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

### 31 d §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att en samlad bedömning ska göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits enligt 30 § första stycket 1 b, 31 b eller 31 c §. Bestämmelsen innebär att en avvikelse – som sedd för sig skulle kunna anses vara en acceptabel avvikelse – inte kan godtas på grund av att avvikelsen tillsammans med tidigare godtagna avvikelser bedöms vara så omfattande



att dessa inte hade kunnat godtas om avvikelserna hade prövats vid ett och samma tillfälle.

Bestämmelsen har delvis sin motsvarighet i gällande 31 b § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

### **31 e §**

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att bygglov enligt 31 b eller 31 c § inte får ges om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller begränsning av rättighet eller pågående verksamhet på intilliggande fastigheter.

Bestämmelsen innebär att en åtgärd som avviker från en detaljplan och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller begränsning av rättighet eller pågående verksamhet på intilliggande fastigheter inte kan godtas vid en bygglovsprövning och att prövningen i stället måste göras vid en planläggning.

Med *rättigheter* avses i detta sammanhang t.ex. servitut, ledningsrätt och möjlighet att bygga i enlighet med detaljplanen på intilliggande fastigheter. Bestämmelsen är avsedd att förhindra avvikelser som t.ex. medför så omfattande olägenheter eller störningar att det behövs åtgärder i eller i anslutning till närliggande bostäder för att dessa ska kunna användas som bostäder även i fortsättningen. Bestämmelsen träffar även den omvända situationen, dvs. sådana avvikelser som medför att pågående bullrande eller störande verksamheter inte kan fortgå utan ytterligare åtgärder till följd av att avvikelsen innebär att störningskänsliga byggnader etableras i direkt närhet av verksamheten. Bestämmelsen syftar även till att möjliggöra sådan planerad verksamhet – störande eller icke störande – som ännu inte har kommit till stånd. På så vis kan bestämmelsen sägas komplettera kravet i 2 kap. 9 § att bl.a. placering och utformning av byggnadsverk, skyltar och ljustanordningar inte får ske så att den avsedda användningen, byggnadsverket, skylten eller ljustanordningen kan medföra betydande olägenhet för omgivningen.

Uttrycket *intilliggande verksamheter* tar i första hand sikte på verksamheter på de fastigheter eller tomter som ligger i direkt anslutning till den plats där den aktuella åtgärden är tänkt att utföras. Det är dock inte nödvändigt att tomterna eller fastigheterna direkt gränsar mot varandra. Vid avvikelser som inkluderar verksamheter med större omgivningspåverkan – antingen genom att den avvikande åtgärden i sig medför stor omgivningspåverkan eller genom att åtgärden kan komma att påverkas av en befintlig eller planerad verksamhet med stor omgivningspåverkan – behöver hänsyn även tas till förhållanden som kan ligga förhållandevis långt ifrån den aktuella platsen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

### **32 a §**

I paragrafen, som är ny, finns vissa bestämmelser om bygglov till åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål.

I *första stycket* finns en bestämmelse med innebörden att om bygglov kan ges till ett offentligt organ för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, kan bygglov även ges till en sökande som inte är ett offentligt organ. I uttrycket ”kvartersmark för

allmänt ändamål” rymmer en rad skiftande verksamheter såsom skola, reningsverk, simhall, värmecentral m.m. All verksamhet som har ett offentligt organ som huvudman (stat, landsting och kommun) inkluderas i uttrycket (prop. 2009/10:170 s. 452). Genom den nya bestämmelsen möjliggörs att även en huvudman för en sådan allmän verksamhet som drivs i privat regi, kan ges bygglov till en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvarteretsmark för allmänt ändamål.

För detaljplaner som har antagits med stöd av den gällande lagen eller plan och bygglagen (1987:10) förutsätts för att bygglov ska få ges, att det allmänna ändamålet är närmare angivet i planen (32 §). Den bestämmelsen gäller dock inte inom områden som omfattas av en stadsplan eller byggnadsplan som den 1 maj 2011 enligt 17 kap. 4 § plan- och bygglagen (1987:10) ska anses ha antagits med stöd av den lagen (punkt 8 i övergångsbestämmelserna). Bygglov inom ett sådant område kan således ges utan hinder av att ändamålet inte är närmare angivet i planen. I *andra stycket* har därför införts en bestämmelse som begränsar tillämpningen av första stycket för sådana äldre planer. Enligt denna nya bestämmelse får, om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i en plan, bygglov ges endast om åtgärden innebär att fastigheten och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd. Vägledning för vad som avses med ”det ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd” kan hämtas från förarbetena till 2 § första stycket 3 a (prop. 2009/10:170 s. 467).

Enligt *tredje stycket* får dock bygglov ges utan hinder av andra stycket, om det är fråga om en liten avvikelser från den senaste eller avsedda användningen, dock inte om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller begränsning av rättighet eller pågående verksamhet på intilliggande fastigheter. Vägledning för vad som avses med uttrycket ”liten avvikelse” kan hämtas från förarbetena till 31 b § (se t.ex. prop. 2010/11:63 s. 51 och prop. 1989/90:37 s. 51 ff.). Med ”betydande miljöpåverkan eller begränsning av rättighet eller pågående verksamhet på intilliggande fastigheter” avses samma sak som enligt 31 e §.

Genom beslut om lov enligt denna paragraf upphör kommunens rätt respektive skyldighet att lösa in mark, som enligt detaljplanen ska användas för annat än enskilt bebyggande (6 kap. 13 § och 14 kap. 14 §).

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

### 33 §

Paragrafen har ändrats till följd av införandet av en ny paragraf om förutsättningar för bygglov (32 a §).

### 37 a §

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om villkorade lov när kommunen i en detaljplan med stöd av 4 kap. 14 § har bestämt att lov endast ska få ges under en viss förutsättning.

Om kommunen i en detaljplan har bestämt att lov till en åtgärd endast får ges under en viss förutsättning, får ett lov ges med villkoret att förut-

sättningen i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Ett sådant lov får dock ges endast om det är lämpligt. Ett exempel på en omständighet som kan göra det olämpligt att ge ett villkorat lov är att prövningen av en ansökan om bygglov är beroende av att den förutsatta omständigheten är uppfylld. Vid tidpunkten för lovprövningen skulle det t.ex. kunna vara oklart hur en villkorad trafik- eller avloppsanläggning ska placeras i förhållande till den åtgärd som ansökan avser. I ett sådant fall kan det således vara olämpligt att skjuta upp tidpunkten för genomförandet av den villkorade förutsättningen till startbeskedet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

## **10 kap.**

### **23 §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om byggnadsnämndens startbesked.

Paragrafen har ändrats på så sätt att en ny punkt 5 har införts i första stycket. Enligt den nya punkten är det ett krav för startbesked att de villkor som har uppställts enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § är uppfyllda.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

### **36 §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om interimistiskt slutbesked.

I *första stycket* har ett tillägg gjorts i syfte att förtydliga att ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt. Den tidigare sista meningen har av redaktionella skäl flyttats till ett eget stycke.

I *andra stycket*, som är nytt, finns en bestämmelse om att byggnadsnämnden, om det behövs, i ett interimistiskt slutbesked får ange vad som gäller i fråga om möjligheterna att ta ett byggnadsverk i bruk. Bestämmelsen fanns tidigare i första stycket och har ändrats endast redaktionellt.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

## **11 kap.**

### **32 a §**

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om att byggnadsnämnden i samband med ett föreläggande enligt 20 § får förbjuda att den olovliga åtgärden utförs på nytt, om den kräver bygglov. Bestämmelsen har sin motsvarighet i 10 kap. 14 § andra stycket plan- och bygglagen (1987:10).

Bestämmelsen ger byggnadsnämnden en möjlighet att förebygga upprensning av olovliga åtgärder, eftersom ett rättelseföreläggande i vissa situationer annars kan bli utan verkan som påtryckningsmedel. Förbudet måste beslutas i samband med rättelseförelägandet och kan endast avse åtgärder som kräver bygglov.

Förbudet får förenas med vite (37 §) och det gäller omedelbart, om något annat inte bestäms (38 §).

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

### **33 §**

Paragrafen innehåller bestämmelser om när byggnadsnämnden får besluta om användningsförbud.

I *andra stycket*, som är nytt, har en bestämmelse införts som begränsar möjligheten att besluta om användningsförbud i fall som avses i första

stycket 2, dvs. när ett byggnadsverk eller en del av ett byggnadsverk har tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked. I ett sådant fall får byggnadsnämnden besluta om användningsförbud endast om det finns synnerliga skäl för det. Det kan finnas synnerliga skäl i fall då det framkommit nya omständigheter som inte kunnat förutses som ger anledning att befara att ett byggnadsverk inte uppfyller grundläggande krav rörande hälsa och säkerhet. .

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

### **37 §**

Paragrafen har ändrats till följd av den nya 32 a §. Genom ändringen kommer förbud enligt den nya paragrafen att få förenas med vite.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

### **38 §**

Paragrafen har ändrats till följd av den nya 32 a §. Genom ändringen kommer förbud enligt den nya paragrafen att gälla omedelbart, om något annat inte bestäms.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

## **12 kap.**

### **6 §**

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om delegationsuppdrag enligt kommunallagen (1990:900), har ändrats till följd av den ändring som görs i 5 kap. 27 §. Någon förändring i sak avses inte.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

## **13 kap.**

### **1 §**

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om överklagande av kommunala beslut, har ändrats på så sätt att en ny punkt om kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal har lagts till.

Övervägandena finns i avsnitt 7.4.1.

## **14 kap.**

### **3 §**

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om ett byggnadsverks ägares rätt till ersättning vid vissa beslut av byggnadsnämnden, har ändrats på så sätt att den tidigare felaktiga hänvisningen till 11 kap. 24 § har tagits bort. Innehållet i paragrafen överensstämmer därmed med de äldre bestämmelserna i 14 kap. 3 § plan- och bygglagen (1987:10).

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

### **10 §**

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om en fastighetsägares rätt till ersättning vid vissa beslut av en kommun, har ändrats i syfte att förtydliga bestämmelserna. Ändringarna har samband med ändringar i 4 kap. 16 och 42 §§.

Bestämmelserna i *första stycket* har gjorts tydligare genom att den tidigare hänvisningen till 4 kap. 16 § har preciserats till punkt 3 i den paragrafen, dvs. i vilken punkt det regleras kommunens möjligheter att i

detaljplan bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 §.

Vidare har den tidigare hänvisningen till 4 kap. 42 § första stycket 2 eller 5 ersatts med en hänvisning till den paragrafens första stycke 6, i vilken punkt det regleras kommunens möjligheter att i områdesbestämmelser bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Genom ändringarna överensstämmer innehållet i paragrafen med de äldre bestämmelserna i 14 kap. 8 § första stycket 3 och andra stycket tredje meningen plan- och bygglagen (1987:10).

Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

#### **14 §**

I paragrafen finns bestämmelser om kommunens skyldighet att lösa in mark eller annat utrymme i vissa fall.

*Första stycket* har ändrats endast redaktionellt (jfr 6 kap. 13 §).

I *andra stycket* har införts en ny bestämmelse om att kommunens skyldighet att lösa in mark, som enligt detaljplanen ska användas för annat än enskilt bebyggande (första stycket 2), upphör i vissa fall. Det gäller lösenkyldigheten avseende mark som enligt detaljplanen ska användas för annat än enskilt bebyggande (första stycket 2), dvs. bl.a. mark som enligt detaljplanen ska användas för ett allmänt ändamål. Om kommunen med stöd av de nya bestämmelserna i 9 kap. 32 § om bygglov till åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, ger bygglov till en sökande som inte är ett offentligt organ, ska kommunens lösenkyldighet upphöra att gälla. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

#### **15 §**

Paragrafen har ändrats redaktionellt till följd av ändringen i 4 kap. 7 § att uttryckligen ange att huvudmannskapet för en eller flera allmänna platser ska vara enskilt om kommunen inte ska vara huvudman.

#### **16 §**

Paragrafen har ändrats redaktionellt till följd av ändringen i 4 kap. 7 § att uttryckligen ange att huvudmannskapet för en eller flera allmänna platser ska vara enskilt om kommunen inte ska vara huvudman.

#### **17 §**

Paragrafen har ändrats redaktionellt till följd av ändringen i 4 kap. 7 § att uttryckligen ange att huvudmannskapet för en eller flera allmänna platser ska vara enskilt om kommunen inte ska vara huvudman.

## Övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen

Lagens nuvarande punkt 14 i övergångsbestämmelserna har ersatts av tre nya punkter, punkterna 18–20.

I *punkt 18* regleras de förordnanden som avses i 17 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10), dvs. förordnanden enligt 70 och 113 §§ byggnadslagen (1947:385) om skyldighet att avstå eller upplåta mark. Bestämmelsen innebär att dessa förordnanden ska upphöra att gälla fyra år efter denna lags ikraftträdande.

I *punkt 19* regleras förordnanden enligt 6 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen om skyldighet att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme. Dessa förordnanden ska enligt bestämmelsen upphöra att gälla när genomförandetiden för detaljplanen har gått ut, dock tidigast efter utgången av år 2018.

I *punkt 20* finns bestämmelser om att förordnanden som avses i punkterna 18 och 19 kan komma att gälla ytterligare en tid. Så är fallet om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller anläggningslagen (1973:1149) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 17 § eller 14 kap. 1 § i den upphävda plan- och bygglagen eller motsvarande äldre bestämmelser pågår när förordnandena ska upphöra att gälla. Skyldigheten att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme ska då fortsätta att gälla till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Detsamma ska gälla för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant förrättningsärende eller inlösenmål till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Övervägandena finns i avsnitt 7.6.

## Övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i plan- och bygglagen

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 juli 2015 såvitt avser 4 kap. 2 och 3 a §§ och den 1 januari 2015 i övrigt.

Äldre föreskrifter ska enligt *andra punkten* gälla för sådana ärenden om detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före ikraftträdandet och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Ett planärende bör anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen.

Enligt *tredje punkten* ska äldre föreskrifter gälla för ansökningar som gjorts före ikraftträdandet om länsstyrelsens prövning enligt den upphävda 6 kap. 5 § om skyldighet att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme, om ansökningarna har gjorts senast den 31 december 2015. Med stöd av denna bestämmelse kommer de s.k. exploatörsbestämmelserna att vara tillämpliga under ytterligare en tid efter upphävandet av bestämmelserna.

I *fjärde punkten* regleras förordnanden enligt 6 kap. 3 och 4 §§ om skyldighet att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme. Dessa förordnanden ska enligt bestämmelsen upphöra att gälla när genomförandetiden för detaljplanen har gått ut, dock tidigast efter utgången av år 2018.

I *femte punkten* finns bestämmelser om att förordnanden som avses i punkt 4 kan komma att gälla ytterligare en tid. Så är fallet om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) eller anläggningslagen (1973:1149) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 § eller 14 kap. 14 eller 15 § pågår när förordnandena ska upphöra att gälla. Skyldigheten att avstå eller upplåta mark eller annat utrymme ska då fortsätta att gälla till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Detsamma ska gälla för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant förrättningsärende eller inlösenmål till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *sjätte punkten* ska bestämmelserna om exploateringsavtal i 4 kap. 33 § tredje stycket, 5 kap. 13, 15 och 22 a §§ och 6 kap. 40–42 §§ inte tillämpas på avtal som avser ett sådant ärende om detaljplan som har påbörjats före lagens ikraftträdande. Ingåendet av exploateringsavtal utgör en del av genomförandet av en detaljplan. Bestämmelsen innebär att samma regelverk ska gälla för exploateringsavtalen som gäller för framtagande av den detaljplan som avtalen avser.

Enligt *sjunde punkten* ska de nya föreskrifterna i 4 kap. 2 § andra stycket inte tillämpas i fråga om sådana översiktsplaner som har antagits före den 1 juli 2015 och som inte efter nämnda datum har fördjupats för det område som åtgärden avser. Begränsningen av de nya föreskrifternas tillämplighet till nya översiktsplaner eller äldre översiktsplaner som har fördjupats efter nämnda datum innebär att kommunens miljöprövningar och andra nödvändiga prövningar kommer att kunna ske på ett sådant sätt att det inte anses behövt med en detaljplan.

Övervägandena finns i avsnitt 12.

# Sammanfattning av betänkandet Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler (SOU 2012:86)

## Utredningens direktiv

Byggkravsutredningens syfte är att underlätta för byggandet i Sverige. Utredningen har sedan november 2011 haft i uppdrag att kartlägga vilka skillnader i tillämpningen och tolkningen av de tekniska egenskapskraven som förekommer i landets kommuner i samband med plan- och byggprocesserna. En viktig aspekt som behöver analyseras är vad som händer med produktionskostnaden och produktivitetens utvecklingen när kommuner ställer sinsemellan olika krav med nivåer utöver Boverkets byggregler – BBR (BFS 2011:26) på tekniska egenskaper för byggnader (särkrav).

I uppdraget ingår även att utreda förutsättningarna att dela upp byggherreansvaret på olika aktörer i byggprocessen. I september 2012 fick utredningen även i uppdrag att utreda nuvarande byggfelsförsäkring och behovet att ge konsumenter ett skydd i de fall det under den lagstadgade reklamations tiden uppträder ett fel eller skada i ett småhus och konsumenten inte får rättelse genom reklamation.

Utredningen har delats upp i två betänkanden varav del I avser särkrav vad gäller byggnaders tekniska egenskaper och del II delat byggherreansvar, byggfelsförsäkring och konsumentskydd. Detta betänkande avser del I.

## Kartläggning av kommunernas särkrav avseende byggnaders tekniska egenskaper

För att kartlägga förekomst av särkrav utöver BBR har utredningen genomfört en enkätundersökning. För genomförandet av denna anlätades SCB. Enkäten skickades våren 2012 ut till 150 kommuner med en svarsfrekvens på 77 %. I princip samma enkät skickades ut till 162 byggbolag, såväl byggande bolag som uppför bostadshus i egen regi som allmännyttiga bostadsföretag, med en svarsfrekvens på 67 %. Svarsfrekvensen betraktas av utredningen som mycket god. Av kartläggningen framgår bl.a. att av de 109 byggbolag (67 %) som svarat på enkäten angav cirka 70 % att de mött särkrav. I gruppen byggbolag som bygger fler än 300 lägenheter per år anger 19 av 20 att de mött särkrav. De särkrav som oftast framträder är krav vad gäller energianvändning och tillgänglighet, där krav vad gäller byggnaders energianvändning är vanligast. Kraven ställs oftast i markanvisningsavtal avseende kommunal mark, i några fall som planbestämmelse men det förekommer även exempel på att krav ställs i samband med bygglov. Krav ställs även i exploateringsavtal vid byggande på privat mark.

Utredningen har i egen regi genomfört en enkät till 21 producenter och säljare av byggmaterial och byggprodukter. Svar har erhållits från samtliga företag. Av dessa 21 företag anger 10 att de upplevt att kommuner



ställt olika krav, så att vissa byggmaterial har kunnat nyttjas i en kommun men inte i en annan. Bilaga 1

### **Konsekvenser av att särkrav ställs utöver BBR**

Särkravens tänkbara konsekvenser och risker kan delas upp på nedanstående sätt.

- Positiva konsekvenser i det specifika avseende som kravet avser, t.ex. minskad energianvändning eller ökad tillgänglighet.
- Inverkan på byggnadens övriga tekniska egenskaper, t.ex. svårigheter att kombinera låg energianvändning och krav vad gäller ventilation/luftfuktighet.
- Direkta merkostnader för projektering och uppförande av byggnader beroende på att byggnaden måste anpassas till kommunens särkrav.
- Motverkar industriella koncept med lägre kostnader.
- Indirekta kostnader i form av minskat bostadsbyggande.
- Administrativa kostnader för offentlig sektor, dvs. för kommunernas arbete med särkrav och dess uppföljning.
- Administrativa kostnader hos byggherrar, projektörer och andra aktörer i byggprocessen för att hantera kommuners särkrav.
- Motverkar fri rörlighet av byggprodukter.
- Minskad konkurrens inom byggsektorn beroende på svårhanterliga regler.

Den för utredningen mest centrala frågan har varit att bedöma hur särkraven utöver BBR inverkar på byggkostnaden. Detta har skett med stöd av SCB:s enkät, Boverkets rapport 2011:31 om energianvändning och kostnadskonsekvenser i nya byggnader samt en kompletterande studie utförd av Agnieszka Zalejska-Jonsson, KTH. Utredningens samlade bedömning är att den direkta merkostnaden för uppförande av bostäder i genomsnitt uppgår till 10 till 15 %, vilken till helt övervägande del beror av särkrav vad gäller bostäders energianvändning.

### **Nationellt klassningssystem för byggnaders energianvändning**

Av direktiven framgår att utredningen ska analysera förutsättningarna för och konsekvenserna av ett nationellt klassningssystem. Utredningen finner en rad frågetecken för det fall ett klassningssystem ska övervägas avseende byggnaders energianvändning. Ska ett sådant system avse även byggande på privat mark, dvs. vid myndighetsutövning, eller ska systemet endast användas då kommunen via markanvisning önskar ställa högre krav? Om systemet i reell mening ska bli nationellt med sikte på bostadsbyggandet i stort, krävs att det även omfattar byggande via kommunal markanvisning. Därmed krävs en lagreglering som säkerställer att kommunen inte vid markanvisning ställer andra krav än de som finns i klassningssystemet.

Andra frågor är om kommunen ska bestämma en viss kravnivå som ska gälla generellt eller om kraven ska kunna variera inom kommunen. Hur länge ska kravnivån gälla och när ska den kunna ändras? Ska kommunens beslut om energiklass kunna variera mellan olika områden/byggprojekt och kunna tillämpas på privat mark, måste sådana beslut, liksom

annan myndighetsutövning, ske på ett motiverat, tydligt och rättssäkert sätt. För begränsade områden där bebyggelse sker med stöd av detaljplan, kan kommunens energikrav enligt klassningssystemet kanske anges som planbestämmelse. Alternativt kan för spridd bebyggelse kraven läggas fast inom olika delar av kommunen med områdesbestämmelser. I det fall kravet ställs som bestämmelse i detaljplan eller som områdesbestämmelse bör detta rimligtvis kunna överklagas på samma sätt som övriga bestämmelser.

En konsekvens av ett klassningssystem är att regelverket blir mer komplicerat än i dag. Det faktum att kraven skulle variera kommer dessutom att fördyra byggandet, eftersom projektering och produktion måste anpassas till flera kravnivåer, i stället för enbart till en nivå.

Sammanfattningsvis ser utredningen ett flertal problem om regelverket i BBR skulle innefatta ett klassningssystem. De gällande reglerna i BBR är en balansering mellan flera olika tekniska egenskapskrav och fastighetsekonomiska och samhällsekonomiska bedömningar. Bör inte även den högsta klassen i ett sådant system vara avvägd mot krav på god byggteknik och vara samhällsekonomiskt motiverad? Frågan blir då varför ett sådant krav inte ska utgöra ett nationellt enhetligt krav? En följdfråga blir också varför lägre nivåer då skulle accepteras? Ett system där kraven kan variera ter sig därför märkligt. Utredningen avråder från att införa ett klassningssystem där kommuner kan ställa olika krav.

### **Definition av genomförandeavtal**

Utredningen föreslår att det i PBL införs begreppet genomförandeavtal som ett samlingsbegrepp med undergrupperna exploateringsavtal och markanvisningsavtal. Därmed ges en enhetlighet i benämningen av avtal som berör plangenomförande. Med exploateringsavtal avses avtal där parterna reglerar byggande på privat mark. Med markanvisningsavtal avses avtal där kommunen överlåter eller upplåter mark och i avtal reglerar byggandet på den kommunala mark avtalet omfattar.

### **”Stoppbestämmelse” införs och avtal kan förklaras ogiltigt**

Utredningen bedömer att nackdelarna med kommunala särkrav är så betydande att de bör hindras. Därför föreslås en ”stoppbestämmelse” i PBL som innebär att kommunen inte får ingå ett genomförandeavtal som innehåller krav avseende tekniska egenskaper på byggnader som går utöver vad som gäller enligt PBL eller föreskrifter meddelade med stöd av PBL.

Ovanstående bestämmelse tydliggör att vid byggande på privat mark och vid markanvisning av kommunal mark får särkrav avseende tekniska egenskapskrav utöver plan- och bygglagstiftningen inte ställas. I detta sammanhang har utredningen även bedömt att det finns ett behov av att tydliggöra att de krav i PBL avseende plangenomförande (bekostande av gator m.m.) som kommunen kan ställa vid byggande på privat mark inte får utökas genom avtal.

”Stoppbestämmelsen” är således hindret för dylika krav via avtal och utredningen föreslår att avtal som strider mot denna bestämmelse ska kunna helt eller delvis ogiltigförklaras.

### **Länsstyrelsens ändrade roll**

Länsstyrelsen föreslås av utredningen få en ändrad roll på sätt att de utöver att vara rådgivande gentemot kommunen under planprocessen ska kunna överpröva detaljplanen med avseende på den formella hanteringen av planen och bestämmelsernas lagstöd.

På motsvarande sätt föreslås även rådgivning kunna ske beträffande genomförandeavtalens stöd i PBL samt överprövning och eventuell ogiltigförklaring av avtalens överensstämmelse med PBL och föreslagen ”stoppbestämmelse”.

Länsstyrelsen föreslås inte längre vara första överklagandeinstans vad avser detaljplaner.

### **Domstolarnas ändrade roll**

Mark- och miljödomstolen föreslås bli första överklagandeinstans vad avser detaljplaner. Dessutom får mark- och miljödomstolen och därmed Mark- och miljööverdomstolen en ny uppgift att pröva länsstyrelsens beslut att ogiltigförklara genomförandeavtal.

### **Samordning av aktörer inom området byggnaders energianvändning**

Många företag, organisationer, kommuner och myndigheter är aktiva i arbete med bostädernas energianvändning. Inte sällan drar olika aktörer åt olika håll. Utredningen gör därför bedömningen att ett ”Råd” bör inrättas med representanter för de berörda parterna Boverket, Energimyndigheten, bostadsproducenterna och kommunerna. ”Rådets” arbetsuppgifter bör vara att i första hand långsiktigt arbeta med att ta fram underlag för ställningstaganden till beslut om BBR:s innehåll. ”Rådet” organiseras som en fristående enhet inom Boverket och finansieras genom omfördelning av befintliga medel. En särskild utredning bör klarlägga ”Rådets” närmare organisation.

”Rådet” ska arbeta med fem huvudsakliga uppgifter enligt nedanstående.

- Det långsiktiga arbetet med byggande och energikrav i tidsperspektivet år 2020 och år 2050, dvs. framförhållning och att ta ut kompassriktningen.
- Stödja och följa forskning vad gäller byggnaders energianvändning.
- Ta fram och delfinansiera demonstrationsprojekt som driver utvecklingen framåt.
- Utvärdera och följa upp genomförda projekt.
- Fortlöpande ge underlag för revidering av BBR, dvs. ge underlag till Boverket för deras beslut.

### **Vad händer med byggandet och det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling om reglerna inte ändras respektive om reglerna ändras?**

Om reglerna inte ändras kommer enligt utredningens bedömning bostadsbyggandet att fördras och försvåras på grund av att

- sannolikt kommer fler kommuner att tillämpa särkrav utöver BBR,
- byggkostnaderna i fler projekt kommer att stiga med 10 till 15 %,

- hyresbostäder får svårare att ta ut merkostnaden för byggandet med särkrav utöver BBR jämfört med bostadsrätter och äganderätter,
- byggmarknaden kommer att fortsätta vara uppdelad i delmarknader med minskad konkurrens till följd,
- det industriella byggandet försvåras och
- utländska byggbolag och mindre byggbolag kommer förmodligen att få svårt att etablera sig och expandera.

Ytterligare negativa effekter är enligt utredningen att

- det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling vad gäller bostäders energianvändning kommer att bedrivas på samma sätt som i dag, dvs. utan samordning och med olika lokala kravnivåer och
- det fortsättningsvis kommer att finnas en ökad risk för allvarliga fel i byggnader beroende på ensidigt fokus på ett av de tekniska egen-skapskraven i BBR, nämligen energianvändning.

Om reglerna ändras i enlighet med utredningens förslag förbättras förutsättningarna för ökat bostadsbyggande på grund av att

- förutsättningar finns för att byggkostnaden ska kunna sjunka med mellan 10 och 15 %,
- konkurrensen mellan byggföretagen ökar,
- utländska byggföretag och mindre byggföretag får lättare att etablera sig och expandera,
- industriellt byggande underlättas,
- tiden från initiering av planarbetet till lagakraftvunnen detaljplan förkortas genom en förändrad instansordning.

Dessutom underlättas det långsiktiga arbetet med hållbar samhällsutveckling genom

- fokus på nationella och enhetliga regler samt inrättande av ett samarbetsorgan ("Rådet") varigenom arbetet kan bedrivas mer kraftfullt och samordnat än i dag.

Utredningen anser att kommunala särkrav är en ineffektiv metod för att åstadkomma hållbar utveckling. Det är bättre att finna ett samordnat arbetssätt med forskning, utveckling, uppföljning och utvärdering där kommunerna har en viktig roll. Sådan samordning bör vara ett led i utvecklingen av de nationella föreskrifterna, vilka är de effektivaste styrmedlen för utformning av bebyggelsen i hela landet.

### **Påverkas kommunens självstyrelse?**

#### *Vid byggande på privat mark*

Utredningens förslag innebär ett tydliggörande av att kommunerna inte ska ställa egna tekniska krav på bostäder vid byggande på privat mark. Utredningen anser att detta tydliggörande av gällande rollfördelning mellan stat och kommun inte innebär någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen utan är ett återställande av förhållanden som staten ansett ska råda.

I de situationer där kommunen är markägare innebär utredningens förslag en inskränkning i handlingsutrymmet. Inskränkningarna införs enbart i avtal som innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan. Motivet är att kommunerna i dag genom sitt markinnehav och krav vid markanvisning de facto och i betydande omfattning kan påverka bostädernas tekniska egenskaper på ett okontrollerat sätt, vid sidan av de avvägningar som gjorts i BBR vad gäller ekonomi, teknik, hälsa m.m. Utredningen bedömer att inskränkningen i kommunernas ställande av olika krav vad avser byggnaders tekniska egenskaper, via markanvisning, är nödvändig för att underlätta byggande av bostäder, vilket i sin tur är nödvändigt för landets tillväxt. Utredningen anser att förslaget är befogat och uppfyller Regeringsformens krav på proportionalitet.

## Författningsförslag i betänkandet SOU 2012:86

Förslag till  
lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900),  
*dels* att 1 kap. 4 §, 4 kap. 30 och 43 §§, 5 kap. 14, 20, 22 och 39 §§, 11 kap. 1 §, 13 kap. 3, 4 och 16 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas nya paragrafer, 5 kap. 13 a, 21 a, 22 a och 29 a §§, 6 kap. 1 a §, 11 kap. 12 a och 12 b §§, 13 kap. 2 a och 5 a §§ och

*dels* att mellanrubriker närmast före 6 kap. 1 a § och närmast före 11 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**1 kap.**

4 §

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

*exploateringsavtal: avtal mellan privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan som berör enskild fastighet, genomförandeavtal: exploateringsavtal eller markanvisningsavtal,*

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

*markanvisningsavtal: avtal mellan en privat byggherre eller privat fastighetsägare och en kommun, eller med ett av kommunen helt eller delvis ägt bolag, där kommunen eller bolaget överlåter eller upplåter fastighet eller del av fastighet och som innehåller bestämmelse om genomförande av en detaljplan,*

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

#### 4 kap.

##### 30 §

En detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.

En detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden. *Uppgift om vilken föreskrift i 4 kap. som bestämmelsen har stöd av ska redovisas vid bestämmelsen.*

Om det behövs för att planen ska bli tydlig, får reglering av frågor som avses i 18 § första stycket redovisas på en särskild plankarta.

Kommunen ska redovisa områdesbestämmelserna och skälen för dem i en särskild handling. Handlingen ska utformas så att det tydligt framgår hur bestämmelserna reglerar bebyggelse, byggnadsverk och miljön i övrigt.

Kommunen ska redovisa områdesbestämmelserna och skälen för dem i en särskild handling. Handlingen ska utformas så att det tydligt framgår hur bestämmelserna reglerar bebyggelse, byggnadsverk och miljön i övrigt. *Uppgift om vilken föreskrift i 4 kap. som bestämmelsen har stöd av ska redovisas vid bestämmelsen.*

Ett beslut om att ändra eller upphäva områdesbestämmelser och skälen för det ska också redovisas i en särskild handling.

### 5 kap.

#### 13 a §

*Om det finns ett genomförandeavtal eller offentligt förslag till genomförandeavtal ska kommunen redovisa detta under samrådet tillsammans med planförslaget.*

#### 14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. ge råd om tillämpningen av 2 kap.,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, *och*
5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller olyckor, översvämning eller erosion,

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

ett byggnadsverk inte blir olämplig eller säkerhet eller till risken för

*6. ge råd om planprocessen enligt 5 kap. för framtagande av detaljplan och verka för att planbestämmelserna har stöd i 4 kap., och*

*7. ge råd om innehållet i genomförandeavtal utifrån bestämmelsen i 6 kap. 1 a §.*

#### 20 §

Kommunen ska senast den dag då kungörandet sker skicka

1. ett meddelande om innehållet i kungörelsen till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och



2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen och de kommuner som berörs.

2. *planförslaget* och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen och till kommuner som berörs, *och*

3. *genomförandeavtal eller offentligt förslag till genomförandeavtal om sådant finns till länsstyrelsen.*

#### 21 a §

*Om det finns ett genomförandeavtal eller offentligt förslag till genomförandeavtal ska detta hållas tillgängligt under samma tid som förslaget till detaljplan granskas.*

#### 22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, *eller*

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion,

4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt,

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *eller*

6. *planprocessen inte skett i enlighet med 5 kap. eller planbestämmelse saknar stöd i 4 kap.*

#### 22 a §

*Under samma tid som gäller för granskning av planförslag ska länsstyrelsen yttra sig över genomförandeavtal eller förslag till genomförandeavtal om sådant finns, om avtalet enligt länsstyrelsens bedömning i mer än obetydlig grad går utöver bestämmelserna i 6 kap. 1 a §.*

29 a §

*Om det vid detaljplanens antagande finns ett genomförandeavtal ska detta skickas till länsstyrelsen tillsammans med meddelandet att detaljplanen antagits.*

29 §

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 § 1, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första och andra styckena, 12–15 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första stycket 1, 2 och 4–7 och andra stycket, 20 §, 21 § första stycket, 22 §, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 § 1, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första och andra styckena, 12, 13 och 13 a §§, 14–15 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första stycket, 1, 2 och 4–7 och andra stycket, 20 §, 21 § första stycket, 21 a §, 22 §, 22 a §, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29, 29 a och 30 §§, 32 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

**6 kap.**

*Planbeskrivning och genomförandeavtal*

1 a §

*Genomförandeavtal får inte innehålla krav som går utöver bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag avseende tekniska egenskaper.*

*Exploateringsavtal får inte innehålla krav avseende plangenomförande som går utöver bestämmelserna i 6 kap.*

**11 kap.**

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om

1. tillsynen allmänt, möjlighet att få ett ingripandebesked samt skyldighet att ge tillträde och lämna upplysningar för tillsynen,
2. tillsynen över kommunala beslut och regionplanebeslut,

3. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,

4. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,

5. ingripanden mot kontrollanter och kontrollansvariga,

6. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,

7. handräckning,

8. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,

9. byggsanktionsavgifter,

10. överlåtelse av egendom efter en överträdelse, och

11. tystnadsplikt.

3. tillsynen över genomförandeavtal enligt 6 kap. 1 a §,

4. förelägganden som behövs för att regler, domar och beslut ska följas,

5. genomförande på den försumliges bekostnad och förbud mot fortsatt arbete eller användning av byggnadsverk,

6. ingripanden mot kontrollanter och kontrollansvariga,

7. att förelägganden och förbud får förenas med vite eller ska genomföras omedelbart,

8. handräckning,

9. anteckningar av förelägganden och förbud i fastighetsregistret samt verkan av förelägganden och förbud vid ägarbyte,

10. byggsanktionsavgifter,

11. överlåtelse av egendom efter en överträdelse, och

12. tystnadsplikt.

#### Tillsyn över kommunala beslut

#### Tillsyn över kommunala beslut och genomförandeavtal

### 10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,

2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,

3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller

5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion,

6. processen för framtagande av detaljplan eller områdesbestämmelser inte överensstämmer med bestämmelserna i 5 kap. eller att bestämmelse saknar stöd i 4 kap.

12 a §

*Det åligger kommunen att skicka genomförandeavtal som har ingåtts efter detaljplanens antagande till länsstyrelsen för bedömning om avtalets giltighet utifrån bestämmelserna i 6 kap. 1 a §.*

12 b §

*När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29 a § eller 11 kap. 12 a § mottagit ett genomförandeavtal ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska pröva avtalets giltighet utifrån bestämmelserna i 6 kap. 1 a §.*

*Länsstyrelsen ska om den finner att avtalet inte endast i obetydlig grad strider mot 6 kap. 1 a § besluta om avtalet är ogiltigt.*

*Beslutet om ogiltighet kan begränsas till viss del av avtalet om länsstyrelsen bedömer att avtalet i övrigt inte påverkas och avtalsparterna medger en begränsad ogiltigförklaring.*

*Länsstyrelsens beslut enligt andra stycket ska meddelas inom tre månader från det att länsstyrelsen meddelat det beslut som avses i första stycket.*

**13 kap.**

2 a §

*Kommunalt beslut att anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas hos mark- och miljödomstol.*

3 §

Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1 och 2 §§ får överklagas hos länsstyrelsen.

Andra kommunala beslut enligt denna lag än de som avses i 1, 2 och 2 a §§ får överklagas hos länsstyrelsen

4 §

Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 10 § i frågan om att överpröva kommunens beslut får inte överklagas. Detsamma gäller läns-

Länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 10 och 12 b första stycket §§ i frågan om att överpröva kommunens beslut får inte överklagas.

styrelsens beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.

Detsamma gäller länsstyrelsens beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.

Bilaga 2

*5 a §*

*Länsstyrelsens beslut om hel eller delvis ogiltigförklaring av genomförandeavtal enligt 11 kap. 12 b § får av avtalspart överklagas hos mark- och miljödomstol. Länsstyrelsens beslut att inte ogiltigförklara genomförandeavtal får inte överklagas.*

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

16 §

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

---

1. Denna lag träder i kraft den 31 mars 2014.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för ärenden om detaljplan och områdesbestämmelser som har påbörjats före den 31 mars 2014.

# Sammanfattning av betänkandet Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91)

## Uppdraget

Regeringen har gett Plangenomförandeutredningen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan. Enligt direktiven är syftet att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning som kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare, samtidigt som den skapar förbättrade förutsättningar för planeringen och byggandet i Sverige. Bestämmelserna – däribland bestämmelserna om gatukostnader och de s.k. exploatörsbestämmelserna – bör analyseras och redovisas utifrån ett helhetsperspektiv. Utredningen ska också belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal.

I uppdraget ingår att föreslå lämpliga förändringar och lämna de författningsförslag som behövs. De förslag som lämnas ska vara rättssäkra och säkerställa medborgarinflytande. Förslagen ska också leda till ett system som är kostnadseffektivt samtidigt som det stimulerar till en effektiv konkurrens inom bygg- och anläggningssektorn. En skälig och rättvis ekonomisk fördelning av kostnaderna för genomförandet ska uppnås mellan kommunen, fastighetsägare och andra intressenter. Enligt direktiven står det utredningen fritt att utöver vad som anges där lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller som leder till ytterligare förenklingar av genomförandeprocessen.

Utredningen ska också analysera och redovisa hur EU-rättens regler om statsstöd och regler för offentlig upphandling beaktats vid utformningen av utarbetade förslag.

## Helhetsperspektivet

De bestämmelser som reglerar plangenomförandet ska skapa en tydlig, effektiv och transparent genomförandeprocess, där sambandet mellan olika bestämmelser tydligt framgår. Vi föreslår därför att 6 kap. PBL inleds med en paragraf som ger en översikt över var olika bestämmelser för plangenomförandet går att hitta. Den avser att tydligt visa åtskillnad mellan frågor gällande kommunalt huvudmannaskap i plan- och bygglagen (PBL) respektive enskilt huvudmannaskap och fastighetssamverkan i anläggningslagen (AL). I paragrafen föreslås också en hänvisning till övrig lagstiftning som reglerar plangenomförandet som fastighetsbildningslagen (FBL), lagen om allmänna vattentjänster (LAV) och ledningsrättslagen (LL). Därmed kan nuvarande 6 kap. 23 § PBL upphävas.

Kommunen ska som huvudregel fortsatt vara huvudman för allmänna platser, men enskilt huvudmannaskap ska kunna väljas om beaktansvärda skäl talar för att utförande och förvaltning blir mer ändamålsenligt med enskilt huvudmannaskap. Kommunen ska dessutom utan koppling till någon fastighet kunna ingå i en gemensamhetsanläggning tillsammans med fastighetsägare och gemensamt ansvara för utförande och drift av en anläggning. Det kan ske genom en ny 1 a § i AL, där kommunen ges en rätt att ingå i en gemensamhetsanläggning utan koppling till en fastighet.

En lämplighetsprövning bör införas i 4 kap. 5 § PBL i syfte att förhindra att ansvaret för alltför komplexa anläggningar förs över på enskilda fastighetsägare. Utredningen föreslår dessutom att det i AL införs ersättningsregler i syfte att kompensera fastighetsägare vars fastighet skadas genom ändring eller upphävande av en gemensamhetsanläggning till vilken fastigheten är ansluten.

Vi bedömer att stora tidsvinster skulle kunna göras i plan- och byggprocessen, om PBL-ärenden skulle överklagas direkt till mark- och miljödomstolen. Frågan bör därför utredas närmare. Även om länsstyrelsens roll som överklagandeinstans behålls, föreslår vi att organisationens resurser i större utsträckning används för rådgivning och uppföljning av formella brister hos kommunerna på PBL-området.

Lantmäterimyndighetens roll i detaljplaneprocessen stärks, genom att det i PBL införs bestämmelser om vad myndigheten ska verka för i samrådet och yttra sig om i granskningsskedet.

### **Finansieringen**

Vi anser att det finns starka skäl för att återigen pröva om inte förslaget från Plan- och byggutredningen 1996 skulle kunna anpassas till dagens förutsättningar och ligga till grund för nya gatukostnadsregler. En avgift baserad på en kommunal taxa för att finansiera kommunala kostnader för anläggning och förbättring av gator och andra allmänna platser skulle väsentligt förenkla systemet med gatukostnadsersättning och skapa större rättvisa för fastighetsägarna i kommunen. Bedömningen är att en taxebaserad avgift även ökar förutsägbarheten för berörda fastighetsägare.

Avgiften ska enligt vårt förslag bestämmas så att kostnaderna fördelas på de avgiftsskyldiga på ett skäligt och rättvist sätt. Den får inte överstiga kommunens samlade självkostnader för att anlägga och förbättra gator och andra allmänna platser som kommunen har en laglig skyldighet att ordna inom detaljplaneområden med kommunalt huvudmannaskap.

Avgiften ska utgå som engångsavgift och får omfatta kostnader för såväl anläggning som förbättring av allmänna platser. Den ska bestämmas enligt en taxa, som kommunen utformar i överensstämmelse med dessa grunder. Av taxan ska framgå justeringar för fastigheter i gemensamhetsanläggning eller i område med enskilt huvudmannaskap. Kommunen kan delas in i flera taxeoråden.

Vi föreslår att i underlaget för de kostnader som ska kunna åläggas berörda fastighetsägare genom en taxebaserad avgift ska kunna ingå de åtgärder som krävs för att kommunen ska kunna uppfylla sina lagliga skyldigheter i egenskap av huvudman för detaljplaneområden. Däri ingår att anlägga eller förbättra gator och allmänna platser eller vidta andra åtgärder som är avsedda att tillgodose området behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser. Avgifter får dock inte tas ut för att täcka kostnader för sådana trafikleder, parker och andra allmänna platser som betjänar en övervägande del av kommunens bebyggelseområden. Kommunen ska besluta om vilka åtgärder som ska debiteras.

Vi föreslår att betalningsskyldigheten för gatukostnadsavgifter ska inträda när den gata eller allmänna plats som ersättningen avser kan användas för sitt ändamål. Ägare till redan bebyggda fastigheter för huvudsak-

ligen bostadsändamål som redan har tillgång till gatunätet blir dock betalningsskyldiga först när bygglov beviljas för tillkommande byggrätter enligt detaljplan. När betalningsskyldigheten inträder ska det som i dag på fastighetsägarens begäran finnas en möjlighet till årliga avbetalningar i upp till tio år. Betalningsskyldigheten ska kunna jämkas, om den är alltför betungande för fastighetsägaren.

Kommunens beslut om taxa får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Tvister i fråga om tillämpningen av taxan ska prövas av mark- och miljödomstol.

### **Exploatörsbestämmelserna**

Vi föreslår att 6 kap. 3–12 §§ PBL upphävs. Exploatörsbestämmelserna behövs inte längre i PBL. Ersättningsfrågor bör avgöras enligt expropriationslagen (ExL) i likhet med andra inlösesituationer i PBL. Länsstyrelsens prövning slopas därmed. En detaljplanebestämmelse om att avstå mark utan ersättning bör inte införas. Planbeskrivningens genomförandedel är det dokument där detaljplanens samlade ekonomiska konsekvenser bör redovisas.

Vår bedömning är att några nya bestämmelser inte heller behövs i ExL. Ersättning för sådan mark bör alltså bestämmas enligt nuvarande bestämmelser i 4 kap 3 a § ExL. Den kostnadsökning som detta kan medföra för kommunen balanseras av rätten att ta ut gatukostnadsavgift samt avgifter för vatten- och avloppsanläggning enligt LAV. Vid enskilt huvudmannaskap kommer motsvarande kostnadsökning att kunna hanteras vid anläggningsförrättningen.

En bestämmelse bör införas i AL som ger rätt till ersättning vid omprövning av servitutsrätter.

### **Exploateringsavtalen**

Vi anser att starka skäl talar för att exploateringsavtalen bör lagregleras. Ett uttalat lagstöd bör finnas i 6 kap. PBL för förhandlingar om exploateringsavtal för att bidra till bättre förutsägbarhet och balans mellan parterna. Lagstödet bör omfatta de exploateringsavtal som tecknas mellan en kommun och en byggherre om bestämmelser för genomförande av en detaljplan. Beredning och beslut om avtal bör samordnas med motsvarande regler för framtagande av en detaljplan, vilket kräver vissa kompletteringar i 5 kap. PBL.

Det finns anledning att dra lärdom av hur andra länder har reglerat frågor gällande avtalsförhållanden mellan kommun och byggherre vid utbyggnad av infrastruktur i samband med en exploatering. Särskilt den norska lagstiftningen, som nyligen har utvärderats och befunnits fungera relativt väl, har många inslag som vi har haft anledning att överväga. I en strävan att uppnå balans mellan parterna i utbyggnads- eller exploateringsavtal har lagstiftare i olika länder haft en gemensam ambition att de kostnader som byggherren ska stå för ska vara förutsägbara. Ett annat gemensamt drag är bestämmelser om offentlighet och insyn i förhandlingarna om avtal. Förhandlingar och beslut om avtal samordnas i regel med beredning och beslut om motsvarigheten till våra detaljplaner.



Vi anser att en lagreglering av exploateringsavtal måste innebära en avvägning mellan förutsägbarhet och behovet av lagstöd för avtalsförhandlingar å ena sidan och behovet av flexibilitet och situationsberoende lösningar i avtalen å andra sidan. Materiella och processuella bestämmelser bör sammantagna öka förutsägbarheten. Kommunen bör så tidigt som möjligt offentliggöra sina avsikter med ett exploateringsavtal. Gränserna för både kommunens och exploatörens ekonomiska och andra åtaganden bör tydliggöras genom nya bestämmelser i 6 kap. PBL i syfte att uppnå bättre balans mellan parterna i förhandlingen. Exploateringsavtal bör behandlas på samma sätt som andra offentliga dokument i planeringsprocessen i syfte att tillgodose kraven på ökad offentlighet och insyn i avtalen.

Det ska även finnas ett politiskt beslutat program för exploateringsavtal senast när ett planbesked lämnas enligt 5 kap. 5 § eller i samband annat kommunalt beslut att påbörja en planläggning. Ett avtal ska få avse ett åtagande av en byggherre att ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. De åtgärder som ska kunna ingå i byggherrens åtaganden, ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen. Kostnaderna för gator och andra allmänna platser ska beräknas enligt bestämmelserna för den taxebaserade avgift för gatukostnader som vi har föreslagit.

Ett exploateringsavtal ska inte få ålägga en byggherre att bekosta s.k. social infrastruktur, dvs. byggnader och andra anläggningar för verksamheter som kommunen enligt lag har en skyldighet att tillhandahålla. Kommunen ska kunna kräva att byggherren förskotterar ersättning för kommunala åtgärder för att genomföra en detaljplan. Däremot ska inte åtgärder som vidtagits före kommunens beslut om planen kunna regleras i efterhand med mindre än att den aktuella planen utgör ett steg i en etappvis utbyggnad.

Vi föreslår förfaranderegler för exploateringsavtal som inte ska gripa in mer än nödvändigt i de bestämmelser som redan finns om detaljplaner i 5 kap. PBL. En kommun ska kunna använda redan definierade hållpunkter i detaljplaneprocessen för att kunna hantera ett avtal på motsvarande sätt när det gäller planbesked, underlag, samråd, kungörelse och granskning samt antagandet. Om det inte är obehövt, ska lantmäterimyndigheten under granskningsskedet lämna ett yttrande huruvida ett förslag till exploateringsavtal strider mot de bestämmelser vi föreslår i 6 kap. PBL gällande avtalens materiella innebörd. Ett kommunalt beslut om ett exploateringsavtal bör kunna prövas enligt 10 kap. kommunallagen. Den part som därutöver vill få frågor om avtalets innehåll, tolkning eller giltighet prövade bör vara hänvisad till allmän domstol.

### **Konsekvenserna**

En genomgående effekt av våra förslag är att de innebär en tydligare och sannolikt mer rättvis fördelning av kostnader som uppstår i plangenomförandet mellan kommunen och berörda byggherrar och fastighetsägare. Det blir en tydligare koppling mellan nytta och kostnader. Det gäller som en följd av förslagen om valet av huvudmannaskap, om att kommunen ska kunna ingå i en gemensamhetsanläggning, om att gatukostnadsreglerna ska baseras på en taxebaserad avgift och som en följd av lagregle-

ringen av exploateringsavtal. Vår bedömning är också att de samhälls-ekonomiska effekterna genomgående blir tydligt positiva, om förslagen leder till ett snabbare och effektivare plangenomförande, vilket har varit vår målsättning. Till det bidrar betydligt bättre förutsägbarhet än för närvarande i bestämmelserna om gatukostnadsuttag och exploateringsavtal.

De kostnadsmässiga effekterna av våra förslag uppstår i första hand i ett inledningsskede för de kommuner som beslutar att tillämpa nya bestämmelser om en taxebaserad gatukostnadsavgift. Om kommunen inte tidigare har tillämpat nuvarande gatukostnadsregler, krävs ett visst arbete för att beräkna kostnadsunderlag, anpassa den kommunala redovisningen och ta fram principer för taxans utformning, innan de nya bestämmelserna kan tillämpas. Förarbetet underlättas om kommunen tidigare har tillämpat gatukostnadsregler. Vad kostnaderna kan bli för detta förarbete kommer att variera mellan kommunerna beroende på individuella förutsättningar och går inte att generellt bedöma. Å andra sidan kommer de kommuner som i dag tillämpar gatukostnadsregler att få lägre kostnader för den administrationen när väl förberedelsearbetet är genomfört.

De gatukostnadsregler vi föreslår leder till en senarelagd ekonomisk belastning för de ägare till bebyggda fastigheter som med dagens regler relativt oväntat kan drabbas av höga gatukostnadsuttag. En taxebaserad avgift enligt vårt förslag innebär ett uttag av gatukostnader först när motsvarande nytta uppstår för ägaren.

När det gäller frågan i direktiven om hur vi har beaktat de EU-rättsliga aspekterna bedömer vi att våra författningsförslag är utformade i enlighet med gällande krav för medlemsländer inom EU.

Beträffande förslagets effekter för företagen och konkurrensen bedömer vi att den ökade förutsägbarheten och därmed det minskade risktagandet för byggherrar och fastighetsägare bör medföra ett ökat intresse för att bygga bostäder. Det bör i sin tur leda till ökad konkurrens, särskilt bland mindre bygg- och fastighetsföretag, och därmed lägre byggkostnader.

## Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs

*dels* att 6 kap. 3–10, 12, 23–39 §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att rubrikerna närmast före 6 kap. 3, 12, 28 och 33 §§ ska utgå,

*dels* att nuvarande 6 kap. 1 § ska betecknas 6 kap. 2 § och att 6 kap. 13–22 §§ ska betecknas 6 kap. 3–12 §§,

*dels* att 1 kap. 4 §, 3 kap. 2 §, 4 kap. 5, 7 och 18 §§, 5 kap. 5, 11, 13, 14, 18–22, 28, 29 och 36 §§, 6 kap. 6, 7 och 9 §§, 13 kap. 1-2 §§ samt 15 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före nuvarande 6 kap. 13, 18, 21, 24, 34 och 39 § ska sättas närmast före de nya 6 kap. 3, 8, 11, 13, 16 och 19 §§,

*dels* att i lagen ska införas 15 nya paragrafer, 5 kap. 10 a, 14 a, 22 a, 28 a §§ samt 6 kap. 1 och 13–22 §§, samt närmast före 6 kap. 20 § en rubrik av följande lydelse,

*dels* att punkt 14 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska upphöra att gälla,

*dels* att i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska införas tre nya punkter, 18–20, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### 4 §

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

*exploateringsavtal: ett avtal mellan en byggherre och en kommun som innehåller bestämmelser om genomförande av en detaljplan,*

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användnings-sätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

### 3 kap.

#### 2§

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras.

*Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal får sådant program som avses i 5 kap. 10 a § anges i översiktsplanen.*

### 4 kap.

#### 5§

I en detaljplan ska kommunen

1. bestämma och ange gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden,

2. bestämma användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, och

3. bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden

3. bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden.

*I kvartersmark för enskilt bebyggande får endast ingå mark och anläggningar som lämpligen utförs och förvaltas av enskilda.*

## 7 §

Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser. *Kommunen får dock, om det finns särskilda skäl för det, i detaljplanen bestämma att kommunen inte ska vara huvudman för en eller flera allmänna platser.*

Kommunen ska vara huvudman för allmänna platser.

*Kommunen får dock i detaljplanen bestämma att en fastighetsägare eller flera fastighetsägare i samverkan ska vara huvudman för allmänna platser om beaktansvärda skäl talar för att utförande och förvaltning blir mer ändamålsenligt (enskilt huvudmannaskap).*

## 18 §

I en detaljplan får kommunen bestämma en största eller minsta storlek på fastigheter, bestämma markreservat för gemensamhetsanläggningar samt, om det behövs för genomförandet av en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att annars underlätta detaljplanens genomförande, bestämma

1. hur området ska vara indelat i fastigheter,
2. de servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas,
3. de anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar, och
4. de fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna.
3. de anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar,
4. de fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna, och
5. att kommunen ska delta i gemensamhetsanläggningarna med stöd av 1 a § anläggningslagen (1973:1149).

En detaljplanebestämmelse om markens indelning i fastigheter eller om servitut eller liknande särskilda rättigheter ska vara förenlig med 3 kap. 1 § och 5 kap. 4 § första stycket fastighetsbildningslagen (1970:988).

En detaljplanebestämmelse om inrättande av en gemensamhetsanläggning ska vara förenlig med 5 och 6 §§ anläggningslagen. En detaljplanebestämmelse om ledningsrätt ska vara förenlig med 6 § ledningsrättslagen (1973:1144).

## 5 kap.

### 5§

Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser att inleda en planläggning.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser.

*Av planbeskedet ska det också framgå om kommunen avser att ingå ett exploateringsavtal. I så fall ska ett program för exploateringsavtal enligt 10 a § bifogas beskedet.*

Om kommunen inte avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange skälen för det.

### 10a §

*Om kommunen avser att ingå ett exploateringsavtal, ska kommunen ange avtalets utgångspunkter och mål i ett särskilt program. Av programmet ska framgå grundläggande principer för fördelning av kostnader och intäkter för genomförandet av detaljplaner samt andra förhållanden som har betydelse för bedömningen av konsekvenserna av att ingå ett exploateringsavtal. Om programmet inte har angetts i översiktsplanen ska det redovisas senast när kommunen beslutar att påbörja en planläggning eller när ett planbesked meddelas.*

### 11 §

I arbetet med att ta fram ett program enligt 10 § eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,
2. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyres-gäster och boende som berörs,
3. de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och
4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

För samråd enligt första stycket 2–4 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.

*I arbetet med att ta fram ett förslag till exploateringsavtal ska samråd ske enligt första stycket 1 och 4.*

Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådet genomföras så att det uppfyller bestämmelserna i 6 kap. 6 §, 13 § andra stycket och 15 § miljöbalken.

### 13 §

Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program enligt 10 § ska programmet redovisas.

Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program enligt 10 §, *eller ett förslag till exploateringsavtal, ska dessa handlingar redovisas under samrådet tillsammans med detaljplanen*

### 14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. ge råd om tillämpningen av 2 kap.,
3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

4. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt,

5. verka för att en bebyggelse eller ett byggnadsverk inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, *och*

*6. ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag.*

### 14a §

*Under samrådet ska lantmäterimyndigheten särskilt verka för att*

1. ett förslag till detaljplan är förenligt med bestämmelserna i 4 kap. 7, 18 och 33 §§ samt att

2. ett förslag till exploateringsavtal är förenligt med bestämmelserna 6 kap. 20–22 §§.

### 18 §

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst tre veckor

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 1 behöver en kungörelse dock inte ske. I stället ska kommunen ge dem som har under rättats enligt 15 § tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter. Denna granskningstid får göras kortare, om alla berörda är överens om det.

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst tre veckor. *Detsamma gäller om det finns ett förslag till exploateringsavtal.*

Om förslaget till detaljplan är ett sådant som avses i 7 § 1 behöver en kungörelse dock inte ske. I stället ska kommunen ge dem som har underrättats enligt 15 § tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter. Denna granskningstid får göras kortare, om alla berörda är överens om det.

### 19 §

Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå

1. vilket område detaljplanen avser,
2. om förslaget avviker från översiktsplanen,
3. vilken mark eller särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk *enligt 6 kap. 3 eller 4 §,*
4. var förslaget finns tillgängligt för granskning och hur lång granskningstiden är,
5. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden,
6. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och
7. att den som inte senast under granskningstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

### 20 §

Kommunen ska senast den dag då kungörandet sker skicka

1. ett meddelande om innehållet i kungörelsen till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och
2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen och de kommuner som berörs.

2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen, *lantmäterimyndigheten och de kommuner som be-*



rörs. Om det finns ett förslag till exploateringsavtal ska även det skickas till lantmäterimyndigheten.

### 21 §

Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ och den samrådsredogörelse som avses i 17 § finns tillgängliga liksom det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 eller 3 och kungörandet har samordnats enligt 19 § tredje stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.

### 22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion, eller

6. det på annat sätt avviker från bestämmelserna i denna lag.

### 22a §

Under granskningstiden ska lantmäterimyndigheten yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt myndighetens bedömning inte är förenligt med bestämmelserna i 4 kap. 7, 18 och 33 §§. Om det inte är obehövt, ska lantmäterimyndigheten även yttra sig

*över om ett förslag till exploateringsavtal strider mot bestämmelserna i 6 kap. 20–22 §§.*

### **28 §**

Om kommunen har meddelat ett föreläggande enligt 26 §, får kommunen inte anta detaljplanen innan tidsfristen för anmälan av anspråk har löpt ut.

*Om kommunen har ansökt om att länsstyrelsen enligt 6 kap. 5 § ska pröva en fråga om skyldighet att upplåta eller avstå mark eller annat utrymme, får kommunen inte anta detaljplanen innan länsstyrelsens beslut har vunnit laga kraft.*

### **28a §**

*Ett exploateringsavtal som följer med en detaljplan blir inte giltigt förrän planen vinner laga kraft.*

### **29 §**

När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till

1. länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten,
2. de kommuner och regionplaneorgan som är berörda, och
3. dem som anges i 11 § första stycket 2 och 3 och dem som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 § och

a) senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda, eller

b) har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 1.

Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den som vill överklaga beslutet måste göra.

Kommunen ska till länsstyrelsen skicka det granskningsutlåtande som avses i 23 § tillsammans med meddelandet om att planen har antagits, om kommunen inte redan har skickat utlåtandet enligt 24 §.

Kommunen ska till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten skicka det granskningsutlåtande som avses i 23 § tillsammans med meddelandet om att planen har antagits, om kommunen inte redan har skickat utlåtandet enligt 24 §.

### **36 §**

Om ett meddelande avser en detaljplan som innebär att ett mark- eller vattenområde eller ett utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3, 4, 13 eller 16 §, får 35 § inte tillämpas för meddelanden till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till områ-

Om ett meddelande avser en detaljplan som innebär att ett mark- eller vattenområde eller ett utrymme kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3 § eller 6 §, får 35 § inte tillämpas för meddelanden till ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till området eller

**6 kap****1 §**

*I detta kapitel finns vissa bestämmelser om genomförande av detaljplan för allmänna platser när kommunen är huvudman. De rör kommunens rätt att lösa in fastigheter, ordnandet och underhållet av allmänna platser samt skyldighet för fastighetsägarna att betala för gatukostnader. I kapitlet finns även bestämmelser om exploateringsavtal.*

*Vid enskilt huvudmannaskap finns bestämmelser om fastighets-samverkan i anläggningslagen (1973:1149).*

*I övrigt regleras plangenomförandet i andra lagar såsom fastighetsbildningslagen (1970:988) vad gäller fastighetsbildning, lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) vad gäller vatten och avlopp samt ledningsrättslagen (1973:1144) vad gäller framdragande av ledningar.*

Om någon har särskild rätt till mark eller annat utrymme som omfattas av kommunens rätt enligt 13, 14 eller 15 §, får kommunen också lösa den särskilda rätten.

**6 §**

Om någon har särskild rätt till mark eller annat utrymme som omfattas av kommunens rätt enligt 3, 4 eller 5 §, får kommunen också lösa den särskilda rätten.

Om kommunen använder sig av sin rätt enligt 13, 14, 15 eller 16 §, ska ersättningen bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen (1972:719).

**7 §**

Om kommunen använder sig av sin rätt enligt 3, 4, 5 eller 6 §, ska ersättningen bestämmas enligt 4 kap. expropriationslagen (1972:719).

I den mån staten är väg-hållare inom ett område som omfattas av detaljplanen, ska det som enligt 18 § gäller i fråga om kommunens skyldighet att ordna gator i stället gälla staten.

**9 §**

I den mån staten är väg-hållare inom ett område som omfattas av detaljplanen, ska det som enligt 8 § gäller i fråga om kommunens skyldighet att ordna gator i stället gälla staten.

Om en gata ges en större bredd eller ett dyrbarare utförande i övrigt än vad som behövs med hänsyn till trafiken, ska kommunen trots första stycket betala merkostnaden.

Regeringen får i det enskilda fallet besluta att staten ska svara för den merkostnad som avses i andra stycket.

**13 §**

*Om kommunen i egenskap av huvudman har skyldighet att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats eller vidta en annan åtgärd som är avsedd att tillgodose detaljplane-områdets behov av allmänna platser och av anordningar som normalt hör till sådana platser, får kommunen ta ut dessa kostnader av berörda fastigheter (gatukostnadsavgift).*

**14 §**

*Underlaget för gatukostnadsavgiften får inte överskrida vad som svarar mot kommunens kostnader för anläggande och förbättring av gator och andra allmänna platser.*

*Underlaget får inte omfatta kostnader för sådana trafikleder, parker och andra allmänna platser som betjänar en övervägande del av kommunens bebyggelseområden.*

**15 §**

*Kommunen ska bestämma taxa för gatukostnadsavgiften.*

*Gatukostnadsavgiften ska fördelas mellan fastigheterna på ett skäligt och rättvist sätt.*

*Hänsyn ska tas till kostnader som belöper på fastighet för områden som nyttjas gemensamt av flera fastigheter och som fyller motsvarande ändamål som allmän plats.*

**16 §**

*Kommunen får debitera avgift när gatan eller den allmänna plats som ersättningen avser kan användas för sitt avsedda ändamål. För bebyggda fastigheter för hu-*

*vudsakligen bostadsändamål som redan när detaljplanen antas har tillgång till gata eller annan allmän plats får debitering dock ske först när bygglov enligt detaljplanen beviljats.*

**17 §**

*Om avgiften för en fastighet uppgår till belopp som är betungande med hänsyn till dess ekonomiska bärkraft och övriga omständigheter, ska avgiften fördelas på årliga inbetalningar under viss tid, högst tio år, om fastighetens ägare begär det och godtagbar säkerhet ställs.*

*Betalningsvillkoren ska jämkas, om de är alltför betungande för fastighetsägaren.*

**18 §**

Avgift ska betalas inom 30 dagar efter debitering. På obetalt belopp ska betalas ränta enligt 6 § räntelagen (1975:635) från förfallodagen.

Ska avgiften fördelas på årliga inbetalningar, bestäms ränta enligt 5 § räntelagen på varje del av avgiften från den dag då betalningen skulle ha skett till dess den delen förfaller till betalning.

**19 §**

Vad som föreskrivs om avgift för fastigheter ska tillämpas även på mark som är samfälld för flera fastigheter. Med fastigheter avses därvid de fastigheter som har del i samfälligheten.

**Exploateringsavtal****20 §**

*Ett exploateringsavtal får avse åtagande av en byggherre att ombesörja eller finansiera åtgärder som är nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Om det finns särskilda skäl, får ett*

*avtal även omfatta åtgärder utanför området för detaljplanen. Kostnaderna för gator och andra allmänna platser ska beräknas med stöd av bestämmelserna i 6 kap. 14–15 §§.*

*De åtgärder som ingår i byggherrens åtagande ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen.*

## **21 §**

*Ett exploateringsavtal enligt denna lag får inte innehålla ett åtagande för en byggherre att helt eller delvis bekosta byggnadsverk för vård, utbildning, omsorg och andra verksamheter, som kommunen har en skyldighet enligt lag att tillhandahålla.*

## **22 §**

*Ett exploateringsavtal får avse förskottering av ersättning för kommunala åtgärder för att genomföra en detaljplan. Ett avtal får dock inte avse ersättning för åtgärder som vidtagits före detaljplanens antagande i andra fall än när planen avser ett steg i en etappvis utbyggnad.*

## **13 kap.**

### **1 §**

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala *kostnader* för gator och andra allmänna platser *eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning*,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala *avgift* för gator och andra allmänna platser,
4. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,

5. *kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,*

6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden, och

7. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

5. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden, och

6. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

## 2 §

Kommunala beslut enligt denna lag får inte överklagas i den del de avser

1. avbrytande av ett planarbete,
2. planbesked enligt 5 kap. 2 §,
3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 5,
3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 3,
4. villkorsbesked enligt 9 kap. 19 §,
5. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 27 §,
6. behovet av kontrollansvarig, särskilt sakkunnig, tekniskt samråd eller slutsamråd,
7. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller
8. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, områdesbestämmelser eller ett förhandsbesked.

Att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol framgår av 15 kap. 10 §.

## 15 kap.

### 10 §

En tvist mellan kommunen och en fastighetsägare om *ersättning för gatukostnader eller kostnader för andra allmänna platser eller om villkoren för betalning av sådan ersättning* prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område fastigheten ligger.

I ett sådant mål ska lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar tillämpas. I mål om jämkning av ersättning enligt 6 kap. 33 § ska dock expropriationslagen (1972:719) tillämpas i fråga om rättegångskostnader.

Om fastighetsägaren förlorar ett mål om jämkning på grund av att fastighetsägaren har inlett rättegången utan tillräckliga skäl, får domstolen förordna att fastighetsägaren ska bära sina egna kostnader. Om fastighetsägaren inledde rättegången trots att det måste ha varit uppenbart för

En tvist mellan kommunen och en fastighetsägare om *skyldighet att betala gatukostnadsavgift eller tillämpning av taxa för en sådan avgift* prövas av den mark- och miljödomstol inom vars område fastigheten ligger.

I ett sådant mål ska lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar tillämpas. I mål om jämkning av ersättning enligt 6 kap. 17 § ska dock expropriationslagen (1972:719) tillämpas i fråga om rättegångskostnader.

fastighetsägaren att talan väcktes utan skäl原因, får domstolen dessutom förplikta fastighetsägaren att ersätta kommunens rättegångskostnader.

### **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser (2010:900)**

18. Förordnanden som avses i 17 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att avstå eller upplåta mark upphör att gälla ett år efter lagens ikraftträdande.

19. Förordnanden enligt 6 kap. 3–4 §§ PBL (2010 :900) samt 6 kap. 19 § i den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) om skyldighet att avstå eller upplåta mark upphör att gälla när genomförandetiden för detaljplanen gått ut. Skyldigheten ska dock gälla minst i ett år efter lagens ikraftträdande.

20. Om en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) eller ett mål om inlösen enligt 6 kap. 13 §, 14 kap. 14–15 §§ eller motsvarande äldre bestämmelser pågår när förordnanden som anges i punkterna 18 och 19 upphör att gälla, förlängs skyldigheten till dess att förrättningsärendet eller inlösenmålet slutligt har avgjorts.

---

1. Denna lag träder i kraft...

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om ansökningar som gjorts av en kommun före ikraftträdandet om länsstyrelsens prövning av frågor om avstående av mark eller utrymme enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen i dess lydelse enligt SFS 2011:335

3. 6 kap. 24–38 §§ plan- och bygglagen i dess lydelse enligt SFS 2010:900 tillämpas längst till den... (tre år efter ikraftträdandet)

4. Äldre föreskrifter får fortfarande tillämpas i fråga om gatukostnader som beslutats med stöd av den upphävda plan- och bygglagen (1987:10) eller 6 kap. 24–38 §§ plan- och bygglagen i dess lydelse enligt SFS 2010:900.



# Förslag till lag om ändringar i anläggningslagen (1973:1149)

Bilaga 4

Härigenom föreskrivs i fråga om anläggningslagen (1973:1149)  
*dels* att 2 § ska ha följande lydelse,  
*dels* att det i lagen ska införas två nya paragrafer 1 a och 40 a §§, av  
följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*1 a §*

*Förutom fastigheter kan även en kommun, om det är lämpligt, delta i en gemensamhetsanläggning.*

*2 §*

Lagens bestämmelser om fastighet äger motsvarande tillämpning på tomträtt som inskrivits och på gruva. Om det är lämpligt, skall bestämmelserna tillämpas även på byggnad eller annan anläggning som ej hör till fastighet och på naturreservat.

*När en kommun ska delta i en gemensamhetsanläggning ska i dessa avseenden lagens bestämmelser om fastighet tillämpas på kommunen.*

*40 a §*

*Om en rättighet till mark eller annat utrymme, som har tillkommit genom ett beslut som har meddelats enligt denna lag eller motsvarande äldre bestämmelser, begränsas eller upphävs genom ett nytt beslut, ska den som har nytta av det senare beslutet betala ersättning till övriga delägare. I fråga om ersättning ska 5 kap. 10–12 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988) tillämpas.*

*Tillträde till den mark eller det utrymme som rättigheten har avsett sker vid den tidpunkt som lantmäterimyndigheten bestämmer. Ersättningen ska betalas före tillträdet.*

*I fråga om betalning av ersättning och verkan av att ersättning inte betalas ska 32 och 32 a §§ samt 33 § första stycket 1 tillämpas.*

- 
1. Denna lag träder i kraft...
  2. Beträffande 40 a § ska skadan ha inträffat efter bestämmelsernas ikraftträdande för att ersättning ska kunna utgå.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1970:990) om förmånsrätt för fordran på grund av fastighetsbildning

Bilaga 4

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1970:990) om förmånsrätt för fordran på grund av fastighetsbildning ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

Har vid en förrättning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988) bestämts att en ägare eller en tidigare ägare av en fastighet ska betala ersättning till en annan sakägare och har fordran på ersättning inte förfallit till betalning tidigare än ett år före utmätning eller konkursansökan, ska med fordringen följa förmånsrätt enligt 6 § 1 förmånsrättslagen (1970:979).

Samma förmånsrätt tillkommer fordran på ersättning i pengar enligt 5 kap. 31 § tredje stycket fastighetsbildningslagen för skog som inte kunnat tas ut inom föreskriven tid.

*Förmånsrätt enligt första stycket tillkommer även fordran på ersättning enligt 40 a § anläggningslagen (1973:1149).*

---

Denna lag träder i kraft...

## Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2012:86 och SOU 2012:91

### Remissinstanser enligt remissmissiv

Riksdagens ombudsmän, Justitieombudsmannen, Riksrevisionen, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Boverket, Domstolsverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Trafikverket, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Statens Energimyndighet, Konsumentverket, Riksantikvarieämbetet, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Handisam, Regelrådet, Statens Fastighetsverk, Fortifikationsverket, Tillväxtanalys, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Vinnova, Swedavia, Sjöfartsverket, Upphandlingsutredningen (S Fi 2010:06), Kungl. Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola, Lunds universitet (Lunds tekniska högskola), Chalmers tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Umeå universitet, (arkitekt högskolan), Umeå universitet (Tillämpad fysik och elektronik), Linnéuniversitetet, Linköpings universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Värmland län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Ekerö kommun, Huddinge kommun, Nacka kommun, Salems kommun, Stockholms kommun, Tyresö kommun, Täby kommun, Upplands-Bro kommun, Värmdö kommun, Österåkers kommun, Knivsta kommun, Strängnäs kommun, Norrköpings kommun, Jönköpings kommun, Markaryds kommun, Växjö kommun, Borgholms kommun, Kalmar kommun, Karlshamns kommun, Helsingborgs kommun, Malmö kommun, Vellinge kommun, Kungsbacka kommun, Göteborgs kommun, Alingsås kommun, Arvika kommun, Kumla kommun, Arboga kommun, Mora kommun, Faluns kommun, Gävle kommun, Sundsvalls kommun, Östersunds kommun, Lycksele kommun, Skellefteå kommun, Bodens kommun, Haparanda kommun, Stockholms läns landsting (Tillväxt, miljö och regionplanering), Blekinge läns landsting, Västerbottens läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Region Skåne, Region Örebro, Samverkansorganet i Örebro län, Regionförbundet Östsam, Handikappförbunden, De Handikappades Riksförbund, Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF, Greenpeace, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Svensk Handel, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Näringslivets regelnämnd, Sweco, Tyréns, AB Bostadsgaranti, Astma- och allergiförbundet, Byggherrarna Sverige AB, HSB Riksförbundet, Riksbyggen, Besqab, JM, NCC, PEAB, Skanska, Småa, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Akademiska Hus, Diligentia, Vasakronan,

Egnahemsägarnas Riksförbund, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Kontrollansvarigas Riksförening, Hyresgästföreningen (riksförbundet), Bostadsrätterna AB, Kretsloppsrådet, Klimatkommunerna, Passivhuscentrum Västra Götaland, Kvinnors Byggforum, IQ Samhällsbyggnad, Riksförbundet Enskilda Vägar, SmåKom, Svensk Energi, Svensk Fjärrvärme AB, Svenska Byggingenjörers Riksförbund, Svenska Kommunaltekniska föreningen, Samhällsbyggarna, Sveriges Arkitekter, Sveriges stadsarkitektförening, Sveriges Byggindustrier, IVL Svenska Miljöinstitutet, Sweden Green Building Council, SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, Synskadades Riksförbund, Teknikföretagen, Trä- och möbelföretagen, Byggmaterialindustrierna, Villaägarnas Riksförbund, Energi- och miljötekniska föreningen, Skogsindustrierna.

### **Remissinstanser utöver remissmissiv**

BoKlok Byggsystem AB, Veidekke, Villa Nordic, Swedisol, Lindbäcks, TMF, Älvsbyhus, Smålandsvillan AB, AB Vimmerbyhus, Myresjöhus AB, Svenska Teknik- och designföreningen, Trivselhus AB, Skidstahus, Länsstyrelsen i Hallands län, Wallenstam AB, Nya Animonhus AB, Sveriges centrum för nollenergihus, Ale kommun, Fiskarhedenvillan, Härryda kommun, Neurologiskt handikappades riksförbund, WSP, Åtvidabergs Takvåningar AB, Stockholms Byggmästareförening, Söderenergi, VVS företagen, Kristianstads kommun, Kommunförbundet Skåne, Svensk ventilation, Isoleringsfirmornas förening, Folkhem, Umeå kommun, Linköpings kommun, E-ON, Öresunds kraft, Svensk betong, Västra götalandregionen, White, Västsvenska handelskammaren, Västerås kommun, Eskilstuna kommun, Telge nät, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Halmstads kommun, Kommunförbundet Göteborgsregionen, Miljö- och byggnadsnämnden i Ronneby, Örebro kommun, Lunds kommun.

## Sammanfattning av betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34)

### Uppdraget

Regeringen gav Plangenomförandeutredningen ursprungligen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning. Det uppdraget redovisades till regeringen i december 2012.

Uppdraget har senare utvidgats till att också utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen genom att se över

- kravet på detaljplan,
- kravet på bygglov,
- möjligheterna att använda s.k. enkelt planförfarande, och
- möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan.

Enligt direktiven ska vi således analysera om kraven på när en detaljplan ska utarbetas och när bygglov ska krävas är ändamålsenligt utformade eller om det i vissa situationer skulle kunna vara lämpligt att låta på eller helt avskaffa kravet på detaljplan respektive bygglov. Vi ska också studera förutsättningarna för att utvidga möjligheterna att tillämpa plan- och bygglagens bestämmelser om enkelt planförfarande och i övrigt analysera förslag som kan medföra enklare förfaranden vid utarbetande av detaljplaner. I uppdraget ingår vidare att pröva om det finns förutsättningar att utvidga möjligheterna för en kommunal nämnd att anta detaljplaner.

Utredningen ska vidare studera övriga möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen. Utredningen ska föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs.

### Problembilden

Vi redovisar i betänkandet några förhållanden som ger en bild av hur delar av plan- och bygglovsprocessen fungerar i praktiken. Vi har noterat att samspelet mellan kommuner och byggherrar behöver utvecklas för att tillgodose behovet av bostäder.

Detaljplanerna har fått en ny karaktär, inte minst genom att planerna blir alltmer detaljerade, att planerna i allt högre grad syftar till att genomföra ett visst projekt och att utformningen ofta redan är bestämd innan den formella planprocessen inleds. Detaljeringsgraden beror åtminstone delvis på att bygglovsprövningen upplevs som svag och att det är lättare för kommunen att få gehör för sina önskemål om de uttrycks i form av bestämmelser i en detaljplan.

Vi har konstaterat att många problem är kopplade till inaktuella planer och att många nya planer är av administrativ karaktär, på så vis att planen endast avser att ändra en underliggande plan och att planläggningen i dessa fall inte tillför några mervärden av betydelse. Äldre planer har ibland en inlåsand effekt, inte minst om byggrätten har utformats utifrån en begränsad analys om vad som kan anses vara en lämplig utveckling.

Istället för att pröva vad som är en lämplig utveckling stannar bygglovsprövningen påfallande ofta vid hur en åtgärd förhåller sig till tidigare fastslagna bestämmelser och värden, vilket bl.a. kan ifrågasättas utifrån det grundlagsskyddade egendomsskyddet. Den inlåsandet effekten skapar även ett stort behov av avvikelser, där nuvarande möjlighet till avvikelse uppfattas som alltför begränsad.

En del av den upplevda trögheten i planprocessen kan antas bero på rollfördelningen mellan staten, kommunen och byggherren. De viktigaste besluten i ett projekt fattas ofta redan innan planeringsförutsättningarna är kända, vilket innebär att man ibland måste göra omtag sent i processen när nya sakförhållanden blir kända. Omtagen beror delvis på att de statliga ingripandegrunderna, bl.a. riksintressena, är otydliga.

Planprocessen uppfattas som ineffektiv, bl.a. används inte möjligheterna till slopad bygglovsprövning. Onödigt många detaljplaner behöver beslutas av kommunfullmäktige. Prövningen av överklaganden tar lång tid och reglerna om expediering av lov uppfattas som ineffektiva.

### **Plan- och bygglagstiftning i andra länder**

Det finns i de flesta europeiska länder många likartade principer bakom den lagstiftning som reglerar fysisk planering. Det föreligger emellertid skillnader i statsskick, rättsgrundsatser och politisk historia som gör att systemen och hierarkierna ser olika ut och det är därför vanskligt att direkt översätta lagstiftningen till svenska förhållanden. I princip finns det alltid en samverkan mellan planeringsnivåerna, men den samverkan kan se olika ut. Även i länder där kommunerna till synes har stor frihet, t.ex. i de nordiska länderna, kan det krävas att planerna fastställs av staten i någon form. Ett gemensamt drag hos många länder som inte är särskilt tydligt i Sverige är en uttalat regional planeringsnivå, som omsätter nationella politiska prioriteringar i den fysiska planeringen till planeringsramar för kommuner och lokala aktörer.

Våra direktiv omnämner särskilt Tyskland och Storbritannien som exempel på länder där lagstiftningsåtgärder för att förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocesserna är eller har varit aktuella. Vi anser att vi dessutom kan hämta en del inspiration och intressanta idéer från våra nordiska grannländer Danmark och Norge, som ligger närmare oss när det gäller lagstiftningsstradition och synsätt på plan- och byggnadslagstiftningens uppbyggnad och funktion.

I Tyskland torde det särskilt vara den omtalade § 34 i den federala plan- och byggnadslagstiftningen som har väckt intresse. Den skulle kunna utgöra förebild för möjligheterna att finna en lagreglerad modell för att reducera prövningsförfarandet för viss bostadsproduktion. Paragrafen, som funnits i den tyska lagstiftningen sedan 1960-talet, anses bidra till en väsentligt kortare plan- och bygglovsprocess i samband med förtätning av bostadsområden. Vi har prövat och föreslår också en liknande reglering som kan omsättas till svenska förhållanden i form av en lagreglerad planbestämmelse enligt PBL.

I Storbritannien har regeringen i samband med beslutet 2012 om det senaste nationella planeringsramverket lanserat en rad åtgärder för att snabba upp och effektivisera planprocessen. Betydande resurser kommer att läggas på att förkorta handläggnings- och överklagandetider, att höja

kvaliteten på lokala planer och att förenkla planeringen genom att väsentligt reducera mängden skriftliga råd och anvisningar för fysisk planering.

Det finns vissa principiella skillnader mellan olika länder när det gäller den kommunala detaljplaneringen. Detaljplanering i kommunal regi sker i Tyskland, i Danmark och i Norge. I Tyskland är det inte alltid nödvändigt att upprätta en detaljplan och planen kan vara antingen kvalificerad eller enkel, vilket har betydelse för hur byggstillståndet senare prövas. I Danmark kan kommunen ta hjälp av byggherren och där kan planen upphävas när den inte längre behövs. I Norge kan detaljplanering ske i två steg, såväl genom *områdesregulering* som genom *detaljregulering* för konkreta projekt. Det finns även en rätt till privat detaljplanering för konkreta projekt, där kommunen har skyldighet att ta ställning till om ett förslag ska föras vidare och skickas ut för samråd. I Storbritannien sker planeringen av byggherren själv efter planeringstillstånd av kommunen. Beslutet om planeringstillstånd kan leda till att planeringen därefter sker i ett eller två steg.

När det gäller allmänhetens insyn, möjligheter att överklaga och tidsfrister föreligger också en del skillnader. I Danmark ska ett förslag till detaljplan offentliggöras och granskas och sakägare och andra berörda ska underrättas skriftligen. När planen sedan har antagits, finns ingen möjlighet att överklaga innehållet i den. I Norge ska ett förslag till *reguleringsplan* skickas ut för samråd och granskas, varvid vem som helst kan yttra sig. När planen har antagits kan den överklagas av den som yttrat sig under samrådet men inte har fått sina synpunkter tillgodosedda.

I Storbritannien ska byggherren före en ansökan om planeringstillstånd underrätta sakägare och andra berörda inom området för planeringen. Ansökan om större exploateringar offentliggörs genom annonsering och med skyltar i området. Ett beslut om planeringstillstånd kan endast överklagas av sökanden, dvs. om beslutet då innebär ett avslag eller är förenat med särskilda planeringsvillkor. I Tyskland sker ett samråd med myndigheter och allmänhet tidigt i planprocessen på grundval av ett preliminärt utkast av planen. När planförslaget sedan är färdigt ska det ställas ut offentligt. Sakägare, vars rättigheter påverkas av planen och som har framfört invändningar under utställningen, kan överklaga ett beslut om att anta planen till förvaltningsdomstol.

### Våra utgångspunkter

Vi anser att större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen. Översiktsplanen är det forum där många frågor bör klaras ut, inte minst i dialogen mellan staten och kommunen. Frågor av övergripande karaktär, t.ex. miljökvalitetsnormer, mellankommunal samordning eller riksintressen, bör sålunda redan vara utredda på denna nivå inför den efterföljande dialogen mellan byggherren och kommunen om det konkreta projektet.

Vi menar att detaljplanekravet i många fall kan slopas, om det finns en aktuell översiktsplan som tydligt redovisar markanvändningen för en tätort eller stadsdel. Om staten och kommunen redan har kommit överens om markanvändningen på den översiktliga nivån, bör det vanligtvis vara möjligt att slopa detaljplanekravet.

Om en tydlig och aktuell översiktsplan kan leda till att detaljplaner inte behöver upprättas i samma omfattning som i dag, skapas ett tydligt inci-



tament för kommunerna att lägga större tyngd vid översiktsplaneringen. Ansökningar om bygglov kan då prövas direkt mot översiktsplanen. Detaljplanekravet bör med andra ord kunna begränsas, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Med tanke på de många problem som är kopplade till inaktuella detaljplaner, bör dessa planer delvis upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Endast det obligatoriska innehållet i detaljplanen behöver finnas kvar.

Vi anser att formkraven på både översiktsplaneprocessen och detaljplaneprocessen kan begränsas och det bör även bli lättare att upphäva detaljplaner. Områdesbestämmelserna kan upphävas.

Vi anser vidare att kommunernas bedömningar i bygglovsärenden behöver stärkas. Vi menar att kommunen i princip bör ha samma möjlighet att hävda krav i bygglovskedet som i en detaljplan.

Bygglovsbefrielse bör vara huvudregeln inom detaljplaner. I den mån som utformningen redan är känd i detaljplaneskedet, bör det inte vara nödvändigt med en efterföljande bygglovsprövning. Utformningen bör då kunna prövas slutligt genom planbeslutet.

Utrymnet för avvikelser från gamla detaljplaner behöver ses över. Vi har stannat vid en lösning där utrymnet för avvikelser precis som idag bör vara begränsat under genomförandetiden, men där möjligheten att medge avvikelser efter genomförandetidens slut kan utökas.

Utrymnet för vilka planer som kan antas av byggnadsnämnden upplevs vara begränsat. En fråga som därför har diskuterats vid flera tillfällen är om inte fler ärenden borde kunna delegeras. Vi anser att kommunen själv bör kunna besluta om hur planärenden ska antas utifrån de allmänna principer som anges i kommunallagen.

Vi delar också uppfattningen att nuvarande regler om expediering av bygglov är administrativt betungande. Vi anser att det vore en fördel att införa ett system liknande det som tillämpas i planprocessen. Där ges den som är berörd av planläggningen tillfälle att yttra sig innan beslutet fattas. Den som inte har yttrat sig senast vid en viss tidpunkt – och då framfört synpunkter som inte har tillgodosetts – har inte heller rätt att överklaga beslutet annat än på vissa formella grunder. Enligt vår mening bör en liknande ordning införas i bygglovsprocessen.

### Våra förslag

Vi föreslår att översiktsplanen utvecklas som verktyg för att ge tydlig vägledning för efterföljande beslut. Merparten av dialogen mellan stat och kommun bör klaras ut i arbetet med översiktsplanen. När översiktsplanen upprättas, ska riksintressen, miljökvalitetsnormer, mellankommunala frågor och miljöbedömningar så långt möjligt vara avgjorda. De övergripande strukturerna för lokaliseringen av bebyggelse ska således vara utredda.

Om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier, bl.a. att den tydligt redovisar markanvändningen, ska det kunna leda till att detaljplanekravet upphör att gälla. En sådan översiktsplan kallar vi för områdesplan.

Om staten och kommunen är överens om markanvändningen, upphör detaljplanekravet att gälla inom områdesplanen. Fler ärenden kan då hanteras direkt i bygglovet, vilket underlättar förändringar.

Även om staten inte har något krav på detaljplan, kan kommunen fortfarande hävda detaljplanekravet, t.ex. i fall med komplexa genomförandeåtgärder. Länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot efterföljande beslut när det gäller riksintressen och mellankommunala frågor slopas också inom områdesplanerna.

Om kommunen och staten inte kommer överens inom ramen för översiktsplaneprocessen, t.ex. om vissa områden behöver studeras mer i detalj, behålls detaljplanekravet. Behovet av avvikelser från områdesplanen kan tillgodoses genom en ny detaljplan.

Liksom översiktsplanen ska inte heller områdesplanen vara bindande. För befintliga områden bör en områdesplan i normalfallet ange användning, byggnadstyp, maximal totalhöjd, möjlighet till kompletteringar och förändringar samt vilka hänsyn som ska tas i kulturmiljöfrågor, t.ex. om kommunen anser att endast vissa material och utformningar kan komma i fråga. För nya områden kan områdesplanen redovisas med olika detaljeringsgrad, men kan i normalfallet göras schematisk. Områdesplanen ger inte samma förutsägbarhet som en detaljplan, men planen bör även i fortsättningen vara ”moraliskt bindande” och få samma tydliga vägledande roll som dagens översiktsplaner.

Planeringshorisonten för bebyggelseutvecklingen bör vara 10 år. Ett krav införs med innebörden att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur bostadsbehovet ska tillgodoses de närmaste 10 åren. Behovet kan naturligtvis preciseras i områdesplaner. Därigenom länkas PBL bättre till bostadsförsörjningslagen. Lagen förtydligas också med att bostadsförsörjningen är en sådan mellankommunal fråga som kan föranleda ett planföreläggande från regeringen

Områdesplanen kan vid behov ange när ett visst område tidigast kommer att kunna byggas ut för att samordna genomförandet, dvs. när kommunen avser att färdigställa allmänna platser där kommunen förutses vara huvudman. Bygglov kan vägras med hänsyn till att planen anger att området ska byggas ut vid en senare tidpunkt.

Inflytandet bör ligga på den nivå och i de skeden där det finns en reell möjlighet att påverka. Medborgarinflytandet bör huvudsakligen hanteras inom ramen för översiktsplanen och i mindre omfattning i enskilda projekt.

Större tyngd bör läggas vid samrådet och att kommunen i lämpliga former ska ge kommunmedlemmarna och berörda myndigheter och organisationer tillfälle till insyn och möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Av planhandlingarna ska det framgå hur kommunen har tillgodosett behovet av medborgarinflytande och hur den har samrått med berörda myndigheter. De formella kraven på samrådet begränsas således i huvudsak till att redovisa hur kraven på medborgarinflytande har tillgodosetts. Utställningen avskaffas men ett granskningsförfarande behålls för berörda myndigheter.

Detaljplanen utvecklas till att bli ett renodlat genomförandeinstrument. Under genomförandetiden krävs i normalfallet inget bygglov för att bygga i enlighet med planen. Kommunen får införa bygglovsplikt, om det behövs för ett ändamålsenligt genomförande.

Bygglovsplikt förutsätter att detaljplanen inte samtidigt innehåller detaljerade planbestämmelser om utformning och utförande. När bygglov inte behövs, ska byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden inför

det tekniska samrådet. Byggnadsnämnden har möjlighet att vägra startbesked om den anmälda åtgärden strider mot planen. Avvikelser från detaljplanen prövas som en ansökan om bygglov.

Detaljplanen upphör delvis att gälla efter genomförandetidens slut, om inte kommunen förlänger genomförandetiden. Förfarandet att förlänga genomförandetiden förenklas.

Efter genomförandetidens slut inträder bygglovsplikt, motsvarande den lovplikt som idag normalt gäller inom detaljplanelagda områden. Kvartermarken är fortfarande planlagd, vilket innebär att krav enligt annan lagstiftning, som vanligtvis gäller utom detaljplan, inte inträder, strandskydd återinträder inte osv.

När genomförandetiden har löpt ut, ersätter en lagreglerad planbestämmelse de frivilliga planbestämmelserna, med innebörden att bebyggelse ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått. Bygglov får dock ges även för andra utformningar om de är förenliga med områdesplanen.

Byggnadsnämndens bedömning i frågor som avser utformningen av den yttre miljön ska jämföras med prövningen i en detaljplan, när vissa allmänna intressen prövas i ärenden som avser lov och förhandsbesked. Byggnadsnämndens uppfattning får därigenom samma tyngd som om frågan prövades i en detaljplan.

Byggnadsnämnden kan i ett bygglov besluta att gemensamhetsanläggningar ska vara inrättade för att startbesked ska kunna ges. Nuvarande möjlighet, att genom en detaljplanebestämmelse villkora möjligheten att ge lov med att vissa åtgärder ska ha vidtagits, ändras. Kommunen kan välja om åtgärden ska ha vidtagits för att lov ska kunna ges eller om åtgärden behöver ha vidtagits först i samband med byggnadsnämndens beslut om startbesked. Trots en planbestämmelse om att lov inte får ges förrän en viss åtgärd har vidtagits, får byggnadsnämnden en möjlighet att i ett beslut om lov senarelägga genomförandet så att åtgärden istället ska ha vidtagits senast i samband med beslutet om startbesked.

Bygglov förutsätter anslag på platsen och kungörelse på webben under viss tid. Endast de som har lämnat synpunkter som inte har tillgodosetts har möjlighet att överklaga ett bygglov. Mindre ändrings- och kompletteringsåtgärder behöver inte kommuniceras och kan inte heller överklagas.

En detaljplan ska generellt sett endast behövas om en bebyggelse eller ett byggnadsverk kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Därutöver får kommunen neka bygglov med hänsyn till att en detaljplan behövs i vissa särskilt angivna fall. Det gäller bl.a. för en sammanhållen bebyggelse som ska förändras och det råder komplexa fastighetsrättsliga förhållanden eller för ett nytt byggnadsverk, som är beroende av en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för.

Detaljplaneprocessen utformas med den nya översiktsplanen som förebild, vilket bl.a. innebär att kravet på kungörelse tas bort och att granskningskedet förenklas. Planförslaget ska under samrådet hållas tillgängligt på kommunens webbplats. Kommunen ska i samrådsredogörelsen redovisa hur samrådet har genomförts.

Möjligheten till planavvikelse utökas efter genomförandetidens slut. I planer med löpande genomförandetid kvarstår utrymmet för avvikelser enligt dagens regler, men med utökad möjlighet att kunna godta befintliga byggnader m.m. som är planstridiga.

Merparten av de frivilliga planbestämmelserna upphör att gälla efter genomförandetidens slut och därigenom försvinner en stor del av behovet av planavvikelse. Även andra ändamål än vad som anges i detaljplanen ska kunna prövas.

Det blir möjligt att även godta privata huvudmän inom s.k. A-tomter, dvs. sådan kvartersmark där användningen är fri så länge det allmänna (staten, kommunen, landstinget) är huvudman för verksamheten. Verksamheten får inte vara störande för omgivningen. Lösensplikten för kommunen enligt 14 kap. 14 § PBL ska då förfalla.

Definitionen av begreppet *bebygga* i PBL ändras, vilket medför att parkeringsplatser även kan utföras på sådan mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas.

### **Konsekvenserna**

Vi har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen. Uppdraget har också varit att studera möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera processen.

Det finns många sätt att förenkla en plan- och bygglovsprocess. Planformer kan tas bort, medborgardialoger kan avskaffas och man kan avstå bygglovsprövningar, men självklart skulle sådana drastiska förslag kunna få stora negativa effekter på utfallet av planeringen.

Utmaningen för utredningen har varit att förenkla och effektivisera, utan att föreslagna åtgärder träder rättsäkerhet och demokrati förnärligt och utan att kvaliteten på utfallet av processen blir sämre.

Vi har försökt att möta denna utmaning. Förslagen kommer att förenkla och snabba upp plan- och byggprocessen och samtidigt kommer andra vinster att göras. Förslagen om nya former för medborgardialog kommer att möjliggöra mer konstruktiva dialoger och därmed även bättre möjligheter att redan i tidiga skeden av processen beakta medborgarsynpunkter. Förslagen om ett ökat fokus på den nya planformen – områdesplan – kommer att medföra betydande effektiviseringsmöjligheter genom att detaljplaneringen och bygglovshandlingen kan ske i effektivare former eller slopas. Men samtidigt innebär förslagen att utfallet av plan- och byggprocessen kan förbättras, bland annat genom tidiga överväganden om önskvärd bebyggelsestruktur och genom tidiga samråd med länsstyrelsen för att få en bättre samordning av statliga och lokala intressen.

Förslagen kommer att få ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Med nuvarande bestämmelser kan inte kommunen kompensera sig för dessa kostnadsökningar och vi föreslår därför att det ska bli möjligt att ta ut kostnader för viss del av arbetet med områdesplaner i samband med att bygglov beviljas eller startbesked lämnas.

## Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

*dels* att 3 kap. 12–13, 25–26 §§, 4 kap. 4, 41–43 §§, 5 kap. 7, 15–16, 19–21, 39, 41 §§, 9 kap. 7, 12–13, 25 §§, 14 kap. 11 § ska upphöra att gälla,

*dels* att rubrikerna närmast före 4 kap. 41 §, 5 kap. 39 § och 14 kap. 11 § ska utgå,

*dels* att 1 kap. 3, 4 §§, 2 kap. 3 §, 3 kap. 1, 5, 7, 9, 11, 14–16, 17–18, 20, 23–24, 27 §§, 4 kap. 1–2, 14–15, 33 §§, 5 kap. 1–2, 5–6, 11, 17–18, 27, 29, 33–35, 38, 40 §§, 6 kap. 13 §, 7 kap. 6 §, 8 kap. 13 §, 9 kap. 2–6, 8, 10–11, 28, 30, 31, 31 a, 32, 34–36, 41, 41 a §§ 10 kap. 2 och 23 §§, 11 kap. 10–11, 15–16, 51 §§, 12 kap. 6, 9 §§, 13 kap. 1–2, 11, 16–18 §§, 14 kap. 7, 10, 12–14, 26 §§, 16 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna på 5 kap. och 16 kap. ska ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före 3 kap. 12 § och 9 kap. 41 § ska ha följande lydelse,

*dels* att i lagen ska införas 19 nya paragrafer 3 kap. 5 a, 6 a, 16 a, 28 a §§, 4 kap. 25 a §, 9 kap. 2 a, 6 a, 22 a, 22 b, 30 a, 32 a, 37 a §§, 11 kap. 33 a, 13 kap. 11 a §, 16 kap. 1 a, 7 a, 7 b, 7 c, 7 d §§, samt närmast före 9 kap. 32 a § och 11 kap. 33 a § en rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 3 §<sup>12</sup>

Lagen innehåller bestämmelser om

1. lagens syfte, innehåll och definitioner (1 kap.),
2. allmänna och enskilda intressen (2 kap.),
3. översiktsplan (3 kap.),
4. reglering med detaljplan *och* 4. reglering med detaljplan (4 områdesbestämmelser (4 kap.), kap.),
5. att ta fram detaljplaner *och* 5. att ta fram detaljplaner (5 områdesbestämmelser (5 kap.), kap.),
6. genomförandet av detaljplaner (6 kap.),
7. regionplanering (7 kap.),
8. krav på byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser (8 kap.),
9. bygglov, rivningslov och marklov m.m. (9 kap.),
10. genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder (10 kap.),
11. tillsyn, tillträde, ingripanden och påföljder (11 kap.),
12. byggnadsnämnden (12 kap.),
13. överklagande (13 kap.),
14. skadeersättning och inlösen (14 kap.),

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2011:335.

## 4 §

I denna lag avses med

allmän plats: en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov,

bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk, bebygga: att förse ett område med ett eller flera byggnadsverk *som inte är en parkeringsplats*,

bebyggelse: en samling av byggnadsverk som inte enbart består av andra anläggningar än byggnader,

byggherre: den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten,

byggnad: en varaktig konstruktion som består av tak eller av tak och väggar och som är varaktigt placerad på mark eller helt eller delvis under mark eller är varaktigt placerad på en viss plats i vatten samt är avsedd att vara konstruerad så att människor kan uppehålla sig i den,

byggnadsnämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter enligt denna lag,

byggnadsverk: en byggnad eller annan anläggning,

byggprodukt: en produkt som är avsedd att stadigvarande ingå i ett byggnadsverk,

genomförandetiden: den tid för genomförandet av en detaljplan som ska bestämmas enligt 4 kap. 21–25 §§,

kvartersmark: mark som enligt en detaljplan inte ska vara allmän plats eller vattenområde,

miljönämnden: den eller de nämnder som fullgör kommunens uppgifter på miljö- och hälsoskyddsområdet,

nybyggnad: uppförande av en ny byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats,

ombyggnad: ändring av en byggnad som innebär att hela byggnaden eller en betydande och avgränsbar del av byggnaden påtagligt förnyas,

planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser, planläggning: arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan *eller en detaljplan*,

sammanhållen bebyggelse: bebyggelse på tomter som gränsar till varandra eller skiljs åt endast av en väg, gata eller parkmark,

tillbyggnad: ändring av en byggnad som innebär en ökning av byggnadens volym,

tomt: ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål,

underhåll: en eller flera åtgärder som vidtas i syfte att bibehålla eller återställa en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde, och

ändring av en byggnad: en eller flera åtgärder som ändrar en byggnads konstruktion, funktion, användningssätt, utseende eller kulturhistoriska värde.

**2 kap.**

## 3 §

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,

2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,

3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt, *och*

4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens. *och*

3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,

4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, *och*

5. *bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.*

**3 kap.**

## 1 §

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen.

*Varje kommun får anta en eller flera områdesplaner. En områdesplan är en del av en översiktsplan och den ska uppfylla kraven i 5 a §.*

## 5 §

Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,

2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljökvalitetsnormer,

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen, *och*

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen,

5. *hur kommunen avser att tillgodose behovet av bostäder under den kommande tioårsperioden, och*

5. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

6. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

## 5 a §

- Av en områdesplan ska framgå*
- 1) *områdets huvudsakliga indelning i allmänna platser, kvartersmark och vattenområden,*
  - 2) *den huvudsakliga användningen av allmänna platser, kvartersmark och vattenområden,*
  - 3) *principer för bebyggelsens utformning och trafikförsörjning, och*
  - 4) *högsta totalhöjd för byggnadsverk.*

## 6 a §

*Innan kommunen påbörjar arbetet med att upprätta en översiktsplan eller områdesplan får kommunen begära att länsstyrelsen tillhandahåller sådant underlag som kan vara av betydelse för planeringen. Länsstyrelsen ska överlämna underlaget senast två månader efter begäran.*

## 7 §

Innan kommunen antar en översiktsplan eller en ändring i den ska kommunen

1. upprätta ett förslag till plan eller ändring som uppfyller kraven i 4–6 §§,
2. vid upprättandet av förslaget samråda med myndigheter, kommuner och andra som är berörda enligt 9–11 §§, och
3. *ställa ut förslaget och låta det granskas enligt 12–18 §§.*
3. *låta förslaget granskas enligt 14–18 §§.*

## 9 §

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt med de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering. Kommunen ska också ge kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget *tillfälle att delta i samrådet.*

Syftet med samrådet är att få

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan eller ändring i planen ska kommunen samråda med länsstyrelsen samt med de berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering.

Kommunen ska också samråda *i lämpliga former* med kommunens medlemmar, de andra myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.



fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. *Förslaget ska under samrådstiden hållas tillgängligt på kommunens webbplats.*

Under samrådet ska kommunen redovisa förslagets innebörd, skälen för förslaget, förslagets konsekvenser och det planeringsunderlag som har betydelse från nationell, regional, mellankommunal eller annan synpunkt.

#### 11 §

Kommunen ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse som också ska innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till. *Samrådsredogörelsen ska finnas tillsammans med planförslaget.*

Kommunen ska redovisa *hur samrådet har utförts* och resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse som också ska innehålla de förslag som framförda synpunkter har gett anledning till.

#### Rubrik

*Utställning och* granskning av kommunens förslag

Granskning av kommunens förslag

#### 14 §

*Innan utställningen äger rum ska kommunen skicka planförslaget och kungörelsen till länsstyrelsen och till de kommuner och kommunala organ som avses i 9 §.*

*Efter samrådet ska kommunen skicka planförslaget och samrådsredogörelsen till länsstyrelsen och till berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering.*

#### 15 §

Den som vill lämna synpunkter på planförslaget ska göra det skriftligen *under utställningstiden.*

*De myndigheter som enligt 14 § vill lämna synpunkter på planförslaget ska göra det skriftligen inom två månader eller inom den längre tid som kommunen bestämmer.*

#### 16 §

Länsstyrelsen ska *under utställningstiden* avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Länsstyrelsen ska, *inom den tid som anges i 15 §*, avge ett granskningsyttrande över planförslaget.

Av yttrandet ska det framgå om

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

2. förslaget kan medverka till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,

3. redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen inte är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

4. sådana frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt, och

5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

#### 16 a §

*Utöver vad som följer av 16 § ska av ett granskningsyttrande över ett förslag till en områdesplan framgå om*

*1. förslaget inte uppfyller de krav som följer av 5 a §,*

*2. förslaget inte uppfyller kraven på tydlighet enligt 6 §, och*

*3. miljökonsekvensbeskrivningen inte uppfyller de krav som följer av 6 kap. 12 § miljöbalken (1998:808).*

*Om användningen av mark och vatten endast på vissa villkor kan anses vara lämplig i förhållande till de intressen som anges i 16 § andra stycket, ska villkoren framgå av yttrandet.*

#### 17 §

*Efter utställningstiden ska kommunen i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till.*

*När de myndigheter som avses i 14 § har yttrat sig ska kommunen i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till.*

#### 18 §

*Om planförslaget ändras väsentligt efter utställningen, ska kommunen ställa ut förslaget på nytt.*

*Om planförslaget ändras väsentligt efter granskningstiden ska kommunen låta granska förslaget på nytt.*

#### 20 §

*Kommunen ska redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 16 § tillsammans med översiktsplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.*

*Kommunen ska redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 16 § och 16 a § tillsammans med översiktsplanen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska det anmärkas i planen.*

## 23 §

En översiktsplan kan ändras för en viss del av kommunen. Den kan också ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. *Om inte annat följer av 24–26 §§, ska 1–22 §§ tillämpas när planen ändras.*

En ändring av planen för en viss del av kommunen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt.

Om planen innebär en ändring av den gällande översiktsplanen ska sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas.

En översiktsplan kan ändras för en viss del av kommunen. Den kan också ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. *Bestämmelserna i 1–22 §§ ska även tillämpas när planen ändras.*

## 24 §

*Om ett förslag till ändring avser endast en viss del av kommunen, får kommunen, i stället för att ställa ut det enligt 12 §, anslå en kungörelse om förslaget på kommunens anslagstavla och föra in kungörelsen i en ortstidning.*

*Kommunen ska hålla förslaget, samrådsredogörelsen och i förekommande fall miljökonsekvensbeskrivningen tillgängliga för granskning.*

*Av kungörelsen ska det framgå*

*1. var området som avses med ändringen ligger,*

*2. var förslaget finns tillgängligt för granskning,*

*3. att den som vill granska förslaget och lämna synpunkter får göra det inom en viss tid (granskningstid) som ska vara minst sex veckor, och*

*4. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas.*

*Kommunen får i särskilt beslut förklara att delar av en befintlig översiktsplan ska utgöra en områdesplan.*

*Innan kommunen beslutar enligt första stycket ska länsstyrelsen ges möjlighet att yttra sig enligt 16 och 16 a §§. Länsstyrelsens synpunkter ska bifogas planen enligt vad som anges i 20 §.*

## 27 §

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell i förhållande till kraven i 5 §.

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen med områdesplaner är aktuella i förhållande till kraven i 5 och 5 a §§.

*En områdesplan är aktuell om kommunen har prövat aktualiteten under mandattiden enligt 27 § och länsstyrelsen dessförinnan inte har framfört invändningar i den sammanfattande redogörelsen enligt 28 §.*

#### 4 kap.

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

4 kap. Reglering med detaljplan

#### 1 §

Inom kommunen får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras med detaljplaner *eller områdesbestämmelser* enligt detta kapitel.

Inom kommunen får mark- och vattenområdets användning, bebyggelse och byggnadsverk regleras med detaljplaner enligt detta kapitel.

#### 2 §

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdets lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för

1. *en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspflichtiga byggnadsverk i bebyggelsen,*

2. *en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och*

3. *ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om*

a) *byggnadsverket är en byggnad eller kräver bygglov enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, och*

b) *byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.*

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov

Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdets lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning *för bygglovspflichtiga åtgärder som innebär betydande miljöpåverkan.*

*Trots första stycket behövs ingen detaljplan om åtgärden inte strider mot en aktuell områdesplan som är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande.*

*Kommunen får bestämma att en detaljplan krävs för att pröva*

1. *sammanhållen bebyggelse som ska förändras om det behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden, och*

2. *byggnadsverk som för ett ändamålsenligt nyttjande är beroende av en allmän plats.*

Trots tredje stycket krävs det ingen detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygg-

eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

lov eller förhandsbesked.

*Första till fjärde styckena gäller inte för vindkraftverk.*

Bilaga 7

#### 14 §

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov till en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att

I en detaljplan får kommunen bestämma att lov *eller startbesked* till en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att

1. en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,

2. ett visst byggnadsverk på tomten har rivits, byggts om, flyttats eller fått den ändrade användning som anges i planen,

3. utfarten eller en annan utgång från fastigheten har ändrats,

4. markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.

#### 15 §

I en detaljplan får kommunen bestämma omfattningen av kraven på

I en detaljplan får kommunen bestämma att *bygglov krävs för åtgärder enligt 9 kap. 2 och 8 §§.*

1. bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§,

*Kommunen får även bestämma om krav på rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket och andra stycket och marklov enligt 9 kap. 11 §.*

2. rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 1 och andra stycket, och

3. marklov enligt 9 kap. 11 och 12 §§.

#### 25 a §

*Efter genomförandetiden gäller endast bestämmelser som beslutats enligt 5 och 17 §§.*

*Inom kvartersmark gäller efter genomförandetiden som planbestämmelse att bebyggelse ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått.*

#### 33 a §

Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,

2. planens syfte,

3. hur planen är avsedd att genomföras,

4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, och

5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelser.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda.

5. om planen avviker från översiktsplanen *eller en områdesplan*, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelser.

## 5 kap.

5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

5 kap. Att ta fram detaljplaner

### 1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om hur en detaljplan och områdesbestämmelser upprättas, antas, ändras och upphävs samt om besked från kommunen om att inleda en sådan planläggning.

Detta kapitel innehåller bestämmelser om hur en detaljplan upprättas, antas, ändras och upphävs samt om besked från kommunen om att inleda en sådan planläggning.

### 2 §

På begäran av någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs *eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs*, ska kommunen i ett planbesked redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en sådan planläggning.

På begäran av någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs, ska kommunen i ett planbesked redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en sådan planläggning.

### 5 §

Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser att inleda en planläggning.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser*.

Om kommunen inte avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange skälen för det.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

## 6 §

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, *kungjort det* och låtit det granskas enligt 7–37 §§.

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget och låtit det granskas enligt 8–37 §§.

## 11 §

I arbetet med att ta fram ett program enligt 10 § eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,

2. *de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,*

3. *de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och*

4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

*För samråd enligt första stycket 2–4 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.*

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs, *och*

2. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget.

*Samråd enligt första stycket 2 ska ske i lämpliga former.*

*Förslaget ska under samrådstiden hållas tillgängligt på kommunens webbplats.*

Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådet genomföras så att det uppfyller bestämmelserna i 6 kap. 6 §, 13 § andra stycket och 15 § miljöbalken.

## 17 §

Kommunen ska redovisa de synpunkter som kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna. Redovisningen ska göras samlat för alla synpunkter som har kommit fram (samrådsredogörelse). *För ett planförslag som avses i 7 § är det tillräckligt att redovisningen görs i granskningsutlåtandet enligt 23 §.*

Kommunen ska redovisa *hur samrådet har genomförts*, de synpunkter som kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna. Redovisningen ska göras samlat för alla synpunkter som har kommit fram (samrådsredogörelse).

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådsredogörelsen utformas så att den också uppfyller kraven i 6 kap. 16 § andra stycket miljöbalken.

18 §

*När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst tre veckor.*

*Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 1 behöver en kungörelse dock inte ske. I stället ska kommunen ge dem som har underrettats enligt 15 § tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter. Denna granskningstid får göras kortare, om alla berörda är överens om det.*

*Efter samrådet ska kommunen skicka förslaget till länsstyrelsen och de som haft synpunkter på förslaget.*

*De som vill yttra sig ska göra det senast två veckor efter de fått del av förslaget eller inom den längre tid som kommunen bestämmer.*

22 §

*Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att*

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller
5. en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, övervämmning eller erosion.

*Under den tid som anges i 18 § ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att*

27 §

*En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse.*

*En detaljplan får antas av byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen.*

*Kommunfullmäktige ska besluta om planer som innebär betydande ekonomiska åtaganden för kommunen.*

*En ändring av detaljplanen som innebär förlängning av genomförandetiden får delegeras till tjänsteman.*



## 29 §

När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till

1. länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten,

2. de kommuner och regionplaneorgan som är berörda, och

3. dem som anges i 11 § första stycket 2 och 3 och dem som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 § och

a. senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda, eller

b. har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 1.

Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den som vill överklaga beslutet måste göra.

Kommunen ska till länsstyrelsen skicka det granskningsutlåtande som avses i 23 § tillsammans med meddelandet om att planen har antagits, om kommunen inte redan har skickat utlåtandet enligt 24 §.

När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till

1. länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten,

2. de kommuner och regionplaneorgan som är berörda, och

3. dem som anges i 11 § första stycket 2 och dem som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 § och

a. senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda, eller

b. har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 1.

## 33 §

Ett meddelande enligt 20, 24 eller 29 § som ska skickas till en samfällighet får skickas till

1. en ledamot av den styrelse som finns för samfälligheten,

2. den som är utsedd att förvalta samfällighetens angelägenheter, eller

3. om det inte finns någon styrelse eller förvaltare, någon av samfällighetens delägare för att hållas tillgänglig för de andra delägarna.

Ett meddelande enligt 24 eller 29 § som ska skickas till en samfällighet får skickas till

## 34 §

Ett meddelande enligt 20, 24 eller 29 § som ska skickas till en bostadsrättshavare som saknar känd adress, får i stället skickas till en ledamot av styrelsen för bostadsrättsföreningen.

Ett meddelande enligt 24 eller 29 § som ska skickas till en bostadsrättshavare som saknar känd adress, får i stället skickas till en ledamot av styrelsen för bostadsrättsföreningen.

## 35 §

Om ett meddelande enligt 20, 24 eller 29 § ska skickas till ett stort antal personer som inte är samfälligheter eller bostadsrättshavare, och det skulle innebära större kost-

Om ett meddelande enligt 24 eller 29 § ska skickas till ett stort antal personer som inte är samfälligheter eller bostadsrättshavare, och det skulle innebära större kost-

nader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem, får kommunen

1. om meddelandet är ett sådant som avses i 20 §, låta bli att skicka det enligt 20 § 1, och

2. om meddelandet är ett sådant som avses i 24 eller 29 §, i stället för att skicka det, kungöra meddelandet genom att anslå det på kommunens anslagstavla och

a. föra in det i en ortstidning, eller

b. sprida ett informationsblad om kungörelsen till de boende som är berörda, om det stora antalet mottagare av meddelandet är boende.

Om kungörelsen avser ett meddelande enligt 29 §, ska det av kungörelsen framgå vilket beslut som meddelandet avser, när beslutet tillkännagavs och vad den måste göra som vill överklaga beslutet. Om kungörelsen förs in i en ortstidning, ska det ske samma dag som beslutet tillkännages.

### 38 §

Det som enligt detta kapitel gäller i fråga om förslag till och antagande av en detaljplan ska också gälla i fråga om förslag till och beslut om att ändra eller upphäva en detaljplan.

*I fråga om förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § krävs endast samråd med berörda sakägare. Ett beslut om förlängning ska skickas till sakägarna.*

*I fråga om att upphäva detaljplaner efter genomförandetiden ska 18–25 §§ inte tillämpas.*

### 40 §

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller områdesbestämmelser* gäller först sedan beslutet har vunnit laga kraft.

Bestämmelser som innebär att beslutet kan få tillämpas innan det har vunnit laga kraft finns i 13 kap. 17 § tredje stycket.

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan gäller först sedan beslutet har vunnit laga kraft.

**6 kap.**

## 13 §

Kommunen får lösa mark eller annat utrymme som enligt detaljplanen ska användas för

1. en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, eller
2. annat än enskilt bebyggande, om markens eller utrymmets användning för det avsedda ändamålet inte kan anses säkerställd ändå.

*Kommunens lösenrätt enligt första stycket 2 upphör att gälla om kommunen enligt 9 kap. 32 § fjärde stycket lämnar bygglov till annan än offentlig verksamhetsutövare.*

Bestämmelser om skyldighet för kommunen att lösa mark eller annat utrymme finns i 14 kap.

**7 kap.**

## 6 §

Ett regionplaneorgan får, för regionen eller en del av den, anta en regionplan som ska

1. vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser, och
1. vara vägledande för beslut om översiktsplaner, detaljplaner, och områdesbestämmelser, och
2. ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk, om det har betydelse för regionen.

**8 kap.**

## 13 §

En byggnad som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt får inte förvanskas.

Första stycket ska tillämpas också på

1. anläggningar som är bygglovspliktiga enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §,
2. tomter i de avseenden som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan eller i områdesbestämmelser,
2. tomter i de avseenden som omfattas av skyddsbestämmelser i en detaljplan,
3. allmänna platser, och
4. bebyggelseområden.

**9 kap.**

## 2 §

Det krävs bygglov för

1. nybyggnad,
2. tillbyggnad, och
3. annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att
  - a. byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda

användningen kommit till stånd,

b. det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller någon ytterligare lokal för handel, hantverk eller industri, eller

c. byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt.

Första stycket 3 c gäller bara om byggnaden ligger i ett område som omfattas av en detaljplan.

Första stycket 3 c gäller bara om byggnaden ligger i ett område som omfattas av en detaljplan *eller områdesplan*.

## 2 a §

*Trots 2 § krävs inte bygglov för områden där det finns en detaljplan med pågående genomförandetid om kommunen inte utökat bygglovsplikten enligt 4 kap. 15 §.*

## 3 §

Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan.

Trots 2 § första stycket 1, 2 och 3 b krävs det inte bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring, om åtgärden vidtas i ett område som inte omfattas av en detaljplan *eller områdesplan*.

## 4 §

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

1. med en mur eller ett plank anordna en skyddad uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

2. anordna ett skärmtak över en sådan uteplats som anges i 1 eller över en altan, balkong eller entré, om skärmtaket tillsammans med andra skärmtak som har anordnats på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov inte täcker en större area än 15,0 kvadratmeter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller

3. i omedelbar närhet av bostadshuset uppföra en komplementbyggnad som

a) tillsammans med andra komplementbyggnader som har uppförts på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov inte har en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter,

b) har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter, och

c) inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

4. göra en liten tillbyggnad på högst 15 kvadratmeter om den inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

5. i befintlig byggnad eller komplementbyggnad inreda en ytter-

ligare bostad, och

6. utföra högst 2 takkupor som upptar maximalt halva takfallet om det inte innebär ingrepp i den bärande konstruktionen.

En åtgärd som avses i 1–3 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

*Första stycket 3 gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov.*

En åtgärd som avses i 1–4 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

*Bygglov krävs inte heller för åtgärder enligt vad som närmare föreskrivs med stöd av 16 kap. 7 a §.*

## 5 §

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att färga om, byta fasadbeklädnad eller byta taktäckningsmaterial, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär.

*Första stycket gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov.*

## 6 §

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför ett område med detaljplan *eller områdesplan* krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

1. göra en liten tillbyggnad, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, eller

2. uppföra en komplementbyggnad, en mur eller ett plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1 eller 2 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

*Första och andra styckena gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 3 har bestämt att åtgärden kräver bygglov eller om åtgärden vidtas inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen.*

För mindre kompletteringar till flerbostadshus krävs det inte bygglov enligt vad som föreskrivs med stöd av 16 kap. 7 b §.

Utöver det som följer av 2–7 §§ krävs det bygglov i den utsträckning som framgår av

1. föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §,
2. *det som kommunen för ett område som utgör en värdefull miljö*
  - a) *i en detaljplan har bestämt för att vidta en åtgärd som avses i 4 § första stycket 3 eller 5 § första stycket,*
  - b) *i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att underhålla ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §,*
  - c) *i områdesbestämmelser har bestämt för att i området byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller vidta någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende,*
3. *det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt för att utanför en sammanhållen bebyggelse vidta åtgärder som avses i 6 § första stycket 1 och 2,*
4. *det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller liknande näring,*
5. *det som kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken.*

*Första stycket 4 och 5 gäller endast om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning.*

## 10 §

Det krävs rivningslov för att riva en byggnad eller en del av en byggnad

1. inom ett område med detaljplan, om kommunen inte har bestämt något annat i planen, och

2. utanför ett område med detaljplan, om kommunen i områdesbestämmelser har bestämt att ett rivningslov krävs.

Det krävs dock inte rivningslov, om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan bygglov och kommunen i detaljplanen eller områdesbestämmelserna inte har bestämt att det krävs rivningslov.

Det krävs rivningslov för att riva en byggnad eller en del av en byggnad inom ett område med detaljplan eller områdesplan.

Rivningslov krävs dock inte inom ett område med detaljplan under genomförandetiden om inte kommunen har bestämt något annat i detaljplanen.

Det krävs dock inte rivningslov, om byggnaden eller byggnadsdelen får uppföras utan bygglov och kommunen i detaljplanen inte har bestämt att det krävs rivningslov.

## 11 §

Det krävs marklov för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt annat i detaljplanen.

Det krävs marklov för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan eller områdesplan avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt annat i detaljplanen.

Marklov krävs dock inte inom ett område med detaljplan under genomförandetiden om inte kommunen har bestämt något annat i detaljplanen.

Om ett visst höjdläge för markytan är bestämt i detaljplanen, krävs det trots första stycket inte marklov för att höja eller sänka markytan till den nivån.

## 22 a §

Inför beslut om förhandsbesked, bygglov och marklov, ska byggnadsnämnden anslå information om ansökningens huvudsakliga innehåll på platsen eller i direkt anslutning till den plats där åtgärden planeras.

Synpunkter på ansökningen ska lämnas till byggnadsnämnden inom tre veckor från den tidpunkt då ansökningen anslås (anslags-tid).

Av informationen enligt första stycket ska framgå att den som inte

*senast under anslagstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på ansökningen kan förlora rätten att överklaga enligt 13 kap. 11a §.*

*För enklare åtgärder behöver inte förfarandet enligt första stycket tillämpas enligt vad som närmare föreskrivs med stöd av 16 kap. 7 c §.*

22 b §

*Information om ansökningar enligt 22 a § ska även hållas tillgänglig på kommunens webbplats.*

*Regeringen får besluta att information enligt första stycket istället ska publiceras elektroniskt på annat sätt enligt vad som närmare föreskrivs med stöd av 16 kap. 7 d §.*

28 §

Om ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av en ansökan om expropriations-tillstånd eller av ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller områdesbestämmelser*, får byggnadsnämnden besluta att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän frågan om expropriationstillstånd har avgjorts eller planarbetet har avslutats. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningen om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Om ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av en ansökan om expropriations-tillstånd eller av ett påbörjat arbete för att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, får byggnadsnämnden besluta att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän frågan om expropriations-tillstånd har avgjorts eller planarbetet har avslutats. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningen om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

30 §

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om 1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser

a) överensstämmer med detaljplanen, eller

b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning en-

b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits *genom ett särskilt beslut*, vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid



ligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),

en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),

Bilaga 7

2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,

3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och

4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§.

Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

### 30 a §

*Utöver 30 § ska bygglov efter genomförandetiden ges om åtgärden även uppfyller de krav som följer av 4 kap. 25 a § andra stycket och 2 kap. 6 § första stycket 2 och 6 samt i skälig utsträckning uppfyller de krav som följer av 2 kap. 5 §, om inte en detaljplan behövs enligt 4 kap. 2 § tredje stycket 1–2.*

### 31 §

Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,

2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

1. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och

2. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§.

*Istället för första stycket 2 ska inom ett område med områdesplan åtgärden uppfylla de krav som följer av 2 kap. 1, 5–6, 8–9, 11 §§ och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§.*

### 31 a §

Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden

1. innebär endast att en byggnad ändras på ett sådant sätt som

Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan och områdesplan, om åtgärden

1. innebär att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en

avses i 2 § första stycket 3 c eller att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad,

2. inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 3 eller 5 c, och

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. samt 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad,

2. uppfyller de krav som följer av 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§.

### 31 b §

Trots 30 § första stycket 2, 31 § 1 och 31 a § 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte.

Om avvikande åtgärder tidigare har godtagits enligt första stycket eller 30 § första stycket 1 b, ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits.

Trots 30 § första stycket 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan, om avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanens syfte.

*Efter genomförandetiden får en avvikelse även avse en åtgärd som*

1. strider mot den användning som detaljplanen anger, eller

2. strider mot de planbestämmelser som följer av 4 kap. 25 a § men överensstämmer med områdesplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande.

*Trots första stycket får en åtgärd inte godtas som avvikelse om den medför sådan påverkan på omgivningen att pågående eller planerad verksamhet på intilliggande fastigheter hindras.*

### 32 §

För en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, får bygglov ges endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

*Om ändamålet är preciserat ska bygglov ges även för allmännyttig verksamhet som inte bedrivs i allmän regi.*

*Trots första stycket får bygglov meddelas om åtgärden kan prövas*

enligt 30 a §.

*Genom beslut enligt andra och tredje stycket faller kommunens lösenrätt enligt 6 kap. 13 § andra stycket och lösenplikt enligt 14 kap. 14 §.*

## Rubrik

*Bygglövsprövningen*

### 32 a §

*Kommunens lovprövning om en åtgärd uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och tredje stycket, 8 kap. 1 § 2, 13, 17 och 18 §§ ska jämföras med motsvarande prövning i en detaljplan.*

### 34 §

Rivningslov ska ges för en åtgärd som avser en byggnad eller byggnadsdel som inte

- |  |  |
|--|--|
| <p>1. omfattas av rivningsförbud i detaljplan <i>eller områdesbestämmelser, eller</i></p> <p>2. bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.</p> | <p>1. omfattas av rivningsförbud i detaljplan, eller</p> |
|--|--|

### 35 §

Marklov ska ges för en åtgärd som

- |   |  |
|---|--|
| <p>1. inte strider mot en detaljplan <i>eller områdesbestämmelser,</i></p> <p>2. inte förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse,</p> <p>3. inte medför olägenheter för användningen av sådana anläggningar som anges i 13 § 1,</p> <p>4. inte medför störningar eller betydande olägenheter för omgivningen, och</p> <p>5. uppfyller de krav som</p> <p>a) följer av 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 9–12 §§, om lovet avser en åtgärd inom ett område med detaljplan, eller</p> <p>b) följer av 2 kap. och 8 kap. 9–12 §§ <i>i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser,</i> om lovet avser en åtgärd utanför ett område med detaljplan.</p> | <p>1. inte strider mot en detaljplan,</p> <p>b) följer av 2 kap. och 8 kap. 9–12 §§, om lovet avser en åtgärd utanför ett område med detaljplan.</p> |
|---|--|

Marklov får ges till en åtgärd som endast innebär en liten avvikelser från detaljplanen *eller områdesbestämmelserna,* om avvikelsen är förenlig med syftet med planen *eller bestämmelserna.*

Marklov får ges till en åtgärd som endast innebär en liten avvikelser från detaljplanen, om avvikelsen är förenlig med syftet med planen.

Om ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller områdesbestämmelser* inte har vunnit laga kraft, får ett bygglov, rivningslov eller marklov för en åtgärd som avses att vidtas inom det område som detaljplanen *eller områdesbestämmelserna* omfattar ges med villkoret att planbeslutet vinner laga kraft. Beslutet om lov ska i så fall innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har vunnit laga kraft.

Om ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan inte har vunnit laga kraft, får ett bygglov, rivningslov eller marklov för en åtgärd som avses att vidtas inom det område som detaljplanen omfattar ges med villkoret att planbeslutet vinner laga kraft. Beslutet om lov ska i så fall innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har vunnit laga kraft.

## 37 a §

*I ett beslut om bygglov får byggnadsnämnden bestämma att byggnadsarbetena inte får påbörjas förrän nödvändiga gemensamhetsanläggningar har inrättats.*

*Även om kommunen i en detaljplan med stöd av 4 kap. 14 § har bestämt att lov inte får ges förrän en viss åtgärd har vidtagits, får byggnadsnämnden ge bygglov med villkor att åtgärden ska ha vidtagits för att startbesked ska kunna ges.*

*Ett villkor enligt andra stycket får endast beslutas om det är lämpligt med hänsyn till åtgärdens art.*

**Rubrik**

Expediering

Expediering och tillkännagivande

## 41 §

Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska, tillsammans med en uppgift om vad den som vill överklaga beslutet måste göra, delges

1. sökanden och annan part, om det inte är uppenbart obehövt, och
2. *dem som anges i 25 § och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.*
2. *de som är berörda av åtgärden och har lämnat synpunkter i ärendet som inte har blivit tillgodosedda.*

Delgivning med sökanden får inte ske enligt någon av bestämmelserna i 34–38 eller 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

41 a §<sup>13</sup>

Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var *beslutet* hålls tillgängligt anges.

*Information om ett beslut om lov eller förhandsbesked ska läggas ut på kommunens webbplats under minst 4 veckor. Av informationen ska beslutets huvudsakliga innehåll och var det hålls tillgängligt framgå.*

*För enklare åtgärder behöver tillkännagivande enligt första stycket inte ske enligt vad som närmare föreskrivs med stöd av 16 kap. 7 c §.*

*Regeringen får besluta om närmare föreskrifter angående sådan information som avses i första stycket med stöd av 16 kap. 7 d §.*

41 a §<sup>14</sup>

*Det meddelande som kungörs enligt 41 a § ska senast den dag då kungörandet sker skickas till*

*1. ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata, och*

*2. övriga kända sakägare, om antalet inte är så stort att det skulle innebära större kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem.*

*Första stycket gäller inte dem som enligt 41 § ska delges det beslut som meddelandet avser.*

*Information som tillkännages enligt 41 a § ska senast den dag då tillkännagivandet sker skickas till dem som lämnat synpunkter i ärendet och inte ska delges enligt 41 §.*

**10 kap.**

## 2 §

Om annat inte särskilt anges i denna lag eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, ska en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats genomföras så att åtgärden inte strider mot

1. det lov som har getts för åtgärden, eller
2. om åtgärden inte kräver lov, den detaljplan eller de områdesbestäm-

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2011:335.

<sup>14</sup> Senaste lydelse 2011:335.

melser som gäller för området.

Åtgärder som avses i 9 kap. 4 och 5 §§ får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan *eller områdesbestämmelser*.

Åtgärder som avses i 9 kap. 4 och 5 *och 6 a* §§ får, trots första stycket 2, strida mot en detaljplan.

### 23 §

Byggnadsnämnden ska med ett startbesked godkänna att en åtgärd som avses i 3 § får påbörjas, om

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag *eller* föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,

1. åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen *eller en detaljplan*,

2. ett bevis om att det finns en byggförsäkring eller ett färdigställandeskydd som avses i 16 § har visats upp för nämnden, om det krävs en sådan försäkring eller ett sådant skydd,

3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum, *och*

3. ett bevis om besked om skyddsrum har visats upp för nämnden, om det krävs ett sådant besked enligt 3 kap. 4 § lagen (2006:545) om skyddsrum,

4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader.

4. en redovisning av alternativa energiförsörjningssystem har visats upp för nämnden, om en sådan redovisning krävs enligt 23 § lagen (2006:985) om energideklaration för byggnader, *och*

*5. sådana åtgärder som omfattas av villkor enligt 4 kap. 14 § eller 9 kap. 37 a § har vidtagits.*

## 11 kap.

### 10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 *eller* 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller områdesbestämmelser*, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29 *eller* 38 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande

bestämmelser, eller

Bilaga 7

5. en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

*Andra stycket 1–2 gäller inte inom områdesplan.*

#### 11 §

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller områdesbestämmelser* i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

Länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan i dess helhet, om beslutet har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket. Om kommunen medger det, får beslutet upphävas i en viss del.

#### 15 §

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller områdesbestämmelser* (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1 eller 2.

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1 eller 2.

*Om bostadsförsörjningen behöver samordnas mellan flera kommuner gemensamt, får ett planföreläggande enligt 10 § andra stycket 2 även avse bostadsbyggnad.*

#### 16 §

Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen

1. besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. behövs för att detaljplanen *eller områdesbestämmelserna* ska kunna antas, ändras eller upphävas, och

2. anta, ändra eller upphäva detaljplanen *eller områdesbestämmelserna*.

1. besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. behövs för att detaljplanen ska kunna antas, ändras eller upphävas, och

2. anta, ändra eller upphäva detaljplanen.

### Rubrik

*Prövning av förelägganden*

#### 33 a §

*Vid prövning av överträdelser som skett under genomförandetiden och i överklagande av sådana*

*mål och ärenden ska prövningen ske utifrån de detaljplanebestämmelser som gällde vid tidpunkten för överträdelsen.*

## 51 §

Om någon bryter mot en bestämmelse i 8–10 kap. eller i föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av någon av bestämmelserna i 16 kap. 2–10 §§ eller mot en bestämmelse i en EU-förordning om krav på byggnadsverk eller byggprodukter, ska tillsynsmyndigheten ta ut en särskild avgift (byggsanktionsavgift) enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 12 §.

*Byggsanktionsavgift ska inte tas ut enligt första stycket i samband med rättelseföreläggande enligt 20 § för åtgärder som inte kräver bygglov eller som bygglovsbefriats med stöd av lagen och som anmäls enligt 9 kap. 16 §.*

**12 kap.**

## 6 §

Ett delegationsuppdrag enligt 6 kap. 33 § kommunallagen (1991:900) får, utöver det som följer av 6 kap. 34 § kommunallagen, inte omfatta befogenhet att

1. avgöra ärenden som är av *stor vikt eller har principiell betydelse*, 1. avgöra ärenden som är av *beträffande ekonomiskt värde*,
2. i andra fall än som avses i 11 kap. 30–32 §§ och 33 § 1 besluta förelägganden eller förbud som förenas med vite,
3. besluta förelägganden som förenas med en upplysning om att den åtgärd som föreläggandet avser kan komma att utföras genom byggnadsnämndens försorg på bekostnad av den som föreläggandet riktas mot, eller
4. avgöra frågor om byggsanktionsavgift enligt 11 kap.

## 9 §

Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller *områdesbestämmelser*, om

1. nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och
2. den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen eller *områdesbestämmelserna*.

Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller *områdesplaner*, om

1. nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och
2. den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen eller *områdesplanen*.

*Om bygglov inte behövs för nybyggnad eller ändring av en byggnad till följd av 9 kap. 2 a § får byggnadsnämnden ta ut en avgift*



*för en detaljplan enligt första stycket i samband med beslut om startbesked enligt 8 § 1.*

*Avgiften för en områdesplan enligt första stycket får inte utgöra mer än en femtedel av vad som fås ut för ett bygglov.*

### 13 kap.

#### 1 §

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,
2. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, ändra eller upphäva detaljplaner *eller områdesbestämmelser*,
3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,
4. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller områdesbestämmelser*,
5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,
6. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden, och
7. ett kommunalförbunds eller regionplaneförbunds fullmäktiges beslut om regionplan.

#### 2 §

Kommunala beslut enligt denna lag får inte överklagas i den del de avser

1. avbrytande av ett planarbete,
2. planbesked enligt 5 kap. 2 §,
3. andra frågor om gatukostnader än de som avses i 1 § 5,
4. villkorsbesked enligt 9 kap. 19 §,
5. förlängd handläggningstid enligt 9 kap. 27 §,
6. behovet av kontrollansvarig, särskilt sakkunnig, tekniskt samråd eller slutsamråd,
7. ingripandebesked enligt 11 kap. 7 §, eller
8. en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, *områdesbestämmelser* eller ett förhandsbesked.

Att tvister rörande gatukostnader prövas av mark- och miljödomstol framgår av 15 kap. 10 §.

## 11 §

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller områdesbestämmelser* får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte om

1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden, eller
2. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

## 11 a §

*Ett beslut om förhandsbesked, bygglov eller marklov får överklagas endast av den som är berörd och före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.*

*Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte om*

1. beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter anslagstiden enligt 9 kap. 22 a §, eller
2. överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning.

## 16 §

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 3, 5 och 6 §§ finns i 23–25 §§ förvaltningslagen (1986:223).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 23–25 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter

att beslutet har *kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar*.

att beslutet har *tillkännagivits enligt 9 kap. 41 a §*.

Bilaga 7

#### 17 §

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan *eller områdesbestämmelser* ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna.

Om myndigheten vid en prövning enligt första stycket finner att beslutet strider mot en rättsregel, ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Beslutet ska inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Ändringar som har ringa betydelse får göras utan kommunens medgivande.

Om kommunen begär det, får myndigheten förordna att det överklagade beslutet i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av överklagandet får genomföras trots att överklagandet inte har avgjorts slutligt. Ett sådant förordnande får inte överklagas.

#### 18 §

Om länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 eller 12 § har beslutat att överpröva en kommuns beslut om en detaljplan *eller områdesbestämmelser* eller ett lov eller förhandsbesked, får länsstyrelsen besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

Om länsstyrelsen enligt 11 kap. 10 eller 12 § har beslutat att överpröva en kommuns beslut om en detaljplan eller ett lov eller förhandsbesked, får länsstyrelsen besluta att ett överklagande av samma kommunala beslut inte ska prövas förrän ärendet om överprövning enligt 11 kap. är slutligt avgjort.

### 14 kap.

#### 7 §

Om en detaljplan *eller områdesbestämmelser* innehåller ett rivningsförbud eller om ett rivningslov vägras enligt 9 kap. 34 §, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför.

Om en detaljplan innehåller ett rivningsförbud eller om ett rivningslov vägras enligt 9 kap. 34 §, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

Om kommunen i en detaljplan inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 8 § 1 eller 16 § *eller i områdesbestämmelser inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 42 § första stycket 2 eller 5*, har den som äger en fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför.

Om kommunen i en detaljplan inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 8 § 1 eller 16 § har den som äger en fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om bestämmelsen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Första och andra styckena gäller inte bestämmelser om rivningsförbud. För sådana bestämmelser gäller i stället 7 §.

Det som enligt 5–11 §§ gäller i fråga om fastighetens ägare ska gälla också den som har en särskild rätt till fastigheten.

Det som enligt 5–10 §§ gäller i fråga om fastighetens ägare ska gälla också den som har en särskild rätt till fastigheten.

Om ett beslut som avses i 5, 6 eller 7 §, 9 § första stycket eller 10 *eller 11 §* medför att användningen av fastigheten synnerligen försvåras, är kommunen skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in fastigheten.

Om ett beslut som avses i 5, 6 eller 7 §, 9 § första stycket eller 10 § medför att användningen av fastigheten synnerligen försvåras, är kommunen skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in fastigheten.

Om mark eller annat utrymme enligt en detaljplan ska användas för en allmän plats som kommunen är huvudman för eller för annat än enskilt byggande, är kommunen skyldig att på fastighetsägarens begäran lösa in marken eller utrymmet.

*Lösenplikten enligt första stycket gäller inte om bygglov meddelas enligt 9 kap. 32 § andra eller tredje stycket.*

Om kommunen har betalat ersättning på grund av någon av bestämmelserna i 6, 11 och 12 §§, är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

Om kommunen har betalat ersättning på grund av någon av bestämmelserna i 6 och 12 §§, är ägaren till den anläggning för vilken skydds- eller säkerhetsområdet har beslutats skyldig att ersätta kommunen dess kostnader för ersättning eller inlösen.

## 16 kap. Rubrik

Föreskrifter om planer och områdesbestämmelser      Föreskrifter om planer

### 1 §

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. att kommunen ska skicka beslut enligt 3 kap. 27 § om översiktsplanens aktualitet till myndigheter, kommuner och andra berörda,

2. när genomförandet av en detaljplan på grund av en sådan användning som avses i 4 kap. 34 § andra stycket kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, och

3. undantag från kommunens skyldighet enligt 5 kap. 32 eller 39 § att skicka handlingar om detaljplaner eller områdesbestämmelser till länsstyrelsen.      3. undantag från kommunens skyldighet enligt 5 kap. 32 eller 39 § att skicka handlingar om detaljplaner till länsstyrelsen.

### 1 a §

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka bestämmelser som får användas i detaljplaner i beslut med stöd av 4 kap.*

### 7 a §

*Regeringen får meddela närmare bestämmelser om vilka åtgärder som inte behöver bygglov utöver vad som anges i 9 kap. 4 §.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare bestämmelser om tillämpningen av föreskrifter som beslutats med stöd av första stycket.*

### 7 b §

*Regeringen får meddela närmare bestämmelser om vilka åtgärder som omfattas av 9 kap. 6 a §.*

*Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare bestämmelser om tillämpningen av föreskrifter som beslutats med stöd av första stycket.*

### 7 c §

*Regeringen eller den myndighet*

*som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vilka åtgärder som avses i 9 kap. 22 a § och 41 a § andra stycket.*

*7 d §*

*Regeringen får meddela närmare föreskrifter om hur information om ansökningar enligt 9 kap. 22 b § och beslut om lov och förhandsbesked 41 a § tredje stycket ska hållas tillgänglig elektroniskt.*

- 
1. Denna lag träder ikraft den 1 juli 2014.
  2. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som påbörjats före den 1 juli 2014 och mål och ärenden som avser överklagande i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.
  3. Bestämmelsen i 9 kap. 2 a § om att det under detaljplanens genomförandetid inte krävs bygglov för åtgärder inom detaljplan om inte kommunen utökat bygglovsplikten enligt 4 kap. 15 § andra stycket gäller endast för planer som påbörjats efter den 1 juli 2014.
  4. Områdesbestämmelser upphör att gälla.
  5. Under 6 år efter ikraftträdandet gäller för sådana områdesbestämmelser där kraven på bygglov, rivningslov och marklov har utökats, att lovplikten ska fortsätta att gälla.
  6. För generalplaner som den 1 maj 2011 gäller som områdesbestämmelser, ska enligt vad som anges i 4–5 tillämpas.

# Förteckning över remissinstanserna avseende SOU 2013:34

Bilaga 8

## Remissinstanser enligt remissmissiv

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt (Mark- och Miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Boverket, Domstolsverket, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (FORMAS), Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Energimyndigheten, Riksantikvarieämbetet, Kommerskollegium, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (Swedac), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Handisam, Regelrådet, Statens fastighetsverk, Fortifikationsverket, Tillväxtanalys, Ekonomistyrningsverket, Statskontoret, Vinnova, Kungl. Tekniska Högskolan, Blekinge tekniska högskola, Lunds universitet, Luleå tekniska universitet, Umeå universitet (arkitektshögskolan), Göteborgs universitet (institutionen för kulturvård), Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Sundbybergs kommun, Botkyrka kommun, Norrtälje kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Jönköpings kommun, Värnamo kommun, Växjö kommun, Torsås kommun, Ronneby kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Lomma kommun, Båstads kommun, Strömstads kommun, Trollhättans kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Örebro kommun, Leksands kommun, Borlänge kommun, Hudiksvalls kommun, Örnsköldsviks kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Luleå kommun, Region Skåne, Stockholms läns landsting, Region Halland, Region Västerbotten, Sveriges Kommuner och Landsting, Handikappförbunden (HSO), Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder (DHR), Svenska Naturskyddsföreningen, Sveriges advokatsamfund, Svensk Handel, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Näringslivets Regelnämnd, Tyréns, Byggherrarna Sverige AB, HSB Riksförbund, Riksbyggen, BESQAB, JM, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Akademiska Hus, Diligentia, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Riksförbundet Enskilda Vägar, Kontrollansvarigas Riksförening, Hyresgästföreningen, Kvinnors Byggforum, IQ Samhällsbyggnad, SmåKom, Sveriges Arkitekter, Sveriges stadsarkitektförening, Sveriges Byggindustrier, Sveriges Hembygdsförbund, Svenska Byggnadsvårdsföreningen, Villaägarnas Riksförbund, Datainspektionen, Bologverket, Rikspolisstyrelsen och Statens Va-nämnd.

**Remissinstanser utöver remissmissiv**

Försvarsmakten, Post- och telestyrelsen, Statens geotekniska institut, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Gagnefs kommun, Hultsfreds kommun, Högsby kommun, Lidingö kommun, Motala kommun, Mora kommun, Nynäshamns kommun, Västerås kommun, 2013 års Stockholmsförhandling, Bo Berge (länsarkitekt, Länsstyrelsen Västerbotten), Carl-Otto Lindberg, Förbundet för EKO-parken, NCC Boende Sverige AB, Trä- och möbelföretagen, Samfundet S:t Erik.



# Författningsförslag i promemorian Vissa plan- och byggfrågor

Bilaga 9

## Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

*dels* att 2 kap. 6 §, 4 kap. 16 och 42 §§, 5 kap. 16 och 32 §§, 9 kap. 4, 6, 8, 11 och 30–31 a §§, 10 kap. 7 och 36 §§, 11 kap. 33, 37 och 38 §§ och 14 kap. 3 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen ska införas en ny paragraf, 11 kap. 32 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 6 §

Vid planläggning och *i ärenden om bygglov* enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

Vid planläggning, *bebyggande och ändring* enligt denna lag ska bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till

1. stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,

2. skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,

3. åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,

4. behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden,

5. möjligheterna att hantera avfall,

6. trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö,

7. möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, och

8. behovet av framtida förändringar och kompletteringar.

Första stycket gäller också i fråga om skyltar och ljusanordningar.

Vid planläggning och *i andra ärenden* enligt denna lag ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

Vid planläggning, *bebyggande och ändring* enligt denna lag ska bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas. Ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas.

**4 kap.  
16 §<sup>15</sup>**

I en detaljplan får kommunen

1. bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter,

2. i fråga om byggnadsverk *ange de områden och i övrigt* bestämma de preciserade krav som behövs för att följa *förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 §*, kraven på varsamhet enligt 8 kap. 17 och 18 §§ *eller kravet på skydd för ett bebyggelseområdes särskilda värden enligt 2 kap. 6 § tredje stycket*,

2. i fråga om byggnadsverk bestämma de preciserade krav som behövs för att följa kraven på varsamhet enligt 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 17 och 18 §§,

3. *bestämma om skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter, bebyggelseområden och allmänna platser som avses i 8 kap. 13 §*,

3. bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas,

4. bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas, *och*

4. *bestämma omfattningen av skyddet av tomter enligt 8 kap. 13 § andra stycket 2 och bestämma preciserade krav för att följa förbudet mot förvanskning av sådana tomter eller som annars behövs för att följa kravet på skydd för ett bebyggelseområdes särskilda värden enligt 2 kap. 6 § tredje stycket, och*,

5. i fråga om andra ändringar av byggnader än tillbyggnader bestämma sådana krav på byggnadsverk som avses i 16 kap. 2 och 5 §§ och bestämma undantag från sådana krav.

**42 §<sup>16</sup>**

Med områdesbestämmelser får kommunen endast reglera

1. grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförbara ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken,

<sup>15</sup> Senaste lydelse 2011:335.

<sup>16</sup> Senaste lydelse 2012:187.

2. användningen och utformning-  
en av mark för gemensam använd-  
ning och, *i samband med det, skydd  
för sådan mark som är särskilt  
värdefull från historisk, kulturhisto-  
risk, miljömässig eller konstnärlig  
synpunkt,*

3. största tillåtna byggnads- eller bruksarean för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus,

4. omfattningen av kraven på bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§, rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 2 och marklov enligt 9 kap. 13 §, och

5. placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter och i samband med det bestämma

a) om vegetation och markytans utformning och höjdläge inom sådana områden som avses i 9 kap. 13 § 1,

b) om skyddsanordningar för att motverka sådana störningar från omgivningen som avses i 12 § 1, och

c) i frågor som avses i 16 § 2–5.

2. användningen och utformning-  
en av mark för gemensam använd-  
ning,

c) i frågor som avses i 16 § 2, 4 och 5, och

6. *skydd för sådana särskilt värdefulla byggnadsverk, tomter och bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § samt för sådan mark för gemensam användning som är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.*

## 5 kap.

### 16 §

För ett planförslag som avses i 7 § 2 eller 3 behöver samråd enligt 11–15 §§ endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och

För ett planförslag som avses i 7 § 2 eller 3 behöver samråd enligt 11–14 §§ endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och

1. den miljökonsekvensbeskrivning som finns i det ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller

2. samråd inte har skett i det andra ärendet med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 11 §.

### 32 §

När beslutet att anta detaljplanen har vunnit laga kraft ska kommunen

1. på planhandlingarna anteckna det datum då planen vann laga kraft och, om ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats, det datum då förordnandet meddelades,

2. *snarast möjligt* skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen enligt 9 § till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, *om det inte är uppenbart obehövt,* och

2. *inom två veckor* skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen enligt 9 § till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, och

3. med en kungörelse på det sätt som anges i 19 § eller med ett skriftligt

meddelande underrätta de fastighetsägare som kan ha rätt till ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan ha motsvarande rätt till ersättning samt i underrättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.

*Om kommunen inte kan skicka de handlingar som anges i första stycket 2 inom två veckor, ska kommunen genast underrätta mottagarna om innehållet i handlingarna.*

## 9 kap.

### 4 §

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

För en- och tvåbostadshus och till dem hörande fristående uthus, garage och andra små byggnader (komplementbyggnader) krävs det, trots 2 § *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §*, inte bygglov för att

1. med en mur eller ett plank anordna en skyddad uteplats inom 3,6 meter från bostadshuset, om muren eller planket inte är högre än 1,8 meter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter,

2. anordna ett skärmtak över en sådan uteplats som anges i 1 eller över en altan, balkong eller entré, om skärmtaket tillsammans med andra skärmtak som har anordnats på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov inte täcker en större area än 15,0 kvadratmeter och inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, eller

3. i omedelbar närhet av bostadshuset uppföra en komplementbyggnad som

a) tillsammans med andra komplementbyggnader som har uppförts på tomten med stöd av undantag från krav på bygglov inte har en större byggnadsarea än 15,0 kvadratmeter,

b) har en taknockshöjd som inte överstiger 3,0 meter, och

c) inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1–3 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första stycket 3 gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 2 a har bestämt att åtgärden kräver bygglov.

### 6 §

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför ett område med detaljplan krävs det, trots 2 §, inte bygglov för att

För en- och tvåbostadshus och tillhörande komplementbyggnader, murar och plank utanför ett område med detaljplan krävs det, trots 2 § *och föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §*, inte bygglov för att

1. göra en liten tillbyggnad, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än Bilaga 9 4,5 meter, eller

2. uppföra en komplementbyggnad, en mur eller ett plank i omedelbar närhet av bostadshuset, om åtgärden inte vidtas närmare gränsen än 4,5 meter.

En åtgärd som avses i 1 eller 2 får vidtas närmare gränsen än 4,5 meter, om de grannar som berörs medger det.

Första och andra styckena gäller inte om kommunen enligt 8 § första stycket 3 har bestämt att åtgärden kräver bygglov eller om åtgärden vidtas inom en sammanhållen bebyggelse och bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen.

### 8 §

Utöver det som följer av 2–7 §§ krävs det bygglov i den utsträckning som framgår av

1. föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §,

2. det som kommunen för ett område som utgör en värdefull miljö

a) i en detaljplan har bestämt för att vidta en åtgärd som avses i 4 § första stycket 3 eller 5 § första stycket,

b) i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att underhålla ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §,

b) i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att underhålla *eller ändra* ett byggnadsverk eller bebyggelseområde som avses i 8 kap. 13 §,

c) i områdesbestämmelser har bestämt för att i området byta en byggnads färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller vidta någon annan åtgärd som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende,

3. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt för att utanför en sammanhållen bebyggelse vidta åtgärder som avses i 6 § första stycket 1 och 2,

4. det som kommunen i områdesbestämmelser har bestämt i fråga om ekonomibyggnader för jordbruk, skogsbruk eller liknande näring,

5. det som kommunen i en detaljplan eller områdesbestämmelser har bestämt för att anordna eller väsentligt ändra anläggningar för sådana grundvattentäkter som avses i 11 kap. 11 § 1 miljöbalken.

Första stycket 4 och 5 gäller endast om det finns särskilda skäl för en bygglovsprövning.

### 11 §

Det krävs marklov för schaktning eller fyllning som inom ett område med detaljplan avsevärt ändrar höjdläget inom en tomt eller för mark inom en allmän plats, om inte kommunen har bestämt annat i detaljplanen.

Om ett *viss* höjdläge för markytan är *bestämd* i detaljplanen, krävs det trots första stycket inte marklov för att höja eller sänka markytan till den nivån.

Om ett *visst* höjdläge för markytan är *bestämt* i detaljplanen, krävs det trots första stycket inte marklov för att höja eller sänka markytan till den nivån.

**30 §<sup>17</sup>**

Bygglov ska ges för en åtgärd inom ett område med detaljplan, om

1. den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser
  - a) överensstämmer med detaljplanen, eller
  - b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits vid en tidigare bygglovsprövning enligt denna lag eller äldre bestämmelser eller vid en fastighetsbildning enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),
2. åtgärden inte strider mot detaljplanen,
3. åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa, och
4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§.
4. åtgärden uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 1 och 5, 6 § tredje stycket, 8 och 9 §§ och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§.

Om åtgärden är en sådan ändring av en byggnad som avses i 2 § första stycket 3 b eller c, ska bygglov ges även om fastigheten eller byggnaden inte uppfyller kraven i första stycket 1.

**31 §<sup>18</sup>**

Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden

1. inte strider mot områdesbestämmelser,
2. inte förutsätter planläggning enligt 4 kap. 2 eller 3 §, och
3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.
3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. och 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

**31 a §<sup>19</sup>**

Bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan, om åtgärden

1. innebär endast att en byggnad ändras på ett sådant sätt som avses i 2 § första stycket 3 c eller att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad,
2. inte strider mot sådana områdesbestämmelser som avses i 4 kap. 42 § första stycket 3 eller 5 c, och

<sup>17</sup> Senaste lydelse 2011:335.

<sup>18</sup> Senaste lydelse 2011:335.

<sup>19</sup> Senaste lydelse 2011:335.

3. uppfyller de krav som följer av 2 kap. samt 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

3. uppfyller de krav som följer av Bilaga 9 2 kap. samt 8 kap. 1 §, 2 § första stycket, 3, 6, 7, 9–11 §§, 12 § första stycket, 13, 17 och 18 §§ i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser.

## **10 kap.**

### **36 §**

Om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs (interimistiskt slutbesked). *Om det behövs, ska nämnden i ett sådant besked ange vad som gäller i fråga om möjligheterna att ta ett byggnadsverk i bruk.*

Om ett slutbesked inte kan ges på grund av att en brist som inte är försumbar behöver avhjälpas eller på grund av att en kontroll behöver göras i ett senare skede, får byggnadsnämnden ge ett slutbesked som är beroende av att bristen avhjälpas eller att kontrollen görs (interimistiskt slutbesked). *Ett interimistiskt slutbesked får avse etapper i ett projekt.*

*Om det behövs, ska nämnden i ett besked enligt första stycket ange vad som gäller i fråga om möjligheterna att ta ett byggnadsverk i bruk.*

När bristen är avhjälpd eller kontrollen är gjord ska nämnden slutligt pröva frågan om slutbesked enligt 34 §.

## **11 kap.**

### **32 a §**

*Byggnadsnämnden får i samband med ett föreläggande enligt 20 § förbjuda att en sådan åtgärd som föreläggandet avser åter utförs, om åtgärden kräver bygglov.*

### **33 §**

Byggnadsnämnden får förbjuda den som äger eller har nyttjanderätt till ett byggnadsverk att använda hela eller delar av byggnadsverket, om

1. byggnadsverket har brister som kan äventyra säkerheten för dem som uppehåller sig i eller i närheten av byggnadsverket, eller

2. det inte finns förutsättningar för att ge slutbesked enligt 10 kap. 34 eller 35 §.

*Har ett byggnadsverk eller en del av ett byggnadsverk tagits i bruk med stöd av ett interimistiskt slutbesked får byggnadsnämnden fatta beslut om förbud enligt första stycket 2 endast om det finns synnerliga skäl för det.*

### **37 §**

Ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 eller 26 § eller ett beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32 eller 33 § får förenas med vite.      Ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 eller 26 § eller ett beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32, 32 a eller 33 § får förenas med vite.

Vitet får inte förvandlas till fängelse.

Frågor om utdömande av vite prövas av mark- och miljödomstol.

### **38 §**

I ett föreläggande enligt 19, 20, 21, 22, 23 eller 24 § eller ett beslut enligt 27 § tredje stycket får byggnadsnämnden bestämma att den åtgärd som föreläggandet eller beslutet avser ska genomföras omedelbart trots att föreläggandet eller beslutet inte har vunnit laga kraft.

Beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32 eller 33 § gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.      Beslut om förbud enligt 25, 30, 31, 32, 32 a eller 33 § gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.

## **14 kap.**

### **3 §**

Om byggnadsnämnden med stöd av 11 kap. 22, 23 eller 24 § har meddelat ett föreläggande som innebär att ett byggnadsverk ska tas bort eller bli föremål för en annan åtgärd eller att en utfart eller annan utgång ska ändras, har den som äger byggnadsverket rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför.

Om byggnadsnämnden med stöd av 11 kap. 22 eller 23 § har meddelat ett föreläggande som innebär att ett byggnadsverk ska tas bort eller bli föremål för en annan åtgärd eller att en utfart eller annan utgång ska ändras, har den som äger byggnadsverket rätt till ersättning för den skada som föreläggandet medför.

### **10 §<sup>20</sup>**

Om kommunen i en detaljplan inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 8 § 1 eller 16 § eller i områdesbestämmelser inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 42 § första stycket 2 eller 5, har den som äger

Om kommunen i en detaljplan inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 8 § 1 eller 16 § 3 eller i områdesbestämmelser inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 42 § första stycket 6 har den som äger en fas-

<sup>20</sup> Senaste lydelse 2011:335.



en fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför. tighet som berörs av bestämmelsen Bilaga 9 rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om bestämmelsen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Första och andra styckena gäller inte bestämmelser om rivningsförbud. För sådana bestämmelser gäller i stället 7 §.

- 
1. Denna lag träder i kraft den xx xx xx.
  2. ...

## Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian Vissa plan- och byggfrågor

### Remissinstanser enligt remissmissiv

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Boverket, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Riksantikvarieämbetet, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Energimyndigheten, Komer-skollegium, Handisam, Regelrådet, Statskontoret, Kungl. Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola, Lunds universitet (Lunds tekniska högskola), Chalmers tekniska högskola, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Blekinge län, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Sundbybergs kommun, Burlövs kommun, Härryda kommun, Örnsköldsviks kommun, Örebro kommun, Borås kommun, Knivsta kommun, Åstorps kommun, Älvkarleby kommun, Vännäs kommun, Gagnef kommun, Tomelilla kommun, Borgholms kommun, Strömstads kommun, Jokkmokks kommun, Bengtsfors kommun, Karlskoga kommun, Sandvikens kommun, Robertsfors kommun, Torsby kommun, Ragunda kommun, Ronneby kommun, Hedemora kommun, Falköpings kommun, Älvsbyns kommun, Kramfors kommun, Sunne kommun, Sveriges Kommuner och Landsting, Handikappförbunden, Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder (DHR), Svenska Naturskyddsföreningen, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Miljöstyrningsrådet, Svenskt Näringsliv, Lantbrukarnas Riksförbund, Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, Näringslivets regelnämnd, Byggherrarna Sverige AB, HSB Riksförbund, Riksbyggen, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Kontrollansvarigas Riksförening, Hyresgästföreningen, riksförbundet, IQ Samhällsbyggnad, SmåKom, Svenska Byggingenjörers Riksförbund, Samhällsbyggarna, Sveriges Arkitekter, Sveriges stadsarkitektförening, Sveriges Byggindustrier, Skogsindustrierna, SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, Teknikföretagen, Trä- och möbelföretagen, Villaägarnas Riksförbund.

### Remissinstanser utöver remissmissiv

Stockholms Byggmästareförening

# Författningsförslag i promemorian Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar

Bilaga 11

## Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 4 § plan- och bygglagen (2010:900) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **8 kap.**

#### **4 §**

Ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om

1. bärförmåga, stadga och beständighet,
2. säkerhet i händelse av brand,
3. skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön,
4. säkerhet vid användning,
5. skydd mot buller,
6. energihushållning och värmeisolering,
7. lämplighet för det avsedda ändamålet,
8. tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, och
9. hushållning med vatten och avfall.

Vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla första stycket framgår av föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 2 §.

*En kommun får inte ställa egna krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning, genomförande av detaljplaner och andra ärenden enligt denna lag. Om en kommun i ett ärende enligt denna lag ställer sådana egna krav är dessa krav utan verkan.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

## Förslag till lag om kommunala markanvisningar

Härigenom föreskrivs följande.

### *Inledande bestämmelser*

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser om kommunala markanvisningar.

**2 §** I denna lag avses med

*markanvisning*: en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande.

### *Riktlinjer för markanvisningar*

**3 §** Kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för markanvisningar. Riktlinjerna ska innehålla kommunens utgångspunkter och mål för överlåtelser eller upplåtelser av markområden för bebyggande, handläggningsrutiner och grundläggande villkor för markanvisningar samt principer för markprissättning.

**4 §** Kommuner som inte genomför några markanvisningar är inte skyldiga att anta riktlinjer enligt 3 §.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

# Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar

## Remissinstanser enligt remissmissiv

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Boverket, Domstolsverket, Jordbruksverket, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Trafikverket, Transportstyrelsen, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Statens energimyndighet, Kemikalieinspektionen, Havs- och vattenmyndigheten, Konsumentverket, Riksantikvarieämbetet, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Handisam, Regelrådet, Tillväxtanalys, Statskontoret, Statens centrum för arkitektur och design, Vinnova, Kungl. Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola, Lunds universitet (Lunds tekniska högskola), Chalmers tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Umeå universitet (arkitektshögskolan), Linnéuniversitetet, Linköpings universitet, Sveriges lantbruksuniversitet, Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Alingsås kommun, Arvika kommun, Bodens kommun, Borgholms kommun, Faluns kommun, Gävle kommun, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlshamns kommun, Knivsta kommun, Kristianstads kommun, Kumla kommun, Kungsbacka kommun, Lunds kommun, Lycksele kommun, Malmö kommun, Markaryds kommun, Mora kommun, Nacka kommun, Salems kommun, Skellefteå kommun, Stockholms kommun, Strängnäs kommun, Sundbybergs kommun, Sundsvalls kommun, Tyresö kommun, Täby kommun, Umeå kommun, Upplands-Bro kommun, Värmdö kommun, Västerås kommun, Växjö kommun, Örebro kommun, Östersunds kommun, Stockholms läns landsting (Tillväxt, miljö och regionplanering), Västerbottens läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Region Skåne, Regionförbundet Uppsala län, Region Värmland, Regionförbundet i Örebro län, Region Blekinge, Regionförbundet Gävleborg, Göteborgsregionens Kommunalförbund, Handikappförbunden, Förbundet för ett samhälle utan rörelsehinder (DHR), Lika Unika, Svenska Naturskyddsföreningen, Världsnaturfonden WWF, Kungl. skogs- och Lantbruksakademien, LRF Skogsägarna, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Företagarna, FöretagarFörbundet, Småföretagarnas Riksförbund, Svenska Teknik- och Designföretagen, Västsvenska handelskammaren, Lantbrukarnas Riksförbund, Näringslivets regelnämnd,

Sweco AB, Tyréns, WSP, Astma- och allergiförbundet, Byggherrarna Sverige AB, HSB Riksförbund, Riksbyggen, Besqab, JM, NCC, Skanska, Småa, Myresjöhus, BoKlok Byggsystem AB, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Diligentia, Vasakronan, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Kontrollansvarigas Riksförening, Hyresgästföreningen (riksförbundet), Kretsloppsrådet, Klimatkommunerna, Sveriges ekokommuner, Passivhuscentrum Västra Götaland, Sveriges Centrum för Nollenergihus, IQ Samhällsbyggnad, SmåKom, Svensk Energi, E.ON Sverige AB, Svensk Ventilation, Svensk Fjärrvärme AB, Söderenergi AB, Svenska Byggingenjörers Riksförbund, Samhällsbyggarna, Sveriges Arkitekter, White Arkitekter, Sveriges stadsarkitektförening, Sveriges Byggindustrier, Föreningen kommunala miljöchefer, Nätverket för hållbart byggande och förvaltande i Umeå, IVL Svenska Miljöinstitutet AB, Sweden Green Building Council, SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut, Trä- och möbelföretagen, Byggmaterialindustrierna, Villaägarnas Riksförbund, Energi- och miljötekniska föreningen, Skogsindustrierna, Stiftelsen Arkus.

### **Remissinstanser utöver remissmissiv**

AB PH Betong och Bygg, Anläggningsgruppen, Artigs Bygg AB, Asplunds Bygg i Falköping AB, Asplunds Bygg i Örebro AB, Astor Bygg AB, BBM i Dalarna AB, Bergenudds Byggnads AB, Besqab Projekt och Fastigheter AB, Borås kommun, Byggmästare Eric Gunnarsson AB, Byggmästar'n i Skåne AB, Byggnadsfirman Viktor Hansson AB, Calles Byggnads i Skövde AB, Dala Byggsamverkan AB, Elöverkänsligas Riksförbund, Energieffektiviseringsföretagen, FEAB-ABIS Isolerproffs AB, HMB Construction AB, Hökerum Bygg AB, Ikano Bostad, J&A Entreprenad AB, JM Entreprenad, Johan Davidsson bygg och entr. AB, Järntorget Bostad, Karaten Bygg AB, Lindbäcks Bygg AB, MVB Backgården AB, NCC Construction Sverige AB i Kalmar, Nordiska Byggkoncept AB, Pasab Bygg AB, Peab Bostad AB, Peab Sverige AB Region Linköping, Reomti Bygg AB, RO-Gruppen, Rosenlinds Bygg AB, SA Englund AB, SH bygg sten & anläggning, Stockholms byggmästareförening, Sven Johansson Bygg AB, Swedisol, Sölvesborgs Byggnads AB, Takspecialisten i Karlshamn AB, Tekniska verken i Linköping AB, Treeab Bygg i Östersund AB, Tre Jonsson Bygg AB, Void AB, Veidekke, Västra Götalandsregionen, Älvsbyhus AB.

# Författningsförslag i promemorian En enklare detaljplaneprocess

Bilaga 13

## Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 4 kap. 35 §, 5 kap. 7, 11, 13, 15–21, 23, 25 och 39 §§ samt rubrikerna närmast före 5 kap. 11 och 18 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i 5 kap. ska införas tre nya paragrafer, 11 a–11 c §§, med följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 35 §

Redovisningen enligt 33 § första stycket 4 behöver inte innehålla någon miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för detaljplaneärendet, om planen är en sådan som avses i 5 kap. 7 § 2 eller 3 och miljökonsekvensbeskrivningen i det andra ärendet återges i och är aktuell och tillräcklig för detaljplaneärendet.

Redovisningen enligt 33 § första stycket 4 behöver inte innehålla någon miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för detaljplaneärendet, om planen är en sådan som avses i 5 kap. 7 § *andra stycket* och miljökonsekvensbeskrivningen i det andra ärendet återges i och är aktuell och tillräcklig för detaljplaneärendet.

### 5 kap.

#### 7 §<sup>21</sup>

*Arbetet med att ta fram en detaljplan får förenklas i den utsträckning som anges i 15 och 16 §§, 18 § andra stycket, 19 § tredje stycket, 21 § andra stycket och 23 § andra stycket (enkelt planförfarande), om planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och*

*1. inte är av stor vikt eller har principiell betydelse och inte heller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt saknar intresse för allmänheten,*

*Särskilda bestämmelser om planförfarandet finns i 11, 11 a, 13, 15 och 17 §§ för en detaljplan som*

*1. inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §,*

<sup>21</sup> Senaste lydelse 2012:444.

2. enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprovats eller ska tillståndsprovats enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller

3. enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

2. är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, eller

3. kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

*Vidare finns särskilda bestämmelser om planförfarandet i 11 b, 11 c, 16, 17, 21 och 23 §§ för en detaljplan som är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och som enbart gäller*

*1. en verksamhet som har tillståndsprovats eller ska tillståndsprovats enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller*

*2. en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.*

## Samråd

## Samråd och kungörelse

### 11 §

I arbetet med att ta fram ett program enligt 10 § eller ett förslag till detaljplan ska kommunen samråda med

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,
2. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,
3. de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och
4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

*Kommunen behöver dock inte samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar*



För samråd enligt första stycket 2–4 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.

Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådet genomföras så att det uppfyller bestämmelserna i 6 kap. 6 §, 13 § andra stycket och 15 § miljöbalken.

### **11 a §**

*Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 § första stycket, ska kommunen kungöra förslaget och ge tillfälle till samråd under en viss tid som ska vara minst tre veckor (samrådstid).*

### **11 b §**

*Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå*

- 1. vilket område detaljplanen avser,*
- 2. om förslaget avviker från översiktsplanen,*
- 3. vilken mark eller särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3 eller 4 §,*
- 4. var förslaget finns tillgängligt och hur lång samrådstiden är,*
- 5. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under samrådstiden, och*
- 6. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas.*

*Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.*

*Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § andra stycket, får kungörandet samordnas med det kungörande som ska ske i det andra ärendet.*

### **11 c §**

*Under samrådstiden ska kommunen hålla planförslaget tillgängligt för alla som vill ta del av det. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ finns tillgängligt liksom det*

*planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.*

*Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § andra stycket och kungörandet har samordnats enligt 11 b § tredje stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.*

Under ett samråd om *en detaljplan* ska kommunen redovisa *planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program enligt 10 §, ska programmet redovisas.*

### 13 §

Under ett samråd om *ett planförslag* ska kommunen redovisa *förslaget och hur kommunen avser att handlägga det.*

*Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § första stycket ska kommunen dessutom redovisa skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program enligt 10 §, ska programmet redovisas.*

*För ett planförslag som avses i 7 § 1 är det, i stället för det som sägs i 11 och 13 §§, tillräckligt att kommunen underrättar länsstyrelsen, kända sakägare och dem som anges i 11 § första stycket 3 och 4 och ger dem tillfälle till samråd om förslaget.*

### 15 §

*Om kommunen efter ett samråd bedömer att planförslaget är ett sådant som avses i 7 § första stycket ska kommunen kungöra förslaget och ge tillfälle till samråd, om*

- 1. förslaget inte tidigare har kungjorts, eller*
- 2. förslaget har ändrats väsentligt.*

*Tillämpliga bestämmelser om kungörelse och samrådstid finns i 11 a–11 c §§.*

För ett planförslag som avses i 7 § 2 eller 3 behöver samråd enligt 11–15 §§ endast ske om pröv

### 16 §<sup>22</sup>

För ett planförslag som avses i 7 § *andra stycket* behöver samråd enligt 11–15 §§ endast ske om

<sup>22</sup> Senaste lydelse 2012:444.

ningen av det andra ärendet är prövningen av det andra ärendet är avslutad och avslutad och

1. den utredning som finns i det ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller

2. samråd inte har skett i det andra ärendet med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 11 §.

I ett fall som avses i första stycket 2 är det tillräckligt att komplettera detaljplaneärendet så att samråd sker med dem som inte omfattades av samrådet i det andra ärendet.

### 17 §

*Kommunen ska redovisa de synpunkter som kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna.*

*Efter ett samråd ska kommunen sammanställa de synpunkter som har kommit in under samrådet och redovisa kommunens förslag med anledning av synpunkterna. Redovisningen ska göras samlat för alla synpunkter som har kommit fram under samrådet (samrådsredogörelse).*

*Redovisningen ska göras samlat för alla synpunkter som har kommit fram (samrådsredogörelse). För ett planförslag som avses i 7 § är det tillräckligt att redovisningen görs i granskningsutlåtandet enligt 23 §.*

*Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 § andra stycket och kungörandet har samordnats enligt 11 b § tredje stycket, ska samrådsredogörelsen också behandla de skriftliga synpunkter som har kommit in i det andra ärendet och har betydelse för detaljplaneprovningen.*

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådsredogörelsen utformas så att den också uppfyller kraven i 6 kap. 16 § andra stycket miljöbalken.

### **Kungörelse och granskning**

### **Granskning**

### 18 §

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen *kungöra sitt förslag till detaljplan* och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst *tre* veckor.

*Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 1 behöver en kungörelse dock inte ske. I stället ska kommunen ge dem som har underrettats enligt 15 § tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter. Denna granskningstid*

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen *i en underrättelse enligt 19 § informera om sitt planförslag* och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst *två* veckor.

*Granskningstiden får göras kortare, om alla berörda är överens om det.*

får göras kortare, om alla berörda är överens om det.

*Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § första stycket ska dock granskningstiden vara minst tre veckor.*

### 19 §

*Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå* *Underrättelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och göras tillgänglig på kommunens webbplats. Av underrättelsen ska det framgå*

1. vilket område detaljplanen avser,
2. om förslaget avviker från översiktsplanen,
3. vilken mark eller särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3 eller 4 §,
4. var förslaget finns tillgängligt för granskning och hur lång granskningstiden är,
5. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden,
6. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och
7. att den som inte senast under granskningstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

*Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.*

*Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 eller 3, får kungörandet samordnas med det kungörande som ska ske i det andra ärendet.*

### 20 §

Kommunen ska senast den dag då *kungörandet* sker skicka Kommunens ska senast den dag då *underrättelse* sker skicka

1. ett meddelande om innehållet i *kungörelsen* till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och 1. ett meddelande om innehållet i *underrättelsen* till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och
2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen och de kommuner som berörs.

### 21 §

Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ och den samrådsredogörelse som avses i 17 § finns

tillgängliga liksom det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 *eller* 3 och kungörandet har samordnats enligt 19 § tredje stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § *andra stycket* och kungörandet har samordnats enligt 11 b § tredje stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.

### 23 §

Efter granskningstiden ska kommunen göra ett granskningsutlåtande. Det ska innehålla en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden och en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 *eller* 3 och kungörandet har samordnats enligt 19 § tredje stycket, ska granskningsutlåtandet också behandla de skriftliga synpunkter som har kommit in i det andra ärendet och har betydelse för detaljplaneprovningen.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § *andra stycket* och kungörandet har samordnats enligt 11 b § tredje stycket, ska granskningsutlåtandet också behandla de skriftliga synpunkter som har kommit in i det andra ärendet och har betydelse för detaljplaneprovningen.

### 25 §

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen kungöra och låta granska det ändrade förslaget enligt 18–24 §§.

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen kungöra och låta granska det ändrade förslaget enligt 15 och 18–24 §§.

### 39 §

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 § 1, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första och *andra* styckena, 12–15 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första stycket 1, 2 och 4–7 och *andra stycket*, 20 §, 21 § första stycket, 22 §, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § första stycket 1 och 2 och *andra stycket*, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 § *första stycket*, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första-*tredje styckena*, 11 a §, 11 b § *första och andra styckena*, 11 c § *första stycket*, 12–15 §§, 17 § första och *andra styckena*, 18 §, 19 § 1, 2 och 4–7, 20 §, 21 § första stycket, 22 §, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § första stycket 1 och 2 och *andra*

som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

stycket, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
  2. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

# Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian En enklare detaljplaneprocess

## Remissinstanser enligt remissmissiv

Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Umeå tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Växjö tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Boverket, Domstolsverket, Naturvårdsverket, Lantmäteriet, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, Trafikverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Statens energimyndighet, Riksantikvarieämbetet, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens geotekniska institut, Sveriges geologiska undersökning, Handisam, Regelrådet, Statens fastighetsverk, Försvarmakten, Fortifikationsverket, Tillväxtanalys, Ekonomistyrningsverket, Statens centrum för arkitektur och design, Statskontoret, Swedavia, Kungl. Tekniska högskolan, Blekinge tekniska högskola, Lunds universitet (Lunds tekniska högskola, Chalmers tekniska högskola, Luleå tekniska universitet, Umeå universitet (arkitektikhögskolan), Uppsala universitet (juridiska fakulteten), Kungl. Konsthögskolan, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Sundbybergs kommun, Botkyrka kommun, Järfälla kommun, Norrtälje kommun, Stockholms kommun, Uppsala kommun, Håbo kommun, Nyköpings kommun, Linköpings kommun, Finspångs kommun, Jönköpings kommun, Värnamo kommun, Växjö kommun, Torsås kommun, Ronneby kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Lomma kommun, Båstads kommun, Strömstads kommun, Trollhättans kommun, Göteborgs kommun, Karlstads kommun, Örebro kommun, Nora kommun, Leksands kommun, Borlänge kommun, Hudiksvalls kommun, Örnsköldsviks kommun, Åre kommun, Nordanstigs kommun, Umeå kommun, Kiruna kommun, Luleå kommun, Region Skåne, Stockholms läns landsting (Tillväxt, miljö och regionplanering), Region Halland, Samverkansorgan i Västerbottens län, Sveriges Kommuner och Landsting, Handikappförbunden, De handikappades Riksförbund, Svenska Naturskyddsföreningen, Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien, Sveriges advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, Svensk Handel, Företagarna, Näringslivets regelnämnd, Sweco, Tyréns, WSP, White arkitekter, Byggherrarna Sverige AB, HSB Riksförbund, Riksbyggen, Besqab, JM, PEAB, Småa, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Akademiska Hus, Diligentia, Vasakronan, Fastighetsägarna Sverige, Föreningen för samhällsplanering, Föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Riksförbundet Enskilda vägar, Hyresgästföreningen (riksförbundet), Kvinnors Byggforum, IQ Samhällsbyggnad, SmåKom, Svenska Byggingenjörers Riksförbund, Svenska Kommunaltekniska föreningen, Samhällsbyggarna, Sveriges Ar-

arkitekter, Sveriges stadsarkitektförening, Sveriges Byggindustrier, ICOMOS Sweden, Sveriges Hembygdsförbund, Svenska Byggnadsvårdsföreningen, Villaägarnas Riksförbund.

**Remissinstanser utöver remissmissiv**

Länsstyrelsen i Dalarnas län