

En effektivare plan- och bygglovsprocess

Betänkande av Plangenomförandeutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:34

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23938-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Stefan Attefall

Regeringen beslutade den 24 november 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över bestämmelserna om genomförande av detaljplaner (dir. 2011:104). Dåvarande generaldirektören Lars Magnusson förordnades den 25 november 2011 till särskild utredare. Som sekreterare i utredningen anställdes direktören Bengt Nyman fr.o.m. den 1 januari 2012 och länsassessorn Susanna Grege fr.o.m. den 20 februari 2012. Utredningen antog namnet Plangenomförandeutredningen.

Som sakkunniga i utredningen förordnade civil- och bostadsministern den 1 februari 2012 ämnesrådet Klara Cederlund, kanslirådet Ivar Frostenson och kanslirådet Patrik Lidin samt den 20 februari 2012 ämnesrådet Elisabet Bodin. Den 20 februari 2012 förordnades som experter samhällsplaneraren Gunilla Anander, experten Anna Eklund, strategiske rådgivaren Roger Ekman, den konkurrenssakkunnige Anders Gerde, avdelningsdirektören Jonas Hammarlund, professorn Thomas Kalbro, den näringspolitiska experten Rikard Silverfur, experten Lars Svensson, förbundsjuristen Lena Södersten och den bostadspolitiska experten Björn Wellhagen.

Den 15 november 2012 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv som innebar att utredaren fick i uppdrag att också utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen (dir. 2012:114).

Bengt Nymans anställning som sekreterare upphörde den 31 december 2012. Biträdande länsarkitekten Johan Hjalmarsson, experten Lars Svensson och civilekonomen Viveka Zetterberg anställdes som sekreterare den 1 januari 2013.

Genom beslut den 17 januari 2012 entledigades den sakkunnige Klara Cederlund samt experterna Gunilla Anander, Roger Ekman, Anders Gerde, Jonas Hammarlund, Rikard Silverfur, Lars Svensson, Lena Södersten och Björn Wellhagen. Samtidigt förordnade

civil- och bostadsministern planeringsarkitekten Mikael Jarbrink och projektutvecklaren Nancy Mattsson som experter.

Direktören Bengt Nyman och arkitekten Micaela Schulman har under 2013 varit utredaren behjälplig med särskilda uppgifter.

Utredningens andra del har bedrivits i nära samarbete med sakkunniga och experter, som har sammanträtt vid två tillfällen. Därutöver har dessa medverkat vid två seminarier tillsammans med ett 30-tal personer i en referensgrupp i syfte att diskutera utredningens arbete. Betänkandet är därför skrivet i vi-form. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Utredarens uppdrag är härmed slutfört och jag överlämnar mitt betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34).

Stockholm i april 2013

Lars Magnusson

/Susanna Grege
Johan Hjalmarsson
Lars Svensson
Viveka Zetterberg

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	21
2 Inledning.....	69
2.1 Utredningens uppdrag.....	69
2.2 Utredningens arbetsformer.....	70
2.3 Betänkandets disposition.....	71
2.4 Några reflexioner om utredningens uppdrag	72
3 Plan- och bygglovsprocessen som system.....	77
3.1 Grunderna i PBL.....	77
3.1.1 Utvecklingen av en sammanhållen plan- och byggnadslagstiftning.....	77
3.1.2 De olika planinstrumenten.....	79
3.1.3 Förfarandet vid detaljplaneläggning	83
3.1.4 Lovgivning.....	86
3.1.5 Rollfördelning mellan stat, kommun och övriga parter	87
3.1.6 PBL och grundlagen	92
3.2 Hur fungerar systemet i praktiken?.....	97
3.2.1 Samspelet mellan kommuner och byggherrar behöver utvecklas.....	97
3.2.2 Detaljplanerna har fått ny karaktär.....	103
3.2.3 Många problem kopplade till inaktuella planer.....	111

3.2.4	Oklara planeringsförutsättningar gör processen oförutsägbar	117
3.2.5	Planprocessen uppfattas som ineffektiv	127
4	Plan- och bygglovsprocessen i några andra länder	137
4.1	Olika planeringstraditioner i olika länder	137
4.2	Danmark	139
4.2.1	Övergripande planeringsstruktur	139
4.2.2	Kommunal planering	141
4.2.3	Byggtillstånd	145
4.3	Norge	146
4.3.1	Övergripande planeringsstruktur	146
4.3.2	Regional planering	148
4.3.3	Kommunal planering	150
4.3.4	Byggtillstånd	154
4.4	Storbritannien	155
4.4.1	Övergripande planeringsstruktur	155
4.4.2	Kommunal planering	156
4.4.3	Byggtillstånd/byggkontroll	159
4.5	Tyskland	160
4.5.1	Övergripande planeringsstruktur	160
4.5.2	Kommunal planering	160
4.5.3	Byggtillstånd	163
4.6	Några skillnader och likheter mellan olika länder	165
5	En sammanhållen plan- och bygglovsprocess	169
5.1	Vilka hänsyn ska tas i planläggningen och vad betyder dessa hänsyn för arbetssättet och processen?	169
5.1.1	Allmänna och enskilda intressen	169
5.1.2	Insyn och medborgarinflytande	178
5.1.3	Rättssäkerhet	183
5.1.4	Ny teknik innebär förändrade arbetssätt	187

5.2	Principlösningar	189
5.2.1	Inledning	189
5.2.2	Utgångspunkter för en effektivare process.....	191
5.2.3	Huvuddragen i en effektivare plan- och bygglovsprocess	199
6	Överväganden och förslag om en effektivare process	205
6.1	En områdesplan förenklar samhällsbyggandet.....	205
6.1.1	Detaljplanekravet kan tas bort om det finns en områdesplan	205
6.1.2	Hur områdesplanen bör utformas för att ge tydlig vägledning.....	208
6.1.3	Förutsättningar för att detaljplanekravet ska kunna slopas	217
6.1.4	Genomförandefrågor med områdesplanen som grund	227
6.1.5	Förfarandet att upprätta översiktsplan och områdesplan	230
6.1.6	Områdesplanen i relation till annan lagstiftning	235
6.2	Detaljplanen utvecklas som genomförandeverktyg.....	239
6.2.1	Bygglov ska normalt inte behövas om det finns en detaljplan	239
6.2.2	Vissa planbestämmelser förutsätter bygglovsbefrielse	242
6.2.3	Delar av detaljplanen upphör att gälla efter genomförandetidens slut.....	243
6.2.4	En lagreglerad planbestämmelse kompletterar det obligatoriska innehållet efter genomförandetidens slut.....	253
6.2.5	Områdesbestämmelserna tas bort	257
6.3	Länsstyrelsen tvingas ta ställning i fråga om riksintressen och mellankommunala frågor	262
6.4	Hur prövas åtgärder inom och utom plan?	266
6.4.1	När behövs detaljplan?	266
6.4.2	När behövs bygglov?	270
6.4.3	Vilka frågor ska prövas i ett bygglov?	274
6.4.4	Byggnadsnämndens bedömning av vissa allmänna intressen i bygglovsprövningen	282

6.4.5	Prövningen i en detaljplan utan efterföljande bygglovsprövning.....	284
6.4.6	Ett planvillkor kan hanteras som ett villkor för att ge startbesked	288
6.5	Liten avvikelse i detaljplan	292
6.5.1	Utrymmet för avvikelser utökas efter genomförandetidens slut	292
6.5.2	Även andra huvudmän än det allmänna kan godtas inom s.k. A-tomter	297
6.5.3	Parkeringsplatser kan medges även på mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas.....	302
6.6	En enklare plan- och bygglovsprocess	304
6.6.1	Formkraven för detaljplaneprocessen begränsas	304
6.6.2	Enklare att förlänga genomförandetiden.....	307
6.6.3	Enklare att upphäva gamla detaljplaner	309
6.6.4	Formerna för grannehörande inför bygglov ändras och endast den som har framfört invändningar får klaga.....	310
6.6.5	Byggnadsnämnden ges större möjlighet att anta detaljplaner	319
6.7	Den privata initiativrätten behöver stärkas, men behoven minskar med utredningens förslag.....	326
6.8	Bostadsförsörjningsfrågorna behöver stärkas i plan- och bygglagen	330
6.8.1	Bostadsförsörjningen förtydligas som allmänt intresse.....	330
6.8.2	Bostadsförsörjningen behöver redovisas i översiktsplanen.....	333
6.8.3	Möjligheterna att ingripa med planföreläggande förtydligas.....	335
7	Förslagets konsekvenser	339
7.1	Förutsättningar för förenkling och effektivisering av planeringssystemet	339
7.1.1	Nya villkor för stadsbyggande	339

7.1.2	Organisatorisk tröghet och motstånd mot förändring.....	346
7.1.3	Incitament för att åstadkomma förändring.....	348
7.2	Konsekvenser av utredningens förslag	351
7.2.1	Övergripande bedömning av ekonomiska effekter ..	351
7.2.2	Bedömning av vissa andra effekter	353
7.2.3	Ökad tyngd för den översiktliga planeringen	354
7.2.4	Former för medborgardeltagande.....	355
7.2.5	Detaljplanen som ett genomförandeinstrument.....	357
7.2.6	Begränsning av statens ingripandegrunder.....	357
7.2.7	Detaljplan och/eller bygglov som krav för byggande	359
7.2.8	Bostadsförsörjningen ett allmänt intresse.....	360
7.3	Sammantagen bedömning av förslagens konsekvenser	360
8	Ikraftträdande och övergångsfrågor.....	363
	Den nya lagen bör i sin helhet träda i kraft den 1 juli 2014	364
	Övergångsbestämmelser för påbörjade mål och ärenden	364
	Övergångsbestämmelser för lovpliktens omfattning i gällande planer med genomförandetid	365
	Övergångsbestämmelser som utökar lovplikten för områdesbestämmelser	365
	Översyn av speciallagar som har hänvisning till områdesbestämmelser	366
	Översyn av förutsättningarna för planavgifter.....	367
	Översyn av plan- och byggförordningen	370
	Översyn av författningar som har tillståndsprovning eller förbud kopplade till detaljplan.....	371
	Stöd till kompetensutveckling och utveckling av metoder för områdesplanering.....	371
9	Författningskommentarer	375

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2011:104	409
Bilaga 2	Tilläggsdirektiv 2012:114	423
Bilaga 3	Behov av förändringar i annan lagstiftning	429
Bilaga 4	Större och tydligare utrymme för avvikelse från detaljplan – En alternativ lösning	443
Bilaga 5	Det enkla planförfarandet blir det normala – En alternativ lösning	457

Sammanfattning

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 lätta 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 inlåsande 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 inlåsande 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 lagstiftningstradition 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 kvalitén 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 byggtillståndet 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 överiktliga 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 incitament 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.

Utrymmet för avvikelser från gamla detaljplaner behöver ses över. Vi har stannat vid en lösning där utrymmet för avvikelser precis som idag bör vara begränsat under genomförandetiden, men där möjligheten att medge avvikelser efter genomförandetidens slut kan utökas.

Utrymmet 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 genomförandefrågor. 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 översiktsplanprocessen, t.ex. om vissa områden behöver stude-

ras 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 förutsebarhet 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 detaljplanlagda områden. Kvartersmarken 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 änd-

rings- 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 granskningsskedet 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. Atomter, dvs. sådan kvartermark 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 förnär 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 bygglovshanteringen 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.

1 Författningsförslag

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 §

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 <i>områdesbestämmelser</i> (4 kap.), | 4. reglering med detaljplan
(4 kap.), |
| 5. att ta fram detaljplaner och
<i>områdesbestämmelser</i> (5 kap.), | 5. att ta fram detaljplaner (5
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.), | |
| 15. domstolsprövning m.m. (15 kap.), och | |
| 16. bemyndiganden (16 kap.). Lag (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.
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*

5. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

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

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 §§.*

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 fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan.

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.

Syftet med samrådet är att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan. *Förslaget ska under samrådetiden 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 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.*

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.

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 §§.

28 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 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

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

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.

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 bygglov eller förhandsbesked.

Första till fjärde styckena gäller inte för vindkraftverk.

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

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 avhjälpats eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.

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

15 §

I en detaljplan får kommunen bestämma omfattningen av kraven på

1. bygglov enligt det som anges i 9 kap. 7 och 8 §§,
2. rivningslov enligt 9 kap. 10 § första stycket 1 och andra stycket, och
3. marklov enligt 9 kap. 11 och 12 §§

I en detaljplan får kommunen bestämma *att bygglov krävs för åtgärder enligt 9 kap. 2 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 §.

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 §

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.

5. om planen avviker från översiktsplanen *eller en områdesplan*, 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 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 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.

Om kommunen inte avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange skälen för det.

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, sammanlutningar 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, sammanlutningar 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 samlad 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 samlad 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, översvämning 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 gransknings-tiden 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 gransknings-tiden 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.

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 kostnader 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.

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 kostnader och besvär än vad som är försvarligt med hänsyn till ändamålet med meddelandet att skicka det till var och en av dem, får kommunen 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.

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.

Ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan 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.

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

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*,

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 ekonomibygnad 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 ekonomibygnad 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 ytterligare 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

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.

6 a §

För mindre kompletteringar till flerbostadshus krävs det inte bygglov enligt vad som föreskrivs med stöd av 16 kap. 7 b §.

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* 2. *bestämmelser i en detaljplan som har beslutats med stöd av 4 kap. 15 §.*

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 (anslagstid).

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 expropriationstillstånd eller av

Om ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd 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.

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 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.

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 enligt 3 kap. 2 § första stycket andra meningen fastighetsbildningslagen (1970:988),
 - b) avviker från detaljplanen men avvikelsen har godtagits genom ett särskilt beslut, 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 §§.

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.

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

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 §§.

I stället 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 avses i 2 § första stycket 3 c eller att ett en- eller tvåbostadshus kompletteras med en kompletteringsbyggnad,

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 komplementbyggnad eller en liten tillbyggnad,

mentbyggnad 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.

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 planerlig 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

Bygglovsprövningen

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

1. omfattas av rivningsförbud i detaljplan eller områdesbestämmelser, eller

2. bör bevaras på grund av byggnadens eller bebyggelsens historiska, kulturhistoriska, miljömässiga eller konstnärliga värde.

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>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 §§, om lovet avser en åtgärd utanför ett område med detaljplan.</p> |
|---|---|

Marklov får ges till en åtgärd som endast innebär en liten avvikelse 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 avvikelse från detaljplanen, om avvikelsen är förenlig med syftet med planen.

36 §

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

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.

laga kraft.

37 a §

I ett beslut om bygglov får byggnadsnämnden bestämma att byggnadsarbetena inte får påbörjas förrän nödvändiga gemensambetsanläggningar 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 §

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. Lag (2011:335).

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 b §

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. Lag (2011:335).

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 områdesbestämmelser 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*

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
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 bostadsbyggande.

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*.

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 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 överträdelserna.

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 anmälts 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 betydande 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 byggnad, och

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 *områdesbestämmelserna*.

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 får tas 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.

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 att beslutet har kunnat göras i Post- och Inrikes Tidningar.

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 tillkännagivits enligt 9 kap. 41 a §.

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.

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan 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.

10 §

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 §.

12 §

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.

13 §

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.

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.

Lösenplikten enligt första stycket gäller inte om bygglov meddelas enligt 9 kap. 32 § andra eller tredje stycket.

26 §

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.

Föreskrifter om planer *och* Föreskrifter om planer
områdesbestämmelser

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 förbandsbesked 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.

2 Inledning

2.1 Utredningens uppdrag

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 (Ett effektivare plangenomförande, SOU 2012:91).

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.

I direktiven anges att regeringen eftersträvar att åstadkomma så enkla och effektiva plan- och byggprocesser som möjligt. Det innebär att genomförandet av ett projekt – från idé till färdigställande – ska kunna ske utan onödigt dröjsmål. Enligt plan- och bygglagen ska vid planläggning hänsyn bl.a. tas till natur- och kulturvärden samt miljö- och klimataspekter. Bebyggelsen ska främja ändamålsenliga strukturer och vara estetiskt tilltalande, främja en från social synpunkt god livsmiljö, en långsiktigt god resurshushållning och en god ekonomisk tillväxt. Planerings- och prövningsprocessen ska i övrigt uppfylla nödvändiga krav på insyn och medborgarinflytande och får inte äventyra rättssäkerheten.

Med dessa utgångspunkter ska vi 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 lätta 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.

Vi ska även studera övriga möjligheter till förändringar, förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera tillämpningen av plan- och bygglagen. Det innebär bl.a. att vi ska analysera lagens bestämmelser om vad en detaljplan ska respektive får innehålla och lagens angivelser om planområdets omfattning och planens detaljeringsgrad. Vi ska föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs.

De ursprungliga utredningsdirektiven återfinns i bilaga 1 och tilläggsdirektiven i bilaga 2.

2.2 Utredningens arbetsformer

Utredningens arbete har präglats av den korta tid som stått till buds med avseende på uppdragets art och omfattning. Vi har därför valt att förutom förordnade sakkunniga och experter i ett tidigt skede engagera ett 30-tal personer verksamma inom myndigheter, kommuner och byggherreföretag för att bistå utredningen med synpunkter på våra problembeskrivningar och preliminära förslag. Vid två referensmöten med dessa personer och med sakkunniga och experter närvarande har vi på ett effektivt sätt kunnat diskutera aktuella problemställningar vid tillämpningen av plan- och byggnadslagstiftningen och vårt synsätt när det gäller hur plan- och bygglovsprocessen skulle kunna effektiviseras. Flera av dessa personer har även fortlöpande haft möjlighet att delge oss synpunkter på våra förslag. Utredningens sakkunniga och experter har därutöver mötts vi två tillfällen.

Vid sidan av dessa möten och underhandskontakter har utredaren och sekretariatet agerat vid ett antal externt arrangerade möten med olika intressegrupperingar gällande plan- och byggnadslagstiftningens tillämpning. Medverkande har varit såväl politiker och tjänstemän i kommuner som byggherreföretag och fastighetsägare.

Vi har även under hand inhämtat synpunkter från myndigheter och organisationer omnämnda i direktiven.

2.3 Betänkandets disposition

Detta betänkande har fyra huvudkapitel: En beskrivning av gällande rätt med en probleminventering (kapitel 3), en kartläggning av plan- och bygglovsprocessen i några andra länder (kapitel 4), några principiella utgångspunkter och en principlösning för en sammanhållen process (kapitel 5) samt utredningens överväganden och förslag om en effektivare process (kapitel 6). I kapitel 7 redovisar vi förslagets konsekvenser och i kapitel 8 vissa frågor om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Kapitel 3 inleds med en genomgång av den rättsliga regleringen av plan- och bygglovsprocessen, som bl.a. omfattar plan- och bygglagens utveckling sedan tillkomsten 1987 och hur de olika planinstrumenten och förfarandet vid planläggning och lovgivning är reglerat i PBL. Kapitlet innehåller också ett avsnitt om rollfördelningen mellan stat, kommun och övriga parter i processen och en beskrivning av relationen mellan PBL och grundlagen. Kapitel 3 avslutas med en utförlig probleminventering, som senare ligger till grund för våra överväganden och förslag om en effektivare process.

Kapitel 4 ger en översikt över plan- och bygglovsprocessen i Danmark, Norge, Storbritannien och Tyskland. Kapitlet tar även upp vissa skillnader och likheter mellan länderna och i vad mån en del företeelser i dessa länder skulle kunna vara överförbara till svenska förhållanden.

I kapitel 5 beskriver vi inledningsvis vilka hänsyn som enligt våra direktiv ska tas i planläggningen och vad dessa hänsyn betyder för arbetssättet och processen. Utifrån dessa och andra utgångspunkter utvecklar vi i kapitlet också principlösningar för hur vi anser att en sammanhållen och effektivare plan- och bygglovsprocess bör läggas upp.

Kapitel 6 upptas i sin helhet av våra överväganden och förslag om en effektivare plan- och bygglovsprocess. Förslagen omspannar en rad frågor gällande hela processen från kommunens översiktliga planering till kommunens starbesked vid enskilda projekt. Konsekvenserna av förslagen behandlas i kapitel 7, till vilket underlaget har tagits fram av institutionen för Samhällsplanering och miljö vid KTH.

I kapitel 8 redogör vi för vissa ikraftträdande- och övergångsfrågor och i kapitel 9 slutligen ligger författningskommentarer. I några fall har vi föreslagit smärre justeringar i lagtexten som endast är motiverade i författningskommentarerna. Förutom utredningsdirektiven och en genomgång av detaljplanens rättsverkan i förhållande till annan lagstiftning, finns som bilagor även alternativa lösningar i ett par frågor som vi valt att behandla särskilt.

2.4 Några reflexioner om utredningens uppdrag

I föregående betänkande (Ett effektivare plangenomförande, SOU 2012:91, avsnitt 1.4) pekade vi på ett antal frågor som påverkar plangenomförandet men som låg utanför utredningsuppdraget. I de tilläggsdirektiv som ligger till grund för detta betänkande tas flera av de frågorna upp. Det gäller nu att effektivisera även plan- och bygglovsprocessen i PBL.

Det finns många olika faktorer som har betydelse för t.ex. bostadsbyggandets omfattning. Det handlar om konjunkturutvecklingen och hushållens ekonomi, ränteutvecklingen, finansieringsfrågor, lönsamheten inom byggsektorn etc. Det kan också handla om kommuners vilja eller ovilja att bygga ut nya områden eller förtäta bebyggelsen inom kommunen. När förutsättningarna finns för att bygga är det dock angeläget att se till att regelsystemen inte lägger onödiga hinder i vägen eller onödigtvis försenar byggprojektet.

Vid en internationell jämförelse kan vi konstatera att det kommunala självstyret i Sverige är mycket starkt. I många länder finns en relativt sett starkare nationell och regional styrning av den fysiska planeringen. Vi kommer i betänkandet att beröra behovet av en starkare regional planering för att göra det möjligt att förenkla mer än vad vi föreslår nu. Samtidigt kan vi konstatera att dessa frågor ligger utanför vårt utredningsuppdrag.

Som vi konstaterade redan i föregående betänkande sker planeringsprocessen i dag på ett väsentligt annorlunda sätt än när PBL beslutades 1987. Nya PBL som kom till i maj 2011 bygger i allt väsentligt på samma grundprincip som gällde 1987 års PBL, nämligen att det är kommunerna som sköter all planering i kraft av det kommunala planmonopolet. I dag förlitar sig kommunerna i stor utsträckning på privata initiativ. Om kommunen är väl förberedd genom en väl genomarbetad strategi på översiktlig nivå om

hur samhället bör utvecklas, är allt gott och väl. Då kan de privata initiativen vara utmärkta komplement till den kommunala planeringen. I annat fall är det inte alltid säkert att de bidrar till en hållbar samhällsutveckling.

När 1987 års PBL trädde i kraft skedde en förskjutning av makten över den fysiska planeringen från staten till kommunerna genom att den statliga fastställelseprövningen slopades. Staten förbehöll sig dock ett avgörande inflytande över frågor som ansågs vara särskilt viktiga för staten att bevaka. Det gällde riksintressen, mellankommunala frågor samt hälsa och säkerhet. Därefter har tillkommit frågor om tillämpningen av miljökvalitetsnormer och strandskydd. Det ankommer i första hand på länsstyrelserna att bevaka de statliga intressena genom att de kan ingripa mot kommunala beslut på angivna grunder. När det gäller riksintressen och mellankommunala frågor finns det en yttersta ventil som innebär att regeringen kan ingripa med ett planföreläggande om en kommun inte tar hänsyn till de statliga intressena.

Denna maktfördelning kan ibland medföra att kommunerna inte känner något eget ansvar för de statliga intressena, trots att det självklart i de allra flesta fall borde vara ett lika starkt kommunalt intresse att t.ex. slå vakt om ett riksintresse. Frågan är om inte tiden är mogen för att ta nästa steg, genom att helt enkelt slopa länsstyrelsernas ingripandegrunder och enbart behålla regeringens planföreläggande. I betänkandet bejakar vi en sådan utveckling och föreslår också att man nu tar ett steg i den riktningen. Men vi anser att en förstärkning av den regionala planeringen är en förutsättning för att kunna ta steget fullt ut.

Egentligen är PBL en ramlagstiftning som innebär stora möjligheter att finna effektiva arbetsformer för att förkorta såväl plan- som bygglovsprocessen. Problemet är att det inte görs i särskilt stor utsträckning. En förklaring till detta kan vara att själva lagstiftningen innehåller ett stort antal regleringsmöjligheter, men betydligt färre främjanderegler. Detta kan i sig främja en regleringsiver som går betydligt längre än lagstiftaren från början hade tänkt sig. Det utvecklas därigenom – bland såväl offentliga som privata aktörer – en kultur som innebär en mängd detaljregler och långtgående krav på utredningar av allehanda slag.

När t.ex. en detaljerad plan väl är antagen, uppkommer ofta tämligen omgående ett behov av att avvika från planen. Möjligheterna till sådana avvikelser är dock starkt begränsade i PBL, vilket vållar många problem i den praktiska tillämpningen.

Problemet bör då, anser vi, inte i första hand angripas genom att utvidga möjligheterna till avvikelse från en detaljplan. Beslutar man om en plan efter en omfattande demokratisk process är det rimligt att man också följer den i efterföljande beslut. Lösningen bör istället vara att inte göra så detaljerade planer.

Ett annat tydligt problem hänger samman med den nyss nämnda maktfördelningen mellan stat och kommun. Det finns en mängd olika statliga intressen att bevaka för länsstyrelsen. Intressen som många gånger har en otydlig status och inte sällan är motstridiga. Det leder till att ett slutligt ställningstagande många gånger skjuts upp till detaljplaneprocessen eller bygglovshandlingen. Ett sådant förfarande är uppenbart inte optimalt. Vi kommer därför att föreslå ändringar som syftar till att tidigarelägga dessa ställningstaganden.

För att åstadkomma förändringar som bidrar till en lösning av dessa problem, dvs. uppnå ett förändrat arbetssätt och en förändrad kultur, kommer det inte att fungera med osthyvel. Det måste mera handla om att lyfta bort hela tårtbitar ur systemet.

För att göra det möjligt med förenklingar och effektiviseringar på detaljerad nivå är det nödvändigt med en förskjutning av tyngdpunkten till den översiktliga nivån. Vi kommer därför att föreslå en ny planform – områdesplanen – som blir en del av den obligatoriska och kommuntäckande översiktsplanen. Det är på denna nivå de strategiskt viktiga diskussionerna bör ligga. De statliga intressena bör också klaras ut på denna nivå, vilket innebär att detaljplanekravet kan slopas och likaså vissa av länsstyrelsens ingripandegrunder. Även den viktiga dialogen med medborgarna bör i stor utsträckning genomföras på denna nivå. Den möjlighet som i dag finns att ge delar av översiktsplanen rättsverkan genom områdesbestämmelser har fått en mycket begränsad användning och kan därför slopas. Motsvarande prövning kan i stället göras direkt i bygglovet.

Dagens system med två nivåer – detaljplan och bygglov – bör förändras. Många detaljplaner görs i dag så detaljerade att man med fog kan ifrågasätta om det är nödvändigt med en efterföljande bygglovsprövning. I stället bör prövningsgrunderna göras mer likartade så att man i stället väljer mellan endera av dessa prövningsformer. Är det komplicerade förhållanden, väljer man detaljplan, och om det är enklare förhållanden, väljer man bygglovsprövning. Men i normalfallet inte både och.

Detaljplanen bör bli mer genomförandeinriktad. Under genomförandetiden bör som nämnts bygglovsplikten helt slopas som

huvudregel. Under vissa förutsättningar kan dock kommunen införa bygglovsplikt. Efter genomförandetiden upphävs alla planbestämmelser utom de obligatoriska. I stället införs en generell bestämmelse som innebär att det man får bygga styrs av hur den omkringliggande bebyggelsen har utformats. Samtidigt inträder samma bygglovsplikt som i dag gäller inom en detaljplan. Genom vårt förslag att denna förändring även ska gälla alla befintliga detaljplaner, försvinner det omfattande problem som i dag finns med föråldrade planbestämmelser.

I det följande presenterar vi de analyser och förslag som vi tror kan bidra till att åstadkomma en nödvändig förändring av dagens plan- och bygglovsprocess. Vår målsättning har varit att förslagen ska leda till ett effektivare samhällsbyggande.

3 Plan- och bygglovsprocessen som system

3.1 Grunderna i PBL

3.1.1 Utvecklingen av en sammanhållen plan- och byggnadslagstiftning

När den första plan- och bygglagen, ÄPBL, infördes 1987 var bakgrunden att förutsättningarna för planläggning och byggande hade ändrats i stor utsträckning under de fyrtio år som byggnadslagen, BL, varit i kraft (prop. 1985/86:1 s. 2). Utvecklingen hade gått mot ökade krav på att slå vakt om miljö- och kulturvärden, allt större och mer kompetenta kommuner och även mot en ökat engagemang hos medborgarna. Samhället hade dessutom ökat sina insatser för en samordnad samhällsplanering i stort. De ändrade förutsättningarna medförde att det efter hand uppstått en diskrepans mellan lagstiftningen och verkligheten. Syftet var bland annat att undvika en centraliserad expertplanering i strid mot gemensamma värderingar och istället åstadkomma ett system som var överblickbart, enkelt och flexibelt.

Genom ÄPBL lades det primära ansvaret för markanvändningen och byggandet på kommunerna. Den statliga fastställelsen av rättsverkande planer slopades, och ersattes av dialog och samråd. Dock infördes regler som medgav att staten kunde ingripa mot kommunala planbeslut på vissa angivna grunder, t.ex. riksintressen och mellankommunala frågor. Länsstyrelsen gavs uppgiften att företräda och samordna statens intressen. Allmänhetens insyn och inflytande stärktes, genom att kommunen blev skyldig att samråda med medborgarna i den fysiska planeringen. Tanken var att en obligatorisk och kommunomfattande översiktsplanering skulle begränsa statens inflytande över detaljplaneläggningen. Framtagandet skulle

ske i samarbete mellan staten och kommunen och på så sätt förhindra statens ingripande i ett senare skede.

Tillståndsgivningen förenklades. Vissa mindre byggnadsåtgärder undantogs från bygglovsplikt och vissa åtgärder på befintliga byggnader fick vidtas mer fritt. Å andra sidan kunde tillståndsplikten också utvidgas i områden där bevarandebestånden var stora.

Redan vid tiden för ÄPBL fanns det problem med föråldrade planer. Äldre planer hade "eviga byggrätter" som förhindrade nybyggnation. För att komma till rätta med det problemet, tidsbegränsades rätten att genomföra en plan. Regler om genomförandetid infördes som fortfarande finns i dag.

Reformer och utredningar sedan 1987

Sedan ÄPBL:s tillkomst har flera utredningar genomförts som lagts till grund för ändringar av lagstiftningen. Bland annat delades bygglovsprocessen år 1995 upp i två delar – byggnämmandet och bygglovsprövningen. Ett fristående system för tillsyn och kontroll av byggnader och anläggningar infördes när bestämmelserna om de tekniska egenskapskraven flyttades från plan- och bygglagen till en ny lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk. Kraven på ökad miljöhänsyn ledde år 1996 till tydligare bestämmelser om hänsyn till parker och grönområden, liksom ett tydligare medborgarinflytande. Dessutom har bestämmelserna ändrats som en följd av genomförandet av olika EG-direktiv, bl.a. regler om miljökonsekvensbeskrivningar och miljökvalitetsnormer.

Nya PBL 2011

Nya PBL (2010:900), som trädde i kraft den 2 maj 2011, är resultatet av ett stort antal utredningsförslag, främst PBL-kommitténs förslag i betänkandet Får jag lov? (SOU 2005:77) och Byggprocessutredningens förslag i betänkandet Bygg – helt enkelt! (SOU 2008:68).

Kommitténs förslag blev delvis genomförda genom regeringens proposition Ett första steg för en enklare plan- och bygglag (prop. 2006/07:122). Bl.a. infördes vissa förtydliganden i bestämmelserna och omfattningen av bygglovsplikten minskades. Resterande delar av förslagen behandlades i förarbetena till nuvarande PBL (prop. 2009/10:170). Även delar av Byggprocessutredningens förslag genom-

fördes i den nya PBL, framför allt förslagen om planbesked, förnklingar av detaljplaneprocessen och en tidsfrist för bygglov.

Den nya PBL innebar bl.a. att lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m., BVL, upphävdes och att bestämmelserna i stället infördes i PBL. Bland de viktigaste förändringarna kan nämnas att

- översiktsplanens strategiska funktion stärktes,
- det infördes en möjlighet att begära planbesked,
- kravet på program för detaljplanen slopades,
- en handläggningstid på högst tio veckor infördes för bygglov, samt att
- det generella kravet på bygganmälan före byggstart slopades, men nya regler för startbesked, tekniskt samråd och slutbesked infördes.

Flera olika myndigheter har skrivit om och engagerat sig i plan- och byggprocessen. Boverket har gett ut ett antal rapporter genom åren. Även Konkurrensverket och Statskontoret har analyserat och skrivit om frågorna utifrån sina perspektiv.

3.1.2 De olika planinstrumenten

Plansystemet består av fyra olika typer av planer. På en övergripande nivå finns regionplaner och översiktsplaner och på en mer konkret nivå detaljplaner eller områdesbestämmelser. När relevanta planer är upprättade, tillståndsprövas aktuella byggprojekt enligt de planer som gäller för området. Översiktsplanen är endast vägledande, medan detaljplaner och områdesbestämmelser är bindande vid prövningen. De tillståndsbeked som PBL definierar är bygglov, marklov och rivningslov samt förhandsbesked om bygglov.

Regionplan

När flera kommuner behöver samordna sin planläggning, kan de samverka kring att ta fram en regionplan. Behovet är störst i storstadsregioner, där större vägar och annan infrastruktur, bebyggelse eller parker m.m. berör flera kommuner och behöver samordnas.

Regionplaneringen är en kommunal angelägenhet, men det är regeringen som – om de berörda kommunerna inte motsätter sig det – utser ett regionplaneorgan inom ett visst geografiskt område. Göteborgsregionens Kommunalförbund har av regeringen utsetts till regionplaneorgan. I Stockholms län ansvarar landstinget för regionplaneringen med stöd av lagen (1987:147) om regionplanering för kommunerna i Stockholms län.

Regionplaneorganets uppgifter är att inom regionen bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i planeringsfrågor till kommuner och statliga myndigheter (prop. 2009/10:170 s. 253). Regionplaneorganet kan välja att sammanställa sitt arbete i en regionplan för hela eller en del av regionen. Regionplanen antas av regionplaneorganets fullmäktige, men beslutet kan prövas av regeringen. Planen ska gälla under en tid av högst åtta år och vara ett underlag till ledning för beslut om övriga planer.

Översiktsplan

Översiktsplanen är den enda plan som är obligatorisk. Bestämmelser om översiktsplan finns i 3 kap. PBL. Syftet med översiktsplanen, som ska omfatta hela kommunen, är att den ska ange de stora dragen i markanvändningen och bebyggelseutvecklingen. Planen ska bl.a. redovisa hur bebyggelsen ska användas, utvecklas och bevaras och ge vägledning om var bebyggelse är lämplig från allmän synpunkt. Översiktsplanen har en viktig funktion som underlag för vissa statliga intressen och ska därför bl.a. redovisa hur kommunen tänker tillgodose riksintressen och miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken (3 kap. 4 §). När detaljplaner sedan utformas och bygglovsfrågor prövas är översiktsplanen ett användbart underlag.

Översiktsplanen består av en särskild handling och en eller flera kartor. Kravet på en särskild planbeskrivning togs bort när PBL reviderades 2010, men planens innebörd och konsekvenser ska ändå tydligt redovisas (3 kap. 6 §). I nya PBL har översiktsplanens strategiska funktion stärkts (prop. 2009/10:170 s. 173) genom att det av planen ska framgå hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna planen med nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling (3 kap. 5 § 4 p.). Eftersom översiktsplanen inte är juridiskt bindande får avsteg göras vid detaljplaneläggning, men de bör i så

fall motiveras särskilt. Planen antas av kommunfullmäktige (3 kap. 19 §) och minst en gång varje mandatperiod ska det prövas om den fortfarande är aktuell (3 kap. 27 §).

Delar av översiktsplanen kan behöva göras mer detaljerade, genom att den fördjupas för ett geografiskt delområde. En sådan fördjupning görs oftast för tätorter eller andra delar av en kommun där mer omfattande exploatering planeras. Kommunen kan också ändra sin översiktsplan genom ett tillägg för att tillgodose ett allmänt intresse, t.ex. för vindkraft.

Detaljplan

Detaljplanen ska omfatta begränsade områden och den har som syfte att reglera förändringar av markanvändningen och bebyggelse. Men den är också ett sätt att reglera bevarande av byggnader och bebyggelsemiljöer. I 4 kap. PBL finns bestämmelser om reglering med detaljplan och områdesbestämmelser. En detaljplan ska redovisa gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Den ska också redovisa användningen och utformningen av allmänna platser för vilka kommunen är huvudman samt användningen av kvartersmark och vattenområden (4 kap. 5 §).

I PBL finns angivet när det krävs en detaljplan, det s.k. *detaljplanekravet*. Statens krav på när en detaljplan ska upprättas framgår av 4 kap. 2–5 §§. Enligt 2 § innebär kravet i korthet att detaljplan krävs för en ny sammanhållen bebyggelse. Kravet är kopplat till vilka och hur omfattande bygglovspliktiga åtgärder som ska genomföras, och inte till ett visst antal byggnadsverk. Vidare krävs en detaljplan för en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang. Kravet på detaljplan gäller också för en byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan i området för bebyggelse. För andra åtgärder än bostadshus ska verksamhetens omgivningspåverkan och behovet att samordna fysiska förhållanden vara utslagsgivande för om en detaljplan behövs eller inte.

När den planerade bebyggelsens omfattning är begränsad och den inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan, kan avsteg göras från detaljplanekravet. Prövningen kan i sådana fall ske vid bygglovet eller förhandsbeskedet. Detaljplan krävs heller inte, om tillräcklig reglering gjorts med områdesbestämmelser (4 kap. 4 §).

Detaljplanen ger anvisningar för hur byggprojekt kan utformas. Planen är bindande för efterföljande prövning och endast mindre avvikelser från planens bestämmelser får förekomma. En byggherre som ansöker om bygglov för en åtgärd som inte strider mot planen, ska inte vägras tillstånd så länge planen gäller. Planen får inte vara mer detaljerad än vad som krävs för att uppnå syftet (4 kap. 32 § 3 st.).

Under den s.k. *genomförandetiden*, som är mellan 5 och 15 år, får en detaljplan – mot fastighetsägarnas vilja – bara ändras eller upphävas om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt, som inte kunnat förutses vid planläggningen. Ändras planen, får fastighetsägarna rätt till ersättning för förlorad byggrätt m.m. Genomförandetiden ska förlängas, om fastighetsägare har försökt att genomföra planen men hindrats av kommunen. Efter genomförandetidens slut gäller planen till dess den ändras eller upphävs.

Områdesbestämmelser

För begränsade områden, som inte är detaljplanlagda, kan områdesbestämmelser tas fram (4 kap. 41 §). Dessa bestämmelser får reglera grunddragen för markanvändningen för bebyggelse, fritidsanläggningar och kommunikationsleder m.m., om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, MB. De kan också reglera användningen av gemensam mark eller särskilt värdefull mark, bygglovspliktens omfattning samt största tillåtna byggnadsarea för fritidshus och storleken på tomter för sådana hus. Någon byggrätt för enskilda eller lösenrätt till mark för kommunen uppstår inte genom områdesbestämmelser. Områdesbestämmelser ska redovisas i en särskild handling (4 kap. 43 §) och de antas av kommunfullmäktige, som dock får delegera ärenden som inte är av större vikt till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden (5 kap. 7 och 39 §§).

3.1.3 Förfarandet vid detaljpaneläggning

I 5 kap. PBL finns bestämmelser om hur förfarandet med att upprätta en detaljplan och områdesbestämmelser går till. Processen ser ungefär likadan ut för regionplaner och översiktsplaner. I kapitlet beskrivs vilka steg som ska ingå, men lagen anger inte exakt hur de ska genomföras. Det innebär att det kan finnas skillnader i rutiner och arbetssätt mellan olika kommuner. De delar som ingår i en detaljplaneprocess med ett normalt förfarande framgår av figur 3.1.

En detaljplaneprocess kan initieras på olika sätt. Om det är kommunen som är markägare, inkommer oftast exploatören med ett förslag på ett projekt som denne vill genomföra på kommunens mark. Om kommunen bedömer att det är ett lämpligt projekt, får exploatören en s.k. markanvisning. Det innebär att exploatören under en viss tid och på vissa villkor får en exklusiv rätt att förhandla med kommunen om förutsättningarna för att genomföra projektet. Markanvisningar till privata aktörer ska ske till marknadspris. För kommuner i tillväxtregioner har markanvisningar initierade av privata byggföretag ofta varit en inkomstkälla för att finansiera kommunal infrastruktur¹.

Figur 3.1 Detaljplaneprocess med normalt förfarande



Även i de situationer där marken är privatägd, kan byggherren lämna in ett förslag på ett projekt till kommunen. Kommunen tar sedan beslut om ett planarbete ska påbörjas eller inte.

Det händer även att kommunen själv tar initiativ till att upprätta en detaljplan, även om det inte är lika vanligt som tidigare.

¹ Kalbro m.fl., *Markexploatering*, Fjärde upplagan. Norstedts juridik 2010, s. 97 samt EG-rättsliga regler om offentliga myndigheters försäljning av mark och byggnader.

Planbesked

En byggherre som vill inleda ett projekt som kräver detaljplan, kan begära ett planbesked för att få reda på om kommunen kan tänka sig att inleda en planläggning för området eller inte. För planbesked gäller en tidsfrist på fyra månader, såvida inte sökanden och kommunen kommit överens om annat (5 kap. 4 §). Av planbeskedet ska framgå när planen bedöms vara antagen. Om kommunen inte har för avsikt att inleda något planarbete, ska skälen för detta anges i beskedet.

Planprogram

Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanarbetet, kan ett särskilt planprogram upprättas (5 kap. 10 §). Planprogrammet ska ge en översiktlig bild av den framtida planläggningen. Ofta anges planens förutsättningar och syfte liksom även hur det framtida planarbetet kommer att bedrivas. Programmet är tänkt att ge förutsättningar för att kommunicera det framtida planarbetets inriktning i ett tidigt skede. Det är upp till kommunen att avgöra om ett planprogram behövs eller inte. Ett upprättat planprogram ska lämnas ut för samråd så att synpunkter från myndigheter och sakägare kan tas in och beaktas. När det handlar om ett större markområde som ska exploateras, kan ett övergripande planprogram utarbetas. Det kan gälla över mer än bara en detaljplan.

Samråd

När ett program eller ett förslag till en detaljplan har upprättats, ska kommunen samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs av förslaget (5 kap. 11 §). Utöver detta ska även sakägare, myndigheter, organisationer och enskilda som har ett väsentligt intresse av planförslaget ges tillfälle att yttra sig. Samrådet har dubbla syften. Dels ska det ge möjlighet till insyn och påverkan för omgivningen och dels ska det hjälpa kommunen att få fram en så bra plan som möjligt. Efter samrådet ska de synpunkter som framkommit vid samrådet sammanfattas i en samrådsredogörelse.

Granskning

När detaljplaneförslaget har varit ute för samråd, ska det kungöras och granskas. Inför granskningen bearbetats detaljplaneförslaget i större eller mindre omfattning. Granskningen ska kungöras i en ortstidning och på kommunens anslagstavla (5 kap. 19 §). Dessutom ska en underrättelse om kungörelsen sändas till fastighetsägare, berörd hyresgästorganisation och andra som har ett väsentligt intresse av planförslaget. En kopia av planförslaget ska samtidigt sändas till länsstyrelsen och de kommuner som berörs.

Till planförslaget ska bifogas relevanta handlingar som tillsammans beskriver planförslaget i dess helhet. Dessa handlingar är t.ex. planbeskrivning inklusive en genomförandebeskrivning, samrådsredogörelse och planprogram. Den som har synpunkter på planförslaget kan lämna dessa till kommunen under de tre veckor som granskningen pågår. Efter att tiden har gått ut, ska kommunen återigen sammanställa synpunkterna i ett granskningsutlåtande.

Antagande

Efter granskningen kan förslaget bearbetas ytterligare en gång efter de synpunkter som framförts. Planförslaget lämnas sedan till kommunfullmäktige, som beslutar om förslaget ska antas eller inte. Beslut om vissa planförslag som inte är av större vikt kan även delegeras till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden (5 kap. 27 §).

I en del kommuner antar kommunfullmäktige de flesta detaljplaner, medan det i andra kommuner nästan uteslutande är byggnadsnämnden som antar planerna.

När planförslaget är antaget, ska kommunen anslå detta beslut på sin anslagstavla. Vidare ska information om beslutet lämnas till sakägare, organisationer, länsstyrelsen, berörda kommuner och regionplaneorgan.

Enkelt planförfarande

Om detaljplanen är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten samt är förenlig med översiktsplanen och med länsstyrelsens granskningsyttrande, kan ett enkelt planförfarande användas (5 kap. 7 §). I ett sådant förfarande är samrådskretsen begränsad. Länsstyrelsen och de som berörs av planen ska ges tillfälle till

att lämna samråd. Kungörande och granskning behöver inte ske. Istället finns ett underrättelseskede som innebär att de som berörs ska kunna godkänna förslaget eller inom viss tid lämna synpunkter (5 kap. 18 §).

3.1.4 Lovgivning

Bygglovsprövningen syftar till att kommunen ska få tillfälle att avgöra om en byggnads läge, utseende och användning är lämpligt utformad. I prövningen ska det numera också ske en bedömning av om byggnadens inre utformning gör att den är tillgänglig för personer med funktionshinder. I 9 kap. PBL finns bestämmelser om bygglov och marklov m.m. Lov krävs såväl inom som utom detaljplanlagt område. De åtgärder som är lovpliktiga enligt 2 § är nybyggnad, tillbyggnad och annan ändring. Ändring kan vara att inreda en ytterligare bostad eller ett kontor eller att måla om/byta ut fasaden, om det väsentligt ändrar byggnadens utseende.

Härutöver krävs bygglov i ett antal andra situationer, bl.a. för åtgärder i värdefulla miljöer och för skyltar eller ljusanordningar (9 kap. 8 §). För ekonomibygnader för jordbruk eller liknande utanför detaljplan krävs inte bygglov (9 kap. 3 §). Vidare anges i 9 kap. 4-6 §§ vilka övriga undantag som gäller för en- och tvåbostadshus. Bland dessa undantag kan nämnas att med mur, plank eller skärmtak anordna en skyddad uteplats nära ett bostadshus eller att uppföra en komplementbyggnad, en s.k. friggebod, på max. 15 kvadratmeter.

Utanför detaljplan får en liten tillbyggnad göras, om åtgärden inte vidtas närmare tomtgränsen än 4,5 meter. Om grannarna godkänner det, kan åtgärden vidtas närmare gränsen.

I 5 kap. 7 § ges kommunerna möjlighet att själva ändra på lovplikten genom bestämmelser i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Ett undantag förutsätter dock att bygglovsprövning inte är nödvändig för att tillvarata granneintressen eller allmänna intressen, som t.ex. hänsyn till landskapsbilden.

När en sökande begär det får kommunen besluta om ett tidsbegränsat bygglov. Den sökta åtgärden behöver då uppfylla de flesta men inte alla kriterier för bygglov. Det tidsbegränsade lovet får gälla i högst fem år, men det går att ge förnyat lov i ytterligare en femårsperiod. Byggnadsnämnden får även lämna bygglov för säsongsbetonade åtgärder, som får upprepas under flera år i följd (9 kap. 9 §).

Relationen mellan detaljplan och bygglov

Vid prövning av bygglov ska åtgärdens överensstämmelse med detaljplan kontrolleras. I områden där det inte finns någon detaljplan, baseras prövningen på översiktsplanen. Vid större exploateringar upprättas i dag alltid detaljplaner, som lägger fast rättigheter och skyldigheter för kommunen och för fastighetsägare. Tanken är att planen ska ge förutsättningar för en enklare och effektivare tillståndsprocess.

Relationen mellan detaljplanebestämmelser och bygglov har förändrats. Före ÄPBL:s tillkomst 1987 kunde relativt stora planavvikelse godtas vid prövning av bygglov, genom att kommunen gav dispens från planen. När ÄPBL infördes, stramades lovgivningen upp och endast mindre avvikelser fick godtas. Tanken var att det i huvudsak skulle handla om tekniska avsteg från t.ex. tillåten höjd eller placering. Under åren har det framförts synpunkter både på att tillståndsprövningen borde återgå till tidigare ordning med friare dispenser och att detaljplanerna borde vara styrande fullt ut. När nya PBL infördes 2011, gjordes endast en redaktionell ändring av begreppet ”mindre” avvikelse som byttes ut mot ”liten” avvikelse.

3.1.5 Rollfördelning mellan stat, kommun och övriga parter

Den fysiska planeringen berör i någon mån oss alla, men utifrån plan- och bygglagens perspektiv kan i första hand följande parter urskiljas.

- Kommunen
- Staten
- Fastighetsägaren/Byggherren
- Grannar och andra sakägare
- Kommunmedborgare i övrigt och intresseorganisationer

Kommunen har genom det s.k. kommunala planmonopolet en särställning genom rätten att besluta om användningen av mark och vatten. Kommunen, genom byggnadsnämnden eller motsvarande, har stora möjligheter att påverka bebyggelseutvecklingen. Nämnden har också uppgiften att utöva tillsyn över byggandet för att säkerställa

att nya och befintliga byggnader m.m. uppfyller de krav som plan- och bygglagstiftningen ger uttryck för.

Staten anger genom PBL ramarna för kommunens befogenheter. I plan- och byggprocessen företräds staten närmast av länsstyrelsen, som har till uppgift att ta tillvara och samordna statens intressen i planprocessen och att bevaka vissa samhällsviktiga intressen. Staten, genom länsstyrelsen och domstolarna, kan i efterhand pröva kommunens beslut, antingen efter ett överklagande eller om vissa statliga intressen träds förnär.

Fastighetsägaren och byggherren är vanligtvis en och samma person, fysisk eller juridisk. Det kan också vara två olika personer. Byggherren svarar för att det som byggs uppfyller samhällets krav. Byggherren är den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten (jfr 1 kap. 4 § PBL). Fastighetsägaren svarar för att redan uppförda byggnader och ianspråktagna tomter förvaltas och underhålls i enlighet med krav i lagstiftningen. Kommunen och staten kan naturligtvis även ha rollen som fastighetsägare respektive byggherre.

Med grannar och andra sakägare avser vi den grupp personer, fysiska eller juridiska, som närmast berörs av t.ex. ett byggprojekt. Det kan vara ägare till fast egendom och innehavare av olika typer av rättigheter, t.ex. ett servitut, en gemensamhetsanläggning eller en samfällighet. I sakägarkretsen ryms en lång rad rättighetshavare, som innehavare av rätt till elektrisk kraft, täkter och gravrätt. I gruppen grannar ingår även hyresgäster och boende.

Med kommunmedborgare i övrigt avser vi kommunmedlemmar – organisationer och enskilda – som inte har en sådan ställning att de kan anses vara direkt berörda av en åtgärd eller ett beslut i rättslig mening, men som ändå kan ha ett intresse av åtgärden eller beslutet. Det kan t.ex. handla om personer som använder ett område för promenader eller friluftsliv och som därför kan ha ett starkt intresse att få framföra sina synpunkter kring hur ett mark- eller vattenområde ska utvecklas. Till gruppen hör också vissa intresseorganisationer som t.ex. natur- och friluftorganisationer, handikapporganisationer, villaägarföreningar och miljögrupper.

Det kommunala planmonopolet är grundläggande

Den svenska plan- och bygglagstiftningen har sedan lång tid vilat på grundsatsen att fysisk planläggning är en kommunal angelägenhet, det s.k. kommunala planmonopolet. Grundsatsen har uttryckligen förankrats i lagen, nämligen i 1 kap. 2 § PBL, där det anges att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten.

Det bör understrykas att det kommunala planmonopolet inte innebär att kommunen fritt kan bestämma hur mark och vatten ska användas. Staten har det övergripande ansvaret för samhällets utveckling och anger genom plan- och bygglagen ramarna för de kommunala organens befogenheter. Av bl.a. 2 och 8 kap. PBL följer att kommunen ska ta hänsyn till en lång rad allmänna intressen, inklusive statliga och regionala eller mellankommunala intressen. En grundläggande princip är vidare att prövningen enligt PBL alltid ska ske med hänsyn till enskilda intressen. Det som omfattas av den kommunala ensamrätten är rätten att anta och ändra planer och därigenom också makten att bestämma om och vid vilken tidpunkt planläggningen ska ske. Ensamrätten är dock inte absolut. Regeringen kan med ett s.k. planföreläggande besluta att en kommun inom en viss tid måste anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, om det behövs för att tillgodose vissa intressen. Hittills, dvs. sedan ÄPBL trädde i kraft 1987, har dock inte något planföreläggande beslutats av regeringen.

Statens inflytande är begränsat

En av de bärande tankarna vid införandet av ÄPBL 1987 var att ansvaret för beslut om planering och byggande skulle decentraliseras från staten till kommunerna. Maktförskjutningen motiverades av att successiva kommunreformer hade bidragit till allt större kommuner med ökad kompetens. Behovet av statlig tillsyn och kontroll över kommunernas sätt att fullgöra sina uppgifter hade därmed minskat. Reformen år 1987 innebar att länsstyrelsens fastställelse av rättsverkande planer slopades, och att planerna i stället skulle bli gällande genom att kommunens antagandebeslut vinner laga kraft. Staten gavs dock, via länsstyrelsen, en möjlighet att i efterhand granska och upphäva kommunens planbeslut. Grunderna för statens möjligheter att ingripa – frågor om riksintressen, mellankommu-

nala frågor samt hälso- och säkerhetsaspekter – anges tydligt i lagen.

Begränsningen av det statliga inflytandet förutsatte vidare att staten gavs tydliga möjligheter till inflytande i tidigare skeden av kommunens planprocess. Uppgiften att företräda och samordna statens intressen ålades länsstyrelsen. För att undvika ett statligt ingripande, ålades länsstyrelsen att ge råd och synpunkter vid samrådet om detaljplan och att senast vid granskningen lämna besked om invändningar som kan leda till ett upphävande. En grundläggande förutsättning för decentraliseringen var att den obligatoriska översiktsplanen infördes, där länsstyrelsen i ett särskilt granskningsyttrande vid utställningen ska lämna besked om vilka anmärkningar som finns mot planen i fråga om ingripandegrunderna.

Statens inflytande över kommunernas beslut om mark- och vattenanvändning förutsattes således i huvudsak utövas vid planläggningen, med tyngdpunkt i översiktsplaneringen och tidiga skeden av arbetet med detaljplaner. I sammanhanget bör dock även nämnas att staten i vissa fall dessutom kan pröva kommunens beslut om lov eller förhandsbesked på samma grunder som rättsverkande planer. Om det finns särskilda skäl, får regeringen eller länsstyrelsen besluta om en sådan efterhandsprövning för ett visst geografiskt område. Vidare finns bestämmelser om att regeringen kan överpröva ett beslut om regionplan, om riksintressen inte tillgodoses.

Fastighetsägaren/Byggherren har rättigheter och skyldigheter

En allmän strävan med ÄPBL 1987 var även att ge en ökad frihet för den enskilde, bl.a. genom minskad reglering, minskad kommunal kontroll och ökad förutsägbarhet genom planer. Systemet med detaljplaner med genomförandetid, möjligheter att variera bygglovsplikten och att förenkla genomförandet via planer samt att förskjuta ansvaret för kvalitetskrav till byggherren blev därför viktiga inslag i ÄPBL. I nya PBL finns nya bestämmelser som syftar till att ytterligare stärka den enskildes ställning och att förenkla för den enskilde. Möjligheter att begära planbesked från kommunen, enklare planprocesser samt tidsfrister för bygglovsprövningen är exempel på sådana nyheter.

Parallellt med förenklingssträvandena har även byggherrens ansvar och skyldigheter betonats i ÄPBL, och sedermera förstärkts genom ändringar i lagstiftningen. I nya PBL anges tydligt att byggherren

ska se till att åtgärder utförs i enlighet med de krav som gäller. Samtidigt har det införts nya regler om samråd med kommunen och krav på start- respektive slutbesked för att säkerställa att kraven uppfylls.

Grannar och sakägare har rätt att överklaga

Genom ÄPBL utvidgades även den krets som gavs möjlighet att lämna synpunkter vid planläggning och att överklaga kommunens beslut. Enligt den äldre lagstiftningen var det enbart de markägare inom det område som berördes av planläggning som ansågs vara sakägare vid upprättande och ändring av planer, dvs. i första hand fastighetsägare och arrendatorer. Dessa hade även möjlighet att föra sina åsikter vidare genom att överklaga planbesluten. Hyresgäster och bostadsrättsinnehavare hade däremot ingen rätt att överklaga ett beslut. ÄPBL gav därför de boende som berörs av en plan eller ett beslut om lov, liksom hyresgästernas organisationer, samma ställning som sakägarna.

Medborgare har rätt till insyn och påverkan

En grundläggande strävan med ÄPBL var att stärka medborgarnas inflytande i planerings- och beslutsprocesser. Denna strävan ska ses i ljuset av ett ökad medborgerligt engagemang i miljöfrågor, frågor om stadsförnyelse och andra samhällsplaneringsfrågor. Från demokrati- och rättighetssynpunkt behövdes utvecklade former för medborgarnas inflytande och utvidgade möjligheter för andra än markägare att föra sin talan i hela beslutsprocessen. Ytterligare ett motiv för ett ökat medborgarinflytande var att underlaget för de politiska organens beslut skulle förbättras.

I ÄPBL infördes därför tydliga regler om att när kommunen upprättade av både översiktsplaner och rättsverkande planer även ska bereda andra som har ett väsentligt intresse av förslaget tillfälle till samråd, utöver det obligatoriska samrådet med myndigheter och sakägare. Bestämmelserna om samrådet har därefter ändrats vid flera tillfällen i syfte att betona att samrådet bör omfatta en bred krets av intressenter, såväl enskilda som sammanslutningar. Vidare har ändringar gjorts för att tydliggöra att samrådets syfte är att få insyn i planarbetet och att påverka planens utformning. Ända sedan

ÄPBL:s tillkomst 1987 har översiktsplaneringens betydelse för medborgardialog betonats. I nya PBL 2011 har detta gjorts tydligt genom regler om att kommunens medlemmar ska ges tillfälle att delta i samrådet om förslag till översiktsplaner.

3.1.6 PBL och grundlagen

Grundlagarna består av ett lagkomplex med de grundläggande formella normer som ett samhälle är uppbyggt av. Regeringsformen, RF, är en av Sveriges fyra grundlagar och den innehåller den svenska konstitutionen, som beslutats av landets folkvalda politiker. Det är bestämmelser om hur det svenska samhället och dess styrelse-skick är uppbyggt och ska fungera. Karaktäristiskt för en grundlag är att den är omgärdad av regler som gör att den inte ska gå så lätt att ändra. RF är överordnad PBL och andra lagar och sätter därför gränser för hur t.ex. PBL kan utformas i fråga om vissa grundläggande rättigheter och principer.

Normgivning enligt regeringsformen

Det är riksdagen som stiftar landets lagar. Riksdagen kan inte avhända sig sin normgivningsmakt i annan ordning än den som regeringsformen föreskriver. Att normgivning inte får bli en kommunal angelägenhet i för stor utsträckning, diskuterades vid införandet av ÄPBL i mitten av 1980-talet. I förslaget till ÄPBL skulle fastställelseprövningen slopas och kommunens makt över planeringen öka jämfört med tidigare byggnadslagstiftning. Förslaget innebar också att varje kommun skulle åläggas att ha en översiktsplan för hela sitt område. Frågan om plansystemets förenlighet med grundlagen ställdes på sin spets av Lagrådet, som i ett yttrande den 12 mars 1985 gjorde bedömningen att ”förslaget vad avser kommunernas befogenheter att i planbestämmelser reglera markanvändningen och bebyggelse inte är förenligt med grundlagen”.

Om riksdagen skulle välja att göra ändringar i plan- och bygglovsystemet som inte är förenliga med RF, behöver grundlagen ändras. En sådan ändring kräver två beslut. Genom det första beslutet antas de nya grundlagsförslaget som vilande. Det andra beslutet får inte fattas förrän efter nästkommande riksdagsval (jfr 8 kap. 14 § RF). Det ska dessutom gå minst nio månader mellan

den tidpunkt då ärendet först anmäldes i riksdagens kammare och valet.

Föreskrifter av riksdag och regering

Föreskrifter meddelas av riksdagen genom lag eller av regeringen genom förordning. Det framgår av 8 kap. RF. Det primära lagområdet, d.v.s. de områden där endast riksdagen kan utfärda föreskrifter är angivet i 2 § och tar upp bl.a. enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes, det allmännas ingrepp i enskildas förhållanden, kommunernas organisation, den kommunala beskattningen, trossamfund och rådgivande folkomröstning. Riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela vissa föreskrifter, men det som rör enskildas personliga och ekonomiska förhållanden är undantagna. Riksdagen kan även medge att regeringen bemyndigar en myndighet eller en kommun att meddela föreskrifter (8 kap. 10 §), s.k. subdelegation.

Innan grundlagsändringarna 2010 fanns det i tidigare 8 kap. 7 § en uppräknings inom vilka områden delegation var möjlig. I den uppräknings fanns frågor om utformningen av bostäder med. På den tiden behövde en fråga kunna inrymmas under någon av punkterna för att vara delegeringsbar. Numera finns ingen liknande uppräknings utan delegering är mer eller mindre möjlig, om inte RF särskilt förbjuder det. Någon egentlig ändring i sak var inte avsedd, men i praktiken har en mindre utökning av delegationsmöjligheterna skett.

Sammanfattningsvis betyder reglerna att de beslut som är av större vikt för den enskilde ska fattas av riksdagen. Tanken är att svenska folket gemensamt, genom sina representanter, ska besluta de normer som innebär inskränkningar i vår frihet och rätt till egendom.

Vilka hinder fanns vid införandet av PBL 1987?

Normbegreppet är inte närmare preciserat, men normer brukar beskrivas som rättsregler som är bindande både för myndigheter och enskilda. De avser inte konkreta fall utan har en generell giltighet. I det första förslaget till PBL fick främst regelverket kring översiktsplaner kritik från Lagrådet, som anförde följande.

Kommunernas rätt enligt PBL att ge föreskrifter om utformning av byggnader, anläggningar och bebyggelsemiljö grundar sig inte på någon delegation utan följer direkt av vissa i PBL givna lagregler. Riksdagen kan inte avhända sig sin normgivningsmakt i annan ordning än den 8 kap. RF föreskriver. Av det anförda följer att PBL:s lagregler om rätt för kommunerna att reglera markanvändning och att ge föreskrifter om utformningen av byggnader mm är grundlagsenliga endast under förutsättning att regleringen inte utgör normer i RF:s mening.

Lagrådet menade att översiktsplanen, som har en generell giltighet och berör många människor, i realiteten blir bindande för kommande beslut. Visserligen är myndigheterna skyldiga att självständigt pröva planens innehåll, men utrymmet för en sådan självständig prövning är enligt Lagrådet beroende av hur konkret och bestämt översiktsplanen är utformad. Lagrådet fann därför att förslaget med avseende på översiktsplaner inte kunde anses vara förenligt med grundlagen.

Med detaljplaner och områdesbestämmelser upplevdes inte samma svårigheter efter det att ändringar genomfördes av områdesbestämmelsers omfattning. Anledningen var att de ansågs gälla för mindre områden eller i vart fall rikta sig mot en avgränsad personkrets. Enligt Lagrådet får besluten om detaljplaner och områdesbestämmelser därför inte karaktären av normer.

PBL-förslaget lämnades ut på remiss till riksdagens utskott för att dessa bl.a. skulle analysera frågan om normgivning. Bostadsutskottet anförde att ”den översiktliga planeringen inte får ges en sådan innebörd i form av riktlinjer att den i realiteten binder den mera detaljbetonade planeringen.” Utskottet förordade ett tillägg i lagtexten (4 kap. 1 §), som begränsade översiktsplaneringen till vad som närmast kallades för en utvecklingsplanering. Det skulle markera att översiktsplanen har betydelse för redovisningen av de allmänna intressena. Därmed var tanken att det även skulle framgå att översiktsplanen inte blir bindande för de efterföljande besluten, eftersom sådana beslut även ska ta hänsyn till enskilda intressen (1 kap. 5 §). Efter behandlingen i Bostadsutskottet och förnyad behandling av Lagrådet angavs i 1 kap. 3 § att översiktsplanen inte är bindande för myndigheter och enskilda. Ändringarna godtogs av riksdagen och lagen utfärdades den 8 januari 1987. I nya PBL finns bestämmelsen numera i 3 kap. 3 §.

Begränsningar i möjligheterna att stärka översiktsplan och fördjupad översiktsplan

Utredningen har i uppdrag att pröva om det skulle effektivisera plan- och bygglovsprocessen om detaljplanekravet och/eller bygglovsplikten ändrades. Det skulle kunna innebära att den översiktliga planeringen behöver stärkas. Flera europeiska länder, som har reviderat sin lagstiftning under senare år, har en mer kraftfull översiktlig planering med bindande planer. En liknande utveckling i Sverige kan stöta på hinder i förhållande till grundlagen. Normgivningskompetensen sätter en gräns för hur översiktsplanen och även andra planer kan utformas. Den centrala frågan blir om planföreskrifter får karaktären av normer enligt RF eller inte.

Det kommunala självstyret och planmonopolet

Principen om kommunalt självstyre innebär att kommuner och landsting själva ska bestämma sina egna angelägenheter. Det är en grundläggande princip för relationen mellan stat och kommun och principens värdegrund anses vara demokrati (prop. 2001/02:80 s. 73). Eftersom det finns motstående intressen, kan principen inte vara total. Vilka frågor det rör sig om bestäms genom lag. Självbestämmandet finns omnämnt både i PBL och i kommunallagen (1 kap. 1 § KL). Av PBL framgår att det är kommunen som ska ansvara för planläggning av mark och vatten, det s.k. planmonopolet (1 kap. 5 § PBL). Planmonopolet har behandlats i avsnitt 3.1.5. Kommunernas starka ställning i planeringen är därmed tydlig i Sverige.

På senare tid har det ofta höjts röster i den offentliga debatten om att bostadsbyggandet i Sverige är för lågt i förhållande till behovet. Läget har beskrivits som en krissituation. Det finns, enligt utredningens direktiv, både kommuner som inte bygger tillräckligt för att processerna som föregår byggandet inte är effektiva och kommuner som av olika anledningar helt enkelt inte vill bygga. Den sistnämnda situationen skulle kunna ge upphov till krav på en ökad styrning från statens sida vad gäller samhällsplanering och bostadsbyggande. Men att t.ex. införa en mer styrande regional planering eller någon form av nationell planering är inte oproblematiskt med tanke på kommunernas självstyre. Sådana förslag kan

hamna i konflikt med maktfördelningen mellan stat och kommun. Självstyrelseprincipen kan i så fall behöva ses över.

Egendomsskyddet

En tredje grundlagsfäst princip som kan påverka reglerna om samhällsbyggnad är egendomsskyddet. Av regeringsformen framgår följande (2 kap. 15 §).

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen [...].

Med ”tvingas avstå sin egendom” avses att en äganderätt, nyttjanderätt eller ett servitut överförs eller tas i anspråk av det allmänna utan samtycke. Skyddet för äganderätten innebär inte att den enskildes egendom är ovillkorligt tryggad. Ingrepp får ske, men endast om det krävs för att ”tillgodose angelägna allmänna intressen”. Det kan vara fråga om samhällets behov av mark för bl.a. bostadsbyggande eller trafikleder (prop. 1993/94:117 s. 48). Det råder en proportionalitetsprincip, som innebär att ett ingrepp från det allmänna ska vara både lämpligt och nödvändigt för att uppnå syftet med ingreppet.

Den som genom expropriation eller liknande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också betalas till den som tvingas till betydande rådhetsinskränkningar i sin användning av mark eller byggnader. Det kan handla om olika typer av förbud eller beslut om naturreservat.

Innan införlivandet av Europakonventionen och ändringarna i RF 1994 var egendomsskyddet i grundlagen svagare. Med dåvarande 2 kap. 18 § infördes att inte bara expropriation skulle ersättas utan även inskränkningar i ägarens möjligheter att utnyttja sin fasta egendom. Efter att PBL infördes 1987 har alltså markägares rätt stärkts jämfört med tidigare.

Egendomsskyddet utgör en gräns för hur långt det allmänna kan gå utan att träda enskilda intressen förnär. Den dimensionen är viktig att beakta när nya plansystem utformas och även när enskilda planbestämmelser tas fram. Exempelvis är det inte självklart att planer kan vara hur detaljerade som helst.

3.2 Hur fungerar systemet i praktiken?

Utredningen syftar bl.a. till att utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen med avseende på vissa procedurfrågor i plan- och bygglagen. Utredningen kan ses som ett led i arbetet med att skapa förutsättningar för att tillgodose behovet av bostäder, inte minst i landets tillväxtregioner, där det i flera fall råder stor brist på bostäder. Av denna anledning är det av intresse att belysa hur det nuvarande plan- och byggsystemet fungerar i praktiken i de avseenden som har bäring på direktiven.

I detta avsnitt kommer vi att redovisa några av de faktorer som har betydelse för hur plan- och bygglovsprocessen kan effektiviseras och därigenom hur tiden från idé till färdig byggnad kan kortas. Redovisningen gör inte anspråk på att vara fullständig, men den kretsar kring vissa förhållanden som vi anser har betydelse för att systemet ska fungera på ett ändamålsenligt sätt.

3.2.1 Samspelet mellan kommuner och byggherrar behöver utvecklas

Kommunerna har ett ansvar för bostadsförsörjningen

Kommunerna har ett allmänt bostadsförsörjningsansvar och ska enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (bostadsförsörjningslagen) bland annat skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Trots en ambition om ökad samordning, finns det inte någon koppling mellan kommunernas bostadsförsörjningsansvar och de verktyg kommunerna har genom PBL. Med ena handen anger kommunen vad som behöver byggas för att klara bostadsförsörjningen och med andra handen kan kommunen använda PBL som verktyg för att skapa förutsättningar för bostadsbyggandet. Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunen planera så att behovet av bostäder kan tillgodoses och enligt PBL kan kommunen planlägga om det finns någon som vill bygga. Ingen av lagarna förutsätter att kommunen själv behöver tillgodose behovet genom allmännyttans försorg, utan behovet kan lika gärna tillgodoses av andra byggherrar.

Boverket har i samband med en översyn av bostadsförsörjningslagen föreslagit att kommunens boendeprogram ska utgöra underlag vid planläggning enligt PBL². Där framförs även att ett förtydligande skulle kunna göras i PBL om att kommunen ska beakta boendeprogrammet vid planläggning. För att stärka kopplingen mellan bostadsförsörjningslagen och PBL har Boverket föreslagit att det införs en ny punkt i 2 kap. 3 § PBL, som gör bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen till ett allmänt intresse enligt PBL. En sådan lagändring skulle enligt Boverket tydliggöra och understryka kommunens ansvar för boendefrågor samt stärka kopplingen mellan kommunens arbete med boendeplanering och kommunens fysiska planering³.

I Bygghögskolekommitténs betänkande⁴ beskrivs hur kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen förändrades under 1990-talet. Riksdagen beslutade, som ett led i bostadsmarknadens avreglering, om minskad reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor. Bl.a. upphörde lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. att gälla vid utgången av juni månad 1993. Lagen (1987:1274) om kommunal bostadsanvisningsrätt upphörde att gälla från samma tidpunkt. Kommunens befogenheter och skyldigheter i bostadsförsörjningsfrågor borde enligt regeringens bedömning så långt möjligt framgå av kommunallagen och socialtjänstlagen.

Efter detta har antalet kommuner med kommunala bostadsförsörjningsprogram minskat. År 1992 hade nästan tre fjärdedelar av kommunerna upprättat ett bostadsförsörjningsprogram som antagits av kommunfullmäktige, medan knappt en femtedel av kommunerna hade upprättat ett sådant program år 1998. År 2000 hade andelen kommuner med bostadsförsörjningsprogram minskat till 10 procent.

Utvecklingen på bostadsmarknaden har också bidragit till att kommunerna har nedprioriterat arbetet med boendefrågorna. Kommunernas resurser för att analysera vad och för vem det behöver byggas samt var det kan byggas i kommunen har successivt avvecklats eller utnyttjats numera för andra uppgifter. Därmed för-

² Boverket, *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*, Rapport 2012:12.

³ Boverket, *Tillägg till rapport 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*, 2012.

⁴ Bygghögskolekommittén, *Skärpning gubbar! Om konkurrensen, kostnaderna, kvaliteten och kompetensen i byggsektorn*, SOU 2002:115.

svann ett viktigt stöd för den kommunala planeringen i form av planberedskap och markpolitik.

När Bygghögskolekommitténs betänkande togs fram i början av 2000-talet, skedde mer än hälften av kommunernas planering av bostadsbyggandet inom ramen för översiktsplaneringen. Alternativt skedde den i någon övergripande planprocess som inte antogs av fullmäktige, t.ex. årlig bostadsöversikt eller mark- och bostadsplan, dock inte i form av bostadsförsörjningsprogram.

När lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar började gälla 2001, infördes på nytt kravet på kommunal planering av bostadsförsörjning och på bostadsförmedling i de fall det behövs för att främja bostadsförsörjningen.

Bygghögskolekommittén angav i sitt betänkande att det är viktigt att kommunen långsiktigt planerar för boendet för att uppnå mångfald på bostadsmarknaden. Bostäder skulle kunna tillhandahållas av privata fastighetsägare, genom bostadsrättsföreningar eller de allmännyttiga bostadsföretagen eller i form av egna hem. Enligt kommittén hade kommunerna även ett instrument att påverka bostadsituationen i kommunen genom de allmännyttiga bostadsföretagen.

Precis som då har kommunerna alltjämt det övergripande ansvaret för bostadsförsörjningen, men när det gäller nybyggnation av bostäder står kommunerna i dag inför en verklighet där de i många fall saknar verktyg för att förverkliga detta.

Kommunerna har begränsade möjligheter att själva tillgodose bostadsbehovet

De allmännyttiga bostadsföretagen, som tidigare har haft en betydande del i uppgiften att tillgodose behovet av bostäder, har i dag blivit ett mindre effektivt redskap inom bostadspolitiken. Avregleringen av bostadsmarknaden har medfört att de allmännyttiga bostadsföretagen i princip verkar på samma villkor som de kommersiella aktörerna på marknaden.

Utvecklingen har medfört att kommunen i dag har begränsade förutsättningar att på egen hand påverka bostadsbyggandet. Även om kommunen utvecklar nya detaljplaner, är bygggrätten i sig inte tillräcklig för att marken ska bebyggas. För att en byggherre ska ta initiativ till att bygga bostäder krävs en reell efterfrågan och boende som har råd att betala vad det kostar – bostadsbristen i sig är inte tillräcklig för att marknaden ska kunna agera.

De nya förutsättningarna innebär att det i praktiken har skett en maktförskjutning på bostadsmarknaden, där initiativet till nya bostäder i dag domineras av andra aktörer än kommunen.

Att bostadsbyggandet numera främst påverkas av marknadens aktörer genom de olika bostadsbyggnadsföretagen är dock ingen nyhet i sig. I ett yttrande till regeringen⁵ framförde Länsstyrelsen i Stockholms län redan 1998 att det är marknadens aktörer som utifrån gällande ekonomiska förutsättningar slutligen avgör när ett bostadsbyggnadsprojekt ska sättas igång. Länsstyrelsen pekade bl.a. på att det är kommunerna genom sitt planmonopol som avgör var bostäder kan byggas, men att ett gott samarbete mellan marknadens aktörer och kommunerna är en förutsättning för ett lämpligt och ändamålsenligt bostadsbyggande.

I den rådande debatten framställs det ibland som att det enbart är kommunernas tillkortakommanden som gör att det inte byggs tillräckligt med bostäder i landet. Vi menar emellertid att bilden är mer komplicerad än så. Bl.a. finns uppgifter från Länsstyrelsen i Skåne län om ett stort antal byggrätter och lagakraftvunna bygglov som inte utnyttjas, trots att kommunen har gett klartecken för att påbörja byggandet. Trots en påtaglig bostadsbrist och tillgång på byggklar mark saknas med andra ord förutsättningarna för att byggbolagen ska våga satsa. Detta är en tydlig indikation som pekar på svårigheten att enbart genom administrativa åtgärder i plan- och byggprocessen skapa förutsättningar för ett ökat bostadsbyggande.

Aven om kommunen inte själv kan tillgodose behovet av nya bostäder, har kommunen ofta en avgörande roll för om andra aktörer ska våga sätta igång ett nytt projekt.

Tydliga spelregler förbättrar förutsättningarna för bostadsbyggande

Ofta krävs en ny detaljplan, om ett byggprojekt ska komma till stånd. Genom planmonopolet har kommunen stora möjligheter att påverka hur bebyggelsen kommer att uppföras, bl.a. när det gäller omfattning och utformning av det som kan byggas. I nästan alla projekt agerar byggherren på marknadsmässiga villkor. För att

⁵ Länsstyrelsen i Stockholms län, *Kommunernas plan- och markberedskap i Stockholms län*, Yttrande till regeringen Dnr 1914-99-32342, Länsstyrelsen i Stockholms län 1998

byggherren ska kunna bedöma om en exploatering är lönsam behöver kommunen och byggherren komma överens.

Om kommunen bedömer att en föreslagen lokalisering är lämplig, måste parterna enas om kostnadsfördelningen vid genomförandet av planen. Kostnaderna kan bl.a. avse gator och vägar, parker, vatten och avlopp, energidistribution, kollektivtrafik eller s.k. social infrastruktur, t.ex. skolor och förskolor. Inte sällan är det frågan om komplexa förhandlingar där det kan råda olika uppfattningar mellan parterna om hur olika aspekter bör värderas och finansieras. Vi har i vårt förra betänkande⁶ utvecklat frågan om möjligheterna att genom lagreglering underlätta dessa förhandlingar.

Vissa av kostnaderna måste kommunen själv bära och ta hänsyn till när exploateringen diskuteras. Om inte kommunens budget rymmer de investeringar som krävs, måste alternativa finansieringsformer diskuteras, alternativt att genomförandet får skjutas upp till dess att det finns förutsättningar för kommunen att finansiera genomförandet. Trögheten i de kommunala processerna – och behovet av att skapa förutsättningar inom den kommunala organisationen – kan ibland ha stor betydelse för om en exploatering kan komma till stånd eller inte.

Förhandlingarna mellan byggherren och kommunen kan bli än mer komplexa när kommunen äger marken. Genom s.k. markanvisningar kan kommunen överlåta mark till byggherrar som är intresserade av att bygga på kommunal mark. En markanvisning innebär att en byggherre får rätt att, under en viss tid och på vissa villkor, ensam förhandla med kommunen om förutsättningarna för att genomföra ny bebyggelse på mark som kommunen äger. Ett markanvisningsavtal innebär dels en bekräftelse på kommunens beslut om markanvisning, dels att byggherren accepterar de villkor som gäller för markanvisningen. Genom avtalet får alltså byggherren ensamrätt att förhandla med kommunen om uppförande av ny bebyggelse och får därmed incitament för att lägga ner tid och kostnader för projektering m.m. i samband med detaljplanearbete och avtalsförhandlingar. Först i samband med att en detaljplan antas, sker en definitiv överlåtelse av den kommunala marken till byggherren, genom att ett slutligt avtal ingås mellan parterna.

Svårigheterna att beräkna fastighetsvärden och hur olika typer av investeringar ska värderas och finansieras leder ofta till att det

⁶ Plangenomförandeutredningen, *Ett effektivare plangenomförande*, SOU 2012:91.

tar lång tid att komma överens mellan parterna. Som fastighetsägare har kommunen naturligtvis många anledningar att göra en så bra affär som möjligt, bl.a. omsorgen om att kommuninvånarnas resurser ska användas på bästa sätt. Samtidigt är kommunen myndighet och har genom planmonopolet stora möjligheter att bestämma om det överhuvudtaget ska upprättas en detaljplan. Monopolsituationen medför att parterna har mycket olika utgångspunkter i förhandlingen, åtminstone i de fall då det råder stor efterfrågan på mark.

Statskontoret har i en rapport⁷ redovisat att kommunens agerande vid anvisning av mark för bostadsbyggande är mycket viktigt för konkurrensen och byggherrarnas etableringsvilja. Det finns stora brister i processen för tilldelning av kommunal mark, bland annat brist på transparens. Rapporten konstaterar att det finns outnyttjade möjligheter för kommunerna att förbättra bostadsbyggandet.

Statskontorets slutsatser kring behovet av transparens vid markanvisningar torde även gälla andra delar då ett byggprojekt initieras. Ju tydligare och mer transparent kommunen är kring hur förutsättningarna för en exploatering ser ut, desto snabbare kan parterna komma överens. En tydlig markpolicy kan i dessa avseenden få stor betydelse för möjligheten att genomföra nya projekt.

Kommunen har naturligtvis även stora möjligheter att vara tydlig i den fysiska planeringen, där översiktsplanen är kommunens främsta redskap för framåtsyftande sektorsövergripande planering. Inom ramen för översiktsplaneringen kan kommunen och staten komma överens om var det är lämpligt med ny bebyggelse, vilket underlättar efterföljande detaljplanering. I översiktsplanen kan kommunen även klargöra om det finns områden som inte lämpar sig för t.ex. bostadsbebyggelse. Om kommunen är tydlig i sina ställningstaganden, ökar förutsättningarna för en effektivare och snabbare hantering av plan- och lovärenden.

Vi kan konstatera att kommuner i dag äger allt mindre mark, att kommunerna måste ta större marknadsekonomiska hänsyn, att den lokala bostadsmarknaden får allt större betydelse för den regionala utvecklingen och att det är allt svårare att bygga hyreslägenheter till ett pris som svarar mot betalningsförmågan i de grupper som har störst behov av nya bostäder. Det finns anledning att tro att dessa

⁷ Statskontoret, *Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen*, Rapport 2012:25.

förutsättningar påverkar möjligheten att tillgodose behovet av nya bostäder, men det saknas förutsättningar att inom denna utredning studera de bakomliggande faktorerna och konsekvenserna av att utvecklingen är som den är.

Likväl kan vi konstatera att processerna tar för lång tid och är komplicerade och att detta riskerar att hämma bostadsbyggandet. Våra förslag bör därför ta hänsyn till de tendenser till förändrad tillämpning som vi kan se på grund av samhällsförändringarna. Förslagen om förändringar i plan- och byggprocessen måste anpassas till situationen i bl.a. tillväxtregioner och de marknadskrafter som styr efterfrågan och utbud av bostäder. Regelverken och beslutsprocesserna behöver således beakta att kommunen inte längre tar fram detaljplaner på eget initiativ i samma utsträckning som tidigare.

3.2.2 Detaljplanerna har fått ny karaktär

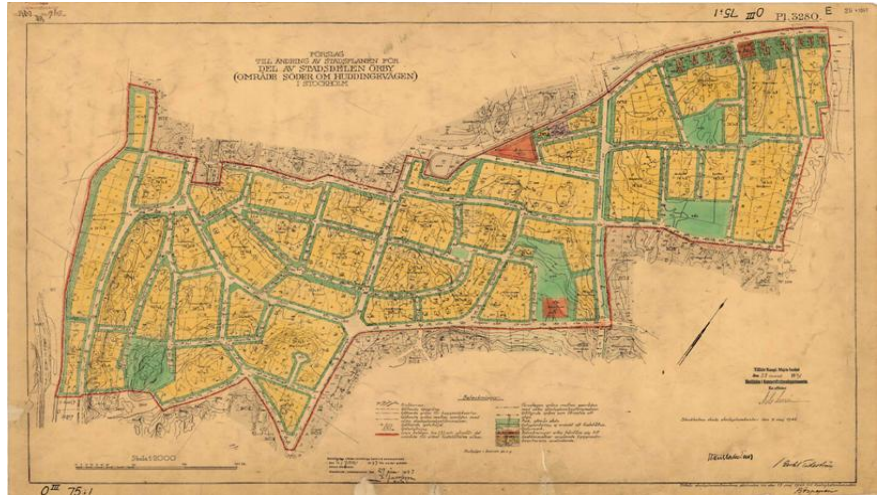
Detaljplanerna syftar i allt högre grad till att genomföra ett visst projekt

PBL-kommittén konstaterade 2005 (SOU 2005:77 s. 474) att detaljplaneinstrumentet i allt högre grad används för att förbereda enstaka projekt. Vi delar denna uppfattning. Vår bild av utvecklingen är att det under lång tid har det skett en förskjutning mot allt mindre planområden. Från stora, relativt löst hållna stads- och byggnadsplaner, som kunde omfatta ett stort antal kvarter, har utvecklingen gått mot allt mer projektanpassade och detaljstyrande detaljplaner.

För att illustrera utvecklingen utgör stadsplanen i figur 3.2 för en del av Örby i södra Stockholm, fastställd 1947, ett exempel på den förstnämnda plantypen.

I förhållande till likhetsprincipen (1 kap. 9 § RF) och likställighetsprincipen (2 kap. 2 § KL) framstår Örbyplanen som oproblematisk, eftersom planen i allt väsentligt anger likartade förutsättningar för hur de olika kvarteren ska bebyggas.

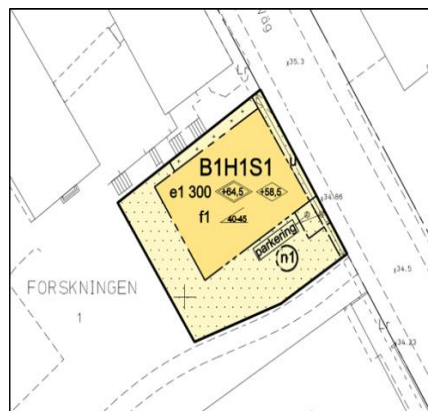
Figur 3.2 Stadsplan fastställd 1947 för Örby i södra Stockholm



Källa: Stockholms Stadsbyggnadskontor.

Mot Örbyplanen kan ställas ett utdrag från detaljplanen för en del av fastigheten Forsknigen 1 i Stockholm, antagen 2011. Figur 3.3 illustrerar dagens projektanpassade och detaljstyrande detaljplaner. Som framgår av principskissen är byggnadens utformning i allt väsentligt redan bestämd redan när detaljplanen upprättas.

Figur 3.3 Detaljplan antagen 2011 för del av fastigheten Forsknigen 1 i centrala Stockholm.



Principskiss 1

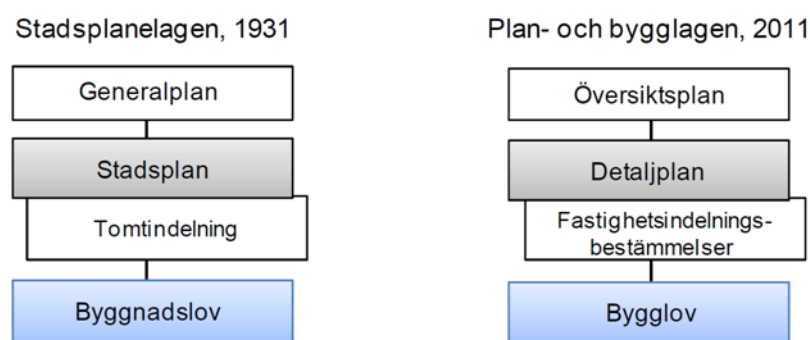
Källa: Stockholms stadsbyggnadskontor.

Inte sällan skiljer sig dagens projektanpassade detaljplaner dramatiskt åt mellan olika fastigheter, trots att förhållandena i övrigt i allt väsentligt kan vara lika. Jämfört med Örbyplanen är det inte fullt så enkelt att förklara planen för Forskningen 1 i förhållande till likhets- och likställighetsprincipen.

Exemplen ovan är hämtade ur en rapport från Tekniska högskolan i Stockholm (KTH).⁸ Rapporten konstaterar att grunden för det svenska plan- och tillståndssystemet i princip är oförändrad sedan 1931 års stadsplanelag. Sedan dess har visserligen planer och tillstånd fått nya benämningar och delvis nytt innehåll, men grundstommen i systemet är densamma.

Likheter i systemet illustreras i nämnda rapport med figur 3.4.

Figur 3.4 Planprocessen enligt stadsplanelagen 1931 respektive plan- och bygglagen 2011



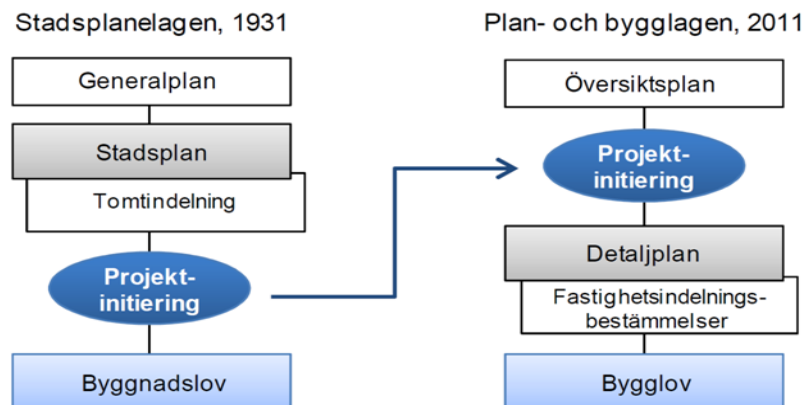
Som antyds i PBL-kommitténs betänkande upprättas i dag en detaljplan ofta i syfte att genomföra ett projekt, vars utformning i allt väsentligt redan är fastlagd när den formella planprocessen inleds. Istället för att utreda hur marken bäst bör användas, har detaljplaneprocessen i allt högre grad blivit en process som enbart syftar till att åstadkomma de administrativa förutsättningarna för att kunna ge bygglov för ett specifikt projekt.

KTH-rapporten anger hur detaljplanen – från att ha varit en plan för framtida bebyggelse – har övergått till att bli en första tillståndsprövning av ett konkret projekt. Om vi jämför dagens situa-

⁸ Kalbro m.fl., *Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden?*, KTH TRITA-FOB-Rapport 2012:1.

tion med 1931 års stadsplanelag, har det alltså skett en väsentlig förändring. Projektinitieringen kan sägas ha flyttats uppåt i plan-systemet, vilket figur 3.5 illustrerar.

Figur 3.5 Projektinitieringsfasen i planprocessen enligt stadsplanelagen 1931 respektive plan- och bygglagen 2011



Även om vi delar uppfattningen att tendensen med allt mer projektanpassade planer är tydlig, bör det i sammanhanget framhållas att det fortfarande även upprättas detaljplaner där bebyggelsens utformning inte är bestämd på förhand. Denna typ av planer är enligt vår uppfattning vanligast när det är frågan om villabebyggelse där tomterna säljs styckvis.

Detaljplanerna blir alltmer detaljerade

I en detaljplan får kommunen bl.a. bestämma placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter (4 kap. 16 § 1 p. PBL). Kommunens möjlighet att reglera bebyggelsens utformning genom detaljplanen är omfattande. Enligt praxis kan regleringen bl.a. avse en byggnads 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 ff). Detta gäller emellertid med förbehållet att detaljplanen inte får vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte (4 kap. 32 § 3 st.). I förarbetena anges att denna begränsning avser

planens materiella innehåll och innebär att planen inte bör innehålla flera och mer detaljerade bestämmelser än vad som behövs i varje enskilt fall (prop. 1985/86:1 s. 588). Någon ändring i förhållande till vad gällde tidigare enligt byggnadslagen var enligt förarbetena inte avsedd.

Grundtanken i PBL är att beslut om byggande ska tas i två steg, där detaljplanen i det första steget ska behandla mer övergripande frågor, medan prövningen av bygglovet i det andra steget ska behandla detaljfrågor. Hög detaljeringsgrad i det första skedet kan ge upphov till både praktiska och rättsliga komplikationer. I olika sammanhang har fördelarna med s.k. flexibla detaljplaner framhållits (jfr t.ex. prop. 1985/86:1 s. 591 f. och SOU 2005:77 s. 486).

Vi kan konstatera att utvecklingen går mot allt mer detaljerade planer och att lagstiftarens ambitioner inte har infriats när det gäller att detaljplanerna inte ska göras mer detaljerade än nödvändigt. Detta konstaterade även PBL-kommittén i sitt betänkande (SOU 2005:77 s. 86).

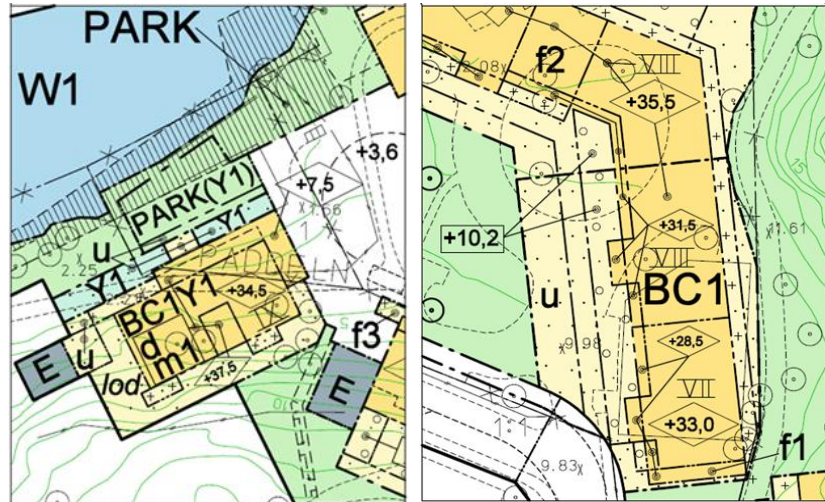
En så gott som samstämmig uppfattning under utredningsarbetet har varit att detaljplanerna tenderar att bli alltmer detaljreglerande, vilket minskar utrymmet vid bygglovsprövningen och tillståndsprövningen enligt andra lagar. Vidare anses att alltför ensidigt detaljreglerande planer motverkar önskemålen om en blandning av boende och olika verksamheter som gör det möjligt att utforma mer allsidigt sammansatta stadsdelar och samhällen. Ensidigt utformade bestämmelser om exempelvis användningssättet anses utgöra ett onödigt hinder mot övergång till annat användningssätt utan planändring.

Jämfört med Örbyplanen från 1940-talet är dagens planer ofta mycket detaljerade, vilket kan illustreras av ett par exempel på utdrag från detaljplaner antagna under 2012 (figur 3.6).

Den detaljerade reglering som redovisas i exemplen gör att det är få frågor som lämnas över till bygglovskedet. Även om PBL anger att planen inte får göras mer detaljerad än vad som är syftet med planen, är risken liten för att en detaljplan ska upphävas på grund av att den är för detaljerad. Enligt vår erfarenhet är det sällan som någon klagar på att planen är för detaljerad. Länsstyrelsen och domstolarna ska inte heller pröva denna fråga på eget initiativ vid överprövningen. Enligt vår erfarenhet brukar länsstyrelsen inte uppmärksamma frågan i sina planyttranden. Orsaker till detta är sannolikt dels att det formellt sett inte ingår i länsstyrelsens uppgifter att ge råd kring hur 4 kap. PBL ska tillämpas, dels att länsstyrelsen vanligtvis inte i onödan vill vägleda dem som eventuellt

motsätter sig planförslaget genom att peka ut sårbara delar i planutformningen. Riskerna med att ta fram detaljerade detaljplaner är med andra ord små.

Figur 3.6 Exempel på utdrag ur detaljplaner antagna under 2012



Källa: Stockholms Stadsbyggnadskontor.

PBL-kommittén redovisade även några tänkbara orsaker till den rådande utvecklingen (SOU 2005:77 s. 486).

Orsaker till de alltmer detaljerade planerna anses bland annat 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. I sammanhanget har även berörts detaljplanens förhållande till bestämmelserna i 3 kap. [ÄPBL]. Det anses med stöd av erfarenheter från överprövningen svårt och osäkert att hävda kraven i 3 kap. om detaljplanen inte uttryckligt reglerar frågan, vilket verkar i riktning mot allt mer detaljreglerande planer. Vidare anförs att de begränsade möjligheterna till ändringar under genomförandetiden bidrar till att planerna blir alltmer detaljerade.

Vi vill särskilt framhålla erfarenheterna från överprövningen, som en väsentlig anledning till dagens detaljerade detaljplaner. Många kommunala företrädare ger uttryck för uppfattningen att det är

svårt att hävda utformningskrav som inte har stöd i en planbestämmelse.

Överinstanserna brukar ofta gå på klagandens linje och upphäva byggnadsnämndens beslut, om nämnden vägrar bygglov till följd av s.k. mjuka krav, t.ex. kulturmiljöfrågor eller estetiska hänsyn. Om samma krav har stöd i en detaljplanebestämmelse, brukar dock byggloven stå sig, även om det kanske finns skäl att anta att planen är mer detaljerad än vad PBL och planens syfte egentligen medger. Det har även förekommit att överinstanserna har tolkat frånvaron av särskilda utformningsbestämmelser som ett ställningstagande och att den flexibla planen i sig har tolkats som en signal om att kommunen inte önskat att hävda några särskilda krav.

Vidare är kravet på motiveringar i praktiken mer omfattande i bygglovskedet än vid planläggning. Visserligen finns krav på att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser (4 kap. 33 § 1 st. 5), men i praktiken är det sällan som en detaljplan innehåller motiveringar till specifika planbestämmelser. För att ett nekat bygglov ska stå sig, brukar överinstanserna emellertid fordra väl genomarbetade motiveringar. Om byggnadsnämnden vill säkerställa att bebyggelsen ska utformas på ett visst sätt, finns således flera anledningar för kommunen att i första hand reglera detta med en planbestämmelse, snarare än att försöka hävda kravet i bygglovsskedet.

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. Även i förarbetena framhålls vikten av att kommunen i förväg visar hur utformningskraven kan komma att tillämpas. Dessa uttalanden tillsammans med rättspraxis har i praktiken medfört att mer detaljerade krav bedöms kräva stöd i detaljplan.

I propositionen till 1987 års PBL diskuterades behovet av en grundläggande hänsynsregel med krav på anpassning till den omgivande miljön, dåvarande 3 kap. 1 § ÄPBL (prop. 1985/86:1 s. 231).

Att kraven är grundläggande innebär [...] att de skall kunna hävdas av kommunen direkt i enskilda tillståndsärenden. Det ligger dock 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.

Förslaget till 3 kap. 1 § ÄPBL angav följande (bestämmelsen motsvarar i dag 2 kap. 6 § 1 st. 1 p. och 8 kap. 1 § PBL).

Byggnader skall placeras och utformas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen. Byggnader skall ha en yttre form och färg, som är lämplig för byggnaderna som sådana och ger en god helhetsverkan.

I specialmotiveringen framhölls vikten av att kommunen i förväg ger besked om hur bestämmelsen kan komma att tillämpas, även i de fall där det inte framgår av planen hur bebyggelsen ska utformas (prop. 1985/86:1 s. 482).

Genom att kommunerna klargör i vilka bebyggelseområden som det enligt kommunens uppfattning bör råda ett starkare skydd för miljövärdena blir det enklare både för byggnadsnämnderna och för enskilda att ta ställning till de frågor som kommer upp. Sådan information till invånarna inom skyddsvärda områden som klargör vari värdena består och hur dessa kan beaktas vid byggnadsåtgärder av olika slag kan därvid vara ett värdefullt komplement. Det finns många exempel på hur detta kan lösas, t.ex. i form av informationsskrifter som skickas till de berörda hushållen, utställningar m.m. Genom sådan information kan den enskilde på ett tidigt stadium lättare väga samman bevarandeaspekterna med sina egna önskemål.

Även i ett senare sammanhang⁹ har det framhållits att det inte är godtagbart att ställa mer omfattande krav i ett bygglovsbeslut.

Vid den prövning som skall ske vid beslut om rättsverkande planer eller vid prövning av bygglov skall kraven på en estetiskt utformad miljö vägas mot andra allmänna intressen och de krav som skall ställas på byggnaders placering och utformning. Möjligheterna att få genomslag för estetiska värden ökar naturligtvis om kommunen i en öppen process argumenterar och beskriver de olika aspekter som man avser fästa vikt vid prövningen. Det förtjänar att påpekas att det kan behövas sakkunnig personal för att utarbeta ett sådant underlag. Kommunens skyldighet att ha tillgång till den särskilda kompetens som behövs är enligt regeringens mening tillräckligt reglerad i plan- och bygglagen.

Värdet av ett kontinuerligt arbete med utformningsfrågor kan inte nog betonas. Som tidigare nämnts förändras bedömningen av vad som är estetiskt bra och värdefullt för den byggda miljön över tiden. Det kan inte fordras att denna förändrade syn skall ha fått genomslag i formella plan handlingar för att kommunens intentioner skall beaktas vid prövning av ansökningar om lov. Å andra sidan är det inte godtag-

⁹ Regeringens förslag till arkitekturpolitiskt program, *Framtidsformer – Handlingsprogram för arkitektur, formgivning och design*, Prop. 1997/98:117 s. 22 f.

bart 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.
[...]

Mot denna bakgrund är det inte förvånande att kommunerna försöker säkerställa önskade kvaliteter i utformningen genom planbestämmelser snarare än i bygglovskedet, inte minst för att klargöra för byggherren vilka krav som kommer att ställas så tidigt som möjligt.

Med tanke på den tid som det vanligtvis tar innan en detaljplan har upprättats, antagits och vunnit laga kraft är det inte ovanligt att projektet hinner ändras i någon del. Om planen är detaljerad, ökar risken för att det slutliga projektet inte är förenligt med den gällande planen. Trots att planen är ny, finns det ibland behov av avvikelser eller planändring innan bygglov kan ges.

Grundtanken i förarbetena är i huvudsak riktig, dvs. mer omfattande krav inte bör komma som en överraskning först i lovskedet. Samtidigt är det inte ändamålsenligt att detaljplanerna görs så detaljerade att de inte ens hinner vinna laga kraft innan de behöver ändras. Inte heller är det lämpligt att frånvaron av planbestämmelser ska uppfattas som ett ställningstagande på det sätt som har skett i praxis.

Om tillämpningen av PBL ska kunna förbättras, behöver detaljplanerna göras mer flexibla. Om det ska kunna ske, behöver sannolikt möjligheten att hävda krav i bygglovskedet öka för kommunen.

3.2.3 Många problem kopplade till inaktuella planer

Ett stort antal inaktuella detaljplaner skapar oklarheter och problem

I Sverige finns det cirka 100 000 gällande detaljplaner. Enligt Boverkets lägesrapport 2012 har allt färre detaljplaner antagits i landet de senaste åren och den trenden förstärktes under 2011. Sedan 2008 har antalet sjunkit med ungefär 25 procent från 2 245 till 1 703.¹⁰

PBL-kommittén påpekade i sitt betänkande 2005 hur PBL-systemet bygger på att det finns aktuella detaljplaner för sammanhållen bebyggelse, som reglerar den byggda miljöns struktur, funktioner och utformning. Att detaljplaneläggningen främst har riktats

¹⁰ Boverket, *Boverkets lägesrapport – oktober 2012*, 2012.

mot enstaka utbyggnadsprojekt, innebär bl.a. att de flesta kommuner har kvar många gamla detaljplaner från tiden före PBL. I flertalet stadskärnor finns f.n. ett lappverk av detaljplaner med varierande innehåll och aktualitet från olika tidpunkter. De äldre planerna är ofta inaktuella och har ofullständiga bestämmelser när det gäller utformning och placering av bebyggelse med inaktuella byggrätter.

I sitt betänkande anförde kommittén bl.a. följande (SOU 2005:77 s. 475).

De föråldrade planerna ger ofta dåligt stöd för bygglovsprövningen, som därmed blir resurskrävande, politiskt svår att hantera samt oförutsägbart för både enskilda och berörda grannar och medborgare.

Bygglovsärendena aktualiserar ofta diskussioner om att ändra gällande planer, vilket motverkas av svåra ställningstaganden till byggrätter och kompletteringar samt av resursbrist. Sådana detaljplaneändringar kan uppfattas som onödiga eftersom de enbart motiveras av att en aktuell bygglovsansökan berör byggnader eller fastigheter som strider mot gällande plan. Alternativt ges bygglov med stöd av bestämmelserna om möjligheterna till mindre avvikelse från planbestämmelser, trots att kriterierna för denna inte är uppfyllda.

Tillämpningen anses medverka till en rättsosäker situation, där bedömningarna om vilka avvikelser som kan tolereras varierar i olika delar av landet och inte sällan blir beroende på om grannen klagat eller inte. Ibland används dessutom inaktuella detaljplaner, som kommunen överhuvudtaget inte avser att genomföra, som påtryckningsmedel och underlag för förhandling med byggherrar.

PBL-kommitténs beskrivning är i allt väsentligt fortfarande aktuell. Dessutom finns anledning att befara att andelen inaktuella detaljplaner kommer att öka i framtiden. Som vi har beskrivit tidigare (avsnitt 3.2.2) är många av de detaljplaner som upprättas i dag mycket detaljerade. Därigenom ges ofta mycket begränsat utrymme för framtida kompletteringar eller ändrade behov. De problem som hänger samman med inaktuella planer kan därmed antas öka på sikt.

Gamla planer har en inlåsandefekt

Detaljplanen ger en samlad bild av markanvändningen och hur miljön inom planområdet är avsedd att förändras eller bevaras. Planen innefattar ett i princip uttömmande ställningstagande till de allmänna och enskilda intressen som anges i 2 kap. PBL, bl.a. om vilka områden som är lämpade för bebyggelse. Som en konsekvens

av detta, ger planen den enskilde en garanti att få bygga i enlighet med planen – byggrätten. Byggrätten innebär att bygglov ska ges för sådana åtgärder som inte strider mot detaljplanen, under förutsättning att även övriga materiella krav som ställs för att ge bygglov är uppfyllda (9 kap. 30 §). Byggrätten är dock endast garanterad under en begränsad tid, den s.k. genomförandetiden. När denna har löpt ut kan kommunen fritt ändra eller upphäva detaljplanen, utan hänsyn till de rättigheter som uppkommit genom planen (4 kap. 40 §).

Detaljplanen är bindande för den enskilde i den bemärkelsen att han eller hon inte har någon rätt till bygglovspliktiga åtgärder utöver vad som medges i planen, även om byggnadsnämnden kan medge små avvikelser från planen (9 kap. 31 b §). På så sätt är byggrätten både en garanti och en begränsning för den enskilde.

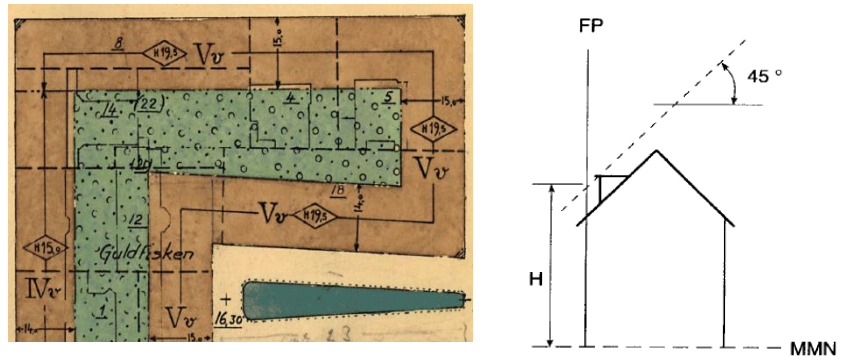
Byggrätten behöver nästan alltid avgränsas. Det är t.ex. vanligt att endast viss markanvändning är tillåten samt att placering och utformning regleras, t.ex. bebyggelsens utbredning på marken, högsta höjd, takvinklar, antal lägenheter och utformning i övrigt. Den antagna detaljplanen speglar då vad kommunen 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.

Byggrätten kan ha avgränsats med varierande grad av noggrannhet. Ibland bygger begränsningarna på en noggrann analys av vad som kan accepteras på den enskilda platsen, medan byggrätten i andra fall mer kan bero på tillfälligheter, t.ex. att vissa sifferkombinationer uppfattas som jämna och lättfattliga. Oavsett vilken noggrannhet som ligger till grund för analysen, får den valda gränsen stor betydelse i bygglovsprövningen. Istället för att pröva frågan om en viss utformning är lämplig – vilket sker i områden som inte omfattas av detaljplan – begränsas bygglovsprocessen inom områden med detaljplan inte sällan till en okänslig bedömning av hur den sökta utformningen förhåller sig till de mått och tal som angivits i planen.

Även om byggnadsnämnden och övriga parter tycker att det är en lämplig lösning att tillåta den takkupa som illustreras i figur 3.7, spelar den omständigheten ingen roll för utgången, om den beräknade byggnadshöjden överskrider den högsta tillåtna höjden enligt

gällande detaljplan. På så vis får gamla inaktuella planer ofta en inlåsnings effekt.

Figur 3.7 En inaktuell detaljplan kan ge en inlåsnings effekt för byggnadens utformning



Källa: T.v. Stockholms Stadsbyggnadskontor, t.h. Boverket.

För att ge bygglov inom ett område som omfattas av en detaljplan, krävs bl.a. att den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser, stämmer överens med detaljplanen (9 kap. 30 § 1 st. 1).

Kravet på att även det byggnadsverk som åtgärden avser ska stämma överens med detaljplanen medför ibland att bygglov inte kan ges. Utrymmet för att ge bygglov i strid med en stads- eller byggnadsplan var väsentligt större innan ÄPBL trädde i kraft 1987. Med stöd av s.k. dispenser kan hela bostadsområden vara planstridiga, vilket kan förhindra tillbyggnader och andra ändringar enligt nuvarande regelverk. Som ett exempel på detta kan nämnas Upplands Väsby kommun i Stockholms län, som inlett ett arbete med att se över närmare 500 gällande planer. Detta är ett annat exempel på hur äldre planer har en inlåsnings effekt och skapar merarbete. Istället för att se över samtliga gällande detaljplaner borde kommunens planläggningsresurser rimligtvis kunna användas på ett bättre sätt, om de äldre planerna inte hade förorsakat detta merarbete.

Liten avvikelse upplevs som otillräcklig

Begreppet *mindre avvikelse* infördes i och med ÄPBL och ersatte de tidigare relativt vidlyftiga möjligheterna att bevilja dispenser från de gällande planbestämmelserna. Syftet var att byggandet i väsent-

lig grad skulle regleras genom omsorgsfullt beredda, lokalt förankrade och politiskt beslutade detaljplaner, från vilka endast mindre avvikelser kunde tillåtas inom ramen för planernas syften. Att endast mindre avvikelser (i dag *liten* avvikelse) kunde accepteras, motiverades bl.a. med önskemålet om ett förbättrat medborgarinflytande, där även kringboende skulle kunna förutse vilken bebyggelseutveckling som kunde förväntas. I regeringsförslaget framfördes även att en annan fördel med en sådan begränsning är att många situationer kan undvikas, där planerna efter genomförandet inte avspeglar de faktiska förhållandena på marken. Om det var frågan om en större avvikelse från planen, skulle denna behandlas som en s.k. enkel detaljplaneändring (prop. 1985/86:1 s. 714).

Att många detaljplaner är inaktuella, medför att många ansökningar om bygglov strider mot planen. Istället för att inleda den mödosamma processen med att ändra planen – för vilket det oftast varken finns tid eller resurser – aktualiseras istället frågan om avvikelsen kan ses som en sådan liten avvikelse som kan medges enligt 9 kap. 31 b § PBL.

Erfarenheterna från överprövningen av små avvikelser är tyvärr nedslående. PBL-kommittén beskrev problembilden på följande sätt (SOU 2005:77 s. 616).

Problemen med möjligheterna att medge mindre avvikelser från planbestämmelser handlar både om hur begreppet ska eller bör tolkas, och om hur det faktiskt tillämpas i praktiken. Tolkningssvårigheterna uppkommer dels av att en mindre avvikelse är något relativt, och en absolut gräns i det enskilda fallet följaktligen är svår att sätta och motivera, dels av att planens syfte inte alltid är uppenbart eller angivet avseende den berörda planbestämmelsen. Men syftet kan även vara uppenbart inaktuellt, och ändå innebära ett formellt hinder för att medge en mindre avvikelse.

Tillämpningsproblemen är av två slag. Bestämmelserna anses å ena sidan vara alltför begränsande vid bygglovsprövningen och onödigtvis ställa krav på resurskrävande planändringar för lämpliga åtgärder, och å andra sidan inte följas i praktiken. Erfarenheterna av kommunernas tillämpning visar på tydliga tendenser till allt större avvikelser i strid mot bestämmelserna. Detta bekräftas även vid överprövningar, som i allmänhet visar att det lagliga utrymme som finns är betydligt mindre än vad som i vissa fall beviljas av kommunerna.

Kommunerna saknar i allmänhet tydliga och enhetliga principer för hur avvikelser ska behandlas. Grannarnas inställning kan bli avgörande för var gränsen i praktiken sätts av kommunen eller dras efter en överprövning. Konsekvensen kan bli att utfallet av bygglovsprövningen inte är förutsebart för enskilda och att fastighetsägare inte blir likvärdigt behandlade. Att bygglov ges som avvikelse i stället för genom planändring innebär dessutom att möjligheterna till insyn och inflyt-

ande för en bredare allmänhet begränsas, och att respekten för planinstrumentet minskar. Samtidigt kompliceras och försenas bygglovs hanteringen. Berörda grannar måste höras och beslut kan inte fattas av tjänstemän på delegation utan måste tas vid byggnadsnämndens sammanträden. I kommuner med många äldre och inaktuella detaljplaner kan detta vara ett stort problem.

Ibland är det omöjligt att upphäva gamla planer

Vid införandet av ÄPBL 1987 fortsatte äldre stads- och byggnadsplaner att gälla som detaljplaner. Som lagen är konstruerad, anses de allmänna intressena i 2 kap. PBL med några undantag ha prövats uttömmande genom en plan. Detta gäller även i de fall då ett visst allmänt intresse har pekats ut i lagen först efter planens tillkomst eller om förutsättningarna har ändrats väsentligen, dvs. även i de fall där det inte har varit möjligt att pröva planens utformning mot det specifika intresset. Detta innebär att det finns många gällande planer som aldrig skulle accepteras, om samma plan upprättades i dag. Detta kan exempelvis vara fallet när det gäller stads- och byggnadsplaner inom områden av riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB – där planen är äldre än riksintressesystemet – eller om planen är utformad på ett sätt som inte tar hänsyn till de riktvärden för trafikbuller som angavs till följd av prop. 1996/97:53. Det finns med andra ord många befintliga byggnader, och i viss mån även outnyttjade byggrätter, i lägen som inte skulle accepteras i dag. Detta gäller inte minst bostäder i anslutning till olika bullerkällor, t.ex. trafikleder och flygplatser, där det kan vara svårt att klara bullerkrav och miljö kvalitetsnormer. Frågan kompliceras av att dessa lägen många gånger ligger centralt och därigenom anses attraktiva att bo i.

För att inte omöjliggöra pågående markanvändning – eller den nya markanvändning som medges i planen – är det i praktiken omöjligt att göra nya planer i dessa områden. Kommunen hamnar i dessa fall ofta i ett svårt dilemma. Genom att områdena är attraktiva att bo i finns ofta starka önskemål från fastighetsägarna om att utveckla områdena med ytterligare bostäder, trots att sådana är problematiska ur miljösynpunkt. Även om kommunen gärna vill tillmötesgå önskemålen om utveckling inser kommunen att länsstyrelsen inte kan acceptera ny bebyggelse i dessa områden till följd av gällande miljökrav. Därigenom är det i praktiken omöjligt att ta fram en ny plan. Lösningen blir istället att byggnadsnämnden med-

ger avvikelser, som ibland kan bli olämpligt stora i förhållande till vad PBL medger. Genom att avvikelserna görs i redan planlagda områden aktualiseras aldrig bullerkraven.

Miljökraven har under senare tid ifrågasatts, inte minst när det gäller riktvärden för buller. I dag är det möjligt att bygga så att inomhuskraven kan klaras, även i lägen som är mycket utsatta för buller. De riktvärden som gäller för buller vid fasad eller på en uteplats kan emellertid många gånger omöjliggöra ny bebyggelse, även om inomhuskraven kan klaras.

Vi kan konstatera att miljökraven ligger utanför utredningens direktiv. Samtidigt kan vi konstatera att det finns anledning att se över hur miljökraven påverkar förutsättningarna för att tillgodose kraven på bostäder. I vart fall om vi vill möjliggöra tät stadsbebyggelse även i framtiden.

3.2.4 Oklara planeringsförutsättningar gör processen oförutsägbar

Byggrätten medför att många detaljfrågor behöver utredas tidigt

2 kap. PBL anger en lång rad krav för att marken ska anses vara lämplig för bebyggelse. Marken ska bl.a. vara lämpad för ändamålet med hänsyn till

- människors hälsa och säkerhet,
- jord-, berg- och vattenförhållanden,
- möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
- möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
- risken för olyckor, översvämning och erosion.

Inte sällan krävs omfattande utredningar för att säkerställa att marken verkligen är lämplig för det avsedda ändamålet. Som exempel på sådana utredningar kan nämnas bulleranalyser, geotekniska utredningar, dagvattenutredningar, översvänningsberäkningar, luftföroreningsberäkningar, trafikutredningar, riskanalyser, artsinventeringar,

arkeologiska utredningar och solstudier. Kostnaderna för denna typ av utredningar kan bli betydande.

Byggrätten kan i princip inte inskränkas under genomförandetiden, med mindre än att kommunen ersätter byggherren för den skada denne lider genom att inte kunna bygga i enlighet med planen. Det har bl.a. inte ansetts vara möjligt att inskränka en medgiven byggrätt med hänvisning till kravet på anpassning till omgivningen (motsvarande 2 kap. 6 och 9 §§)¹¹. Genom skadeståndslagen har kommunen ett generellt ansvar för skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning, exempelvis ärenden om planläggning och bygglov. Detta ansvar gäller under tio år från den skadegörande handlingen, dvs. det felaktiga planläggnings- eller bygglovsbeslutet. Genom att byggrätten inte kan inskränkas senare, är det angeläget att kommunen förvissas sig om att det är möjligt att bygga på det sätt som anges i planen.

Det är med andra ord inte möjligt att skjuta upp vissa detaljfrågor till bygglovskedet, även om det i vissa fall kan vara mer ändamålsenligt att studera en viss företeelse när vissa förutsättningar har lagts fast. Riskfrågor kan t.ex. vara svåra att studera innan det finns en klar uppfattning om hur enskilda byggnader ska placeras.

Att samtliga förutsättningar i princip behöver utredas inför planläggningen är inte bara kostnadsdrivande, utan medför även ofta att planarbetet tar mycket tid i anspråk. I andra länder, t.ex. i Norge, finns möjligheter att i en detaljplan ställa krav på närmare utredningar före plangenomförande och byggande samt undersökningar för att klargöra effekter på miljö m.m.

De viktigaste besluten fattas innan förutsättningarna är kända

Tiden från idé till att ett projekt har realiserats är lång och omfattar betydligt mer än bara planprocessen enligt PBL. Från idé till att den formella planprocessen sätter igång kan det gå flera år.

Många projekt initieras av någon annan än kommunen. Om projektet kräver en ny eller ändrad detaljplan, behöver exploatören i första hand övertyga kommunen om lämpligheten i det avsedda projektet, eftersom kommunen i princip bestämmer själv om marken över huvud taget ska planläggas på det sätt som exploatören önskar. I

¹¹ RÅ 1993 ref. 59 (I och II).

de fall där projektet avser mark som ägs av kommunen, behöver exploatören även komma överens om villkoren för markåtkomsten.

Vägen fram till dess att den formella planprocessen börjar, ser naturligtvis olika ut beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Ofta krävs det dock relativt omfattande insatser från exploatörens sida, innan kommunen är beredd att inleda den formella planprocessen. För att övertyga kommunen, kan exploatören t.ex. behöva ta fram skisser och fotomontage för att visa den tänkta exploateringen. Ibland krävs även olika utredningar. Sammantaget kan kostnaderna för att upprätta underlaget, t.ex. för konsultrapporter, bli betydande. Om kommunen inte godtar projektidén är dessa insatser inte sällan bortkastade. Av detta skäl är exploatören naturligtvis mån om att begränsa sina kostnader i detta tidiga skede.

Ofta behöver exploatören konsulthjälp för att t.ex. beräkna buller, undersöka markens geotekniska förutsättningar eller studera förekomsten av transporter med farligt gods på intilliggande vägar. Genom att vänta med att ta fram sådana utredningar till senare skeden i processen riskerar exploatören inte mer kapital än nödvändigt, om kommunen inte skulle acceptera projektidén. Samtidigt är kunskapen om sådana planeringsförutsättningar av stor betydelse för att projektidén ska kunna formuleras på ett sätt som säkerställer att projektet är genomförbart. Än svårare blir det naturligtvis att ta hänsyn till sådana förutsättningar som kanske inte alls är kända för exploatören när projektidén formuleras, t.ex. synpunkter från närboende, myndigheter m.fl.

Om kommunen accepterar projektidén, tecknas vanligtvis ett avtal mellan kommunen och exploatören. Avtalet kan ha olika beteckningar, t.ex. ramavtal, planeringsavtal eller markanvisningsavtal, beroende på om kommunen eller exploatören äger marken. Gemensamt är att dessa avtal fungerar som en principöverenskommelse mellan kommunen och exploatören med innebörden att parterna är överens om att planprocessen ska påbörjas, vad planeringen ska syfta till, hur kostnader ska fördelas, eventuellt att mark ska överlåtas osv.

Redan i dessa inledande skeden fattas således grundläggande inriktningsbeslut om hur bebyggelsen ska utformas och användas, trots att väsentliga faktorer fortfarande inte är kända.

I det följande redovisas några exempel som pekar på vikten av att ta hänsyn till planeringsförutsättningarna på platsen.

- Tre punkthus planeras i anslutning till en trafikled. En bullerutredning tas fram mellan samråds- och granskningsskedet på begäran av länsstyrelsen. Utredningen visar att bullret överstiger riksdagens riktvärden och att bostäder endast kan accepteras om s.k. avstegsfall tillämpas, vilket innebär att minst hälften av boningsrummen i lägenheterna ska lokaliseras mot en tyst eller ljuddämpad sida. Ofta är det svårt att tillgodose avstegsfall när byggnaden utformas som ett punkthus, vilket leder till att projektet måste ritas om. Om bullerutredningen hade genomförts tidigare, hade projektiden kunnat utformas på ett sätt som klarade avstegsfallet från början.
- Ett flerbostadshus ska lokaliseras i anslutning intill en trafikled. Under plansamrådet påpekar Trafikverket att trafikleden är en utpekad primär transportled för farligt gods och att riskfrågan behöver utredas. Riskanalysen visar att bostäderna ligger olämpligt nära trafikleden ur risksynpunkt, men att bostäder kan accepteras om kostsamma skyddsåtgärder vidtas. Lönsamheten för projektet påverkas i sådan omfattning att projektet inte längre är genomförbart.
- En campingplats ska etableras i ett skogsområde. Under samrådet hävdar en lokal naturskyddsorganisation att rödlistade arter har påträffats i området. Vid den efterföljande inventeringen identifieras flera arter som omfattas av skydd enligt artskyddsförordningen (2007:845). Campingplatsen måste ritas om för att ta hänsyn till de artskyddade boplatserna, med kostnader och förseningar för projektet som följd.

Exemplen är konstruerade men ansluter till projekt i verkligheten.

Varje år behöver ett stort antal projekt revideras under planprocessens gång, eftersom de inte tar tillräcklig hänsyn till planeringsförutsättningarna. Denna bristande hänsyn resulterar ofta i att projektet helt eller delvis inte kan genomföras som det är tänkt och så gott som alltid i förseningar, ökade kostnader och missnöje mellan parterna.

Ingripandegrunderna är otydliga

I 2 kap. PBL anges allmänna och enskilda intressen som ska beaktas vid planläggning. Bestämmelserna är allmänt hållna och ger endast begränsad vägledning om hur bebyggelsen ska utformas i det enskilda fallet. Genom det s.k. planmonopolet (1 kap. 2 §) har kommunen möjlighet att själv besluta om vilka allmänna och enskilda intressen som ska prioriteras och därmed hur miljön ska utformas.

De allmänna intressen i 2 kap. som berör de s.k. ingripandegrunderna intar i detta sammanhang en särställning, till följd av länsstyrelsens tillsynsroll. Av 11 kap. 10 § 2 st. följer att länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, om beslutet kan antas innebära att

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. MB inte tillgodoses,
- regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
- en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. MB inte följs,
- strandskydd enligt 7 kap. MB upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
- en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Om länsstyrelsen finner att planen står i strid med någon av ingripandegrunderna, ska länsstyrelsen upphäva den. För kommunens vidkommande är det således angeläget att försöka uppnå en samsyn med länsstyrelsen under planprocessen när det gäller om planförslaget är förenligt med ingripandegrunderna eller inte.

Även ingripandegrunderna är emellertid allmänt hållna och ger liten eller ingen vägledning om hur den byggda miljön ska utformas i det enskilda fallet. Mycket tid och kraft går till spillo genom att kommunen och länsstyrelsen har olika uppfattning om en viss utformning är förenlig med ingripandegrunderna eller inte. Av denna anledning kan tillämpningen sannolikt förenklas avsevärt, om innebörden av ingripandegrunderna förtydligas.

Eftersom ingripandegrunderna ska kunna omsättas i många olika situationer är det nödvändigt att hålla lagregleringen på en övergripande nivå. För att förtydliga hur ingripandegrunderna ska tillämpas,

bör innebörden istället klargöras på föreskriftsnivå eller genom allmänna råd. Vissa ansträngningar har redan gjorts på detta område, t.ex. Naturvårdsverkets allmänna råd om påtaglig skada till 3 kap. 6 § 2 st. MB, NFS 2005:17. I andra fall är statens vägledning om hur ingripandegrunderna ska tillämpas direkt motsägelsefull, vilket bl.a. gäller bullerfrågan. Regeringen har i 2012 års infrastrukturproposition¹² uppmärksammat behovet av ökad samordning i bullerfrågan mellan främst Boverket och Naturvårdsverket.

När det gäller andra aspekter kring ingripandegrunderna saknas helt vägledning och det förekommer vitt skilda uppfattningar om hur dessa ska tolkas och tillämpas i det enskilda fallet. Här har Boverket ett särskilt ansvar för att få systemet att fungera. Enligt 8 kap. 15 § plan- och byggförordningen (2011:338) ska Boverket ge tillsynsvägledning till länsstyrelsen i plan- och byggfrågor, dvs. ge vägledning om hur bl.a. ingripandegrunderna ska förstås. Enligt vår mening är vägledning kring ingripandegrunderna en angelägen uppgift som Boverket behöver utveckla ytterligare för att få plan- och byggsystemet att fungera smidigare.

Det förekommer även olika uppfattningar om vilket underlag som behövs för att kunna bedöma hur ett detaljplaneförslag förhåller sig till ingripandegrunderna. Bristen på vägledning i detta avseende kan vara en av orsakerna till att många underlagsrapporter tas fram först när planprocessen är relativt långt gånge, där väsentliga planeringsförutsättningar många gånger utreds först efter påpekande från andra myndigheter. Exempelvis är det inte ovanligt att väsentliga planeringsförutsättningar som buller, risker och markföroreningar utreds först efter genomfört plansamråd. När planeringsförutsättningarna klarnar, behöver planförslaget inte sällan revideras, med förseningar och ökade kostnader som följd.

Eftersom utredningar tar tid och medför kostnader för projektet, finns anledning att tro att planförfattarna ibland medvetet låter bli att utreda viktiga planeringsförutsättningar. Om ingen annan efterfrågar utredningen, kan tid sparas och kostnaderna minskas. Det gäller både i de fall som kommunen upprättar planen i egen regi eller när planen upprättas med hjälp av en konsult. På samma sätt finns en bild av att framför allt länsstyrelsen ibland begär mer underlag än vad som sedan visar sig vara sakligt motiverat. Med tydlig vägledning kring vad som behöver utredas givet

¹² *Investeringar för ett starkt och hållbart transportsystem*, Prop. 2012/13:25.

vissa förutsättningar, kan processen snabbas upp genom att rätt underlag tas fram när det behövs, dvs. tidigt i processen då de grundläggande besluten fattas. Dessutom skulle onödiga konflikter kring behovet av underlag kunna undvikas mellan parterna.

Sammanfattningsvis leder bristen på transparens och förutsägbarhet kring ingripandegrunderna enligt vår uppfattning till oklara bedömningar, förseningar och ökade kostnader.

Riksintressesystemet behöver ses över

Riksintressena finns samlade i 3 och 4 kap. MB. Här finns bl.a. bestämmelser om hänsynstagande till naturvårdens, kulturmiljövårdens, friluftslivets, mineralhushållningens, energihushållningens och totalförsvarets intressen. Här finns även särskilda hushållningsbestämmelser för vissa områden i landet. Enligt PBL är kommunen skyldig att tillämpa dessa bestämmelser, vilket bl.a. innebär att ett område av riksintresse inte får påtagligt skadas av t.ex. ny bebyggelse. Områden eller anläggningar som är av riksintresse enligt bestämmelserna i 3 kap. pekas ut av ansvariga sektorsmyndigheter, medan de områden som är av riksintresse enligt 4 kap. framgår direkt av miljöbalken.

Systemet med riksintressen skapades för att långsiktigt säkerställa god hushållning med mark- och vattenresurser. Många riksintressebeslut är i dag upp till 40 år gamla och ändrade förhållanden, bristfälligt uppdaterade beslut och avsaknad av – eller otydligt formulerade – värdebeskrivningar urholkar systemet och minskar förutsägbarheten i efterföljande beslut.

I dag finns en osäkerhet om hur många riksintressen ska tolkas och tillämpas i förhållande till ändrade förutsättningar och nya anspråk på mark och vatten. I många fall riskerar riksintressen att uppfattas som hinder, snarare än som resurser. Inaktuella underlag leder ofta till osäkerhet om planering, projektering och bostadsbyggande hos kommuner och byggherrar, vilket riskerar att leda till försenade, fördyrade och i värsta fall stoppade planprocesser – med negativa samhällsekonomiska konsekvenser som följd.

Som redan nämnts ska länsstyrelsen under planprocessen bevaka att kommunen tillgodoser berörda riksintressen i planeringen. Enligt PBL ansvarar länsstyrelsen även för att en gång per mandatperiod ställa samman en aktuell sammanfattande redogörelse över statliga och mellankommunala intressen till ledning för länets kom-

muner. För att redogörelsen ska bli meningsfull krävs aktuella beslut och beskrivningar över riksintressen. En enklare och effektivare tillämpning av PBL försvåras avsevärt om riksintressesystemet inte används av berörda myndigheter på det sätt det var tänkt.

Länsstyrelsen ska ställa samman sådant planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner m.fl. som ska tillämpa miljöbalken samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (jfr 6 kap. 20 § MB).

Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, framför i en rapport¹³ att kommunerna ofta är missnöjda med hur länsstyrelserna sköter sina uppgifter. SKL menar att de självständiga länsstyrelserna gör sinsemellan olika bedömningar – de arbetar olika och prioriterar olika. Kommunikationen inom varje länsstyrelse är ofta dålig och kommuner kan få motstridiga besked från olika handläggare. SKL sammanfattar bristerna i det följande.

1. Områdena är för stora och otydligt avgränsade.

Det finns ingen enhetlighet i hur olika myndigheter och länsstyrelser sätter gränserna för områden eller stråk av riksintresse. Ofta utses ett onödigt stort område – för säkerhets skull.

2. Områdena är dåligt värderade.

Ibland är beskrivningen av riksintresset så otydlig att det inte fungerar som planeringsunderlag. Kommunerna får ingen ledning i vad det är som egentligen ska skyddas.

3. Områden eller stråk är inte aktualiserade.

Det inträffar att ett riksintresse som en kommun åläggs att ta hänsyn till är rivet för flera år sedan. Planeringsunderlag har ibland inte uppdaterats på tjugofem år och beskriver en verklighet som sedan länge är historia.

4. Ibland är det svårt att hitta planeringsunderlaget för områden av riksintresse.

Det är mycket oklart var beskrivningarna av olika riksintressen ska hämtas. Ibland är det på en länsstyrelse, ibland på olika myndigheter. Beskrivningar kan finnas i pärmar som ingen säkert vet var de är eller vara omöjliga att finna i ofärdiga, digitala arkiv.

¹³ Sveriges Kommuner och Landsting, *Hantering av riksintressen*, Stockholm 2011.

5. Den tänkta dialogen med staten fungerar dåligt.

Kommunikationen kännetecknas ofta av att myndigheter och länsstyrelser ger direktiv och kommunerna förväntas rätta in sig. Den dialog som förutsätts i plan- och bygglagen fungerar inte.

6. Myndigheterna arbetar olika och prioriterar olika.

Effektiv samordning och enhetliga regler saknas när myndigheter utser riksintressen. Planeringsunderlagen blir därför ojämna och riksintressen värderas olika. Förutsägbarhet, genomskinlighet och därmed rätts-säkerhet, blir lidande.

7. Länsstyrelsen tar inte ställning.

Länsstyrelsernas första uppgift är att leverera värderingsfritt underlag till kommunerna. Men om planeringsunderlag ska kunna användas i samhällsplanering behöver länsstyrelserna också stå för en värdering och prioritering mellan olika riksintresse.

8. Riksintressena följer samhällsutvecklingen dåligt.

Samhället förändras hela tiden och det som var riksintresse igår behöver inte vara det i dag. Ofta ligger inaktuella värderingar kvar och sätter regler som är omöjliga att följa eller rent av skyddar intressen som inte längre existerar eller har blivit irrelevanta.

Även om SKL:s rapport utgör en partsinlaga så pekar den ändå tydligt på bristerna i riksintressesystemet. En allmän bild är att bristerna i tillämpningen alltför ofta medför att planeringen och genomförandet av angelägna bostads- och infrastrukturprojekt fördröjs eller försvåras.

Förändringar inom berörda myndigheter har medfört att det saknas kunskap om den informella process som måste drivas för att förvalta och utveckla riksintressesystemet. I dag tillämpas systemet med olika ambitioner och inriktningar inom olika sektorer. Utöver grundläggande otydligheter i systemet finns skäl att tro att en del av bristerna kan beror på att Boverkets samordningsansvar har gått på sparlåga under lång tid. Från början fanns en hel avdelning inom verket med fokus på dessa frågor (plan- och naturresursavdelningen), men i dag sköter endast enstaka handläggare kontakten med övriga berörda sektorsmyndigheter. Om riksintressesystemet ska fungera och tillgodose de behov som systemet är avsett för, behöver den statliga samordningen utvecklas.

En förutsättning för en god tillämpning är att inblandade aktörer har god insikt om systemet, bl.a. om hur områden av riksintresse pekas ut samt hur innehållet närmare ska redovisas. Erfarenheter visar på brister och att översiktsplanens roll i systemet inte uppmärksammas. En annan erfarenhet är att inte heller riksintres-

sebestämmelsernas egenskap som stoppregler uppmärksammas, framför allt i den kommunala planeringen. I stället tillämpas bestämmelserna som allmänna hänsyns- eller avvägningsregler, beroende på sakfrågans karaktär och de egna planerna. Behovet av central vägledning om hur systemet i förhållande till det kommunala planmonopolet är tänkt att fungera blir därigenom stort. Boverket och berörda sektorsmyndigheter behöver därför utveckla riktlinjer för hur riksintresseanspråken bör behandlas i planeringen. Det borde t.ex. inte vara någon större skillnad för hur nära en väg, en järnväg eller en kraftledning man kan bygga med hänsyn till riksintresset i olika delar av landet.

På många områden finns flera olika, ibland konkurrerande, riksintresseanspråk. För att förhindra fördröjningar i den efterföljande planeringen måste riksintressefrågorna vara utredda och prövade så tidigt som möjligt. Förutsättningarna för prövningen behöver vara tydligare så att det står klart för berörda myndigheter vilka värden och kriterier inom respektive riksintresse som ska vara vägledande för prövningen.

För vissa riksintressen finns aktuella underlag från ansvariga centrala myndigheter, medan det saknas helt för andra riksintressen. Engagemanget varierar också på det sättet att vissa myndigheter pekar ut olämpligt stora områden, som mer ska ses som intressemarkeringar i relation till annat, medan andra gör snävare avgränsningar, som ställer anspråk på företräde framför annan verksamhet.

Även om det på vissa håll pågår en uppdatering av riksintresseunderlagen behövs en samlad översyn av hur systemet tillämpas.

Oklara ansvarsförhållanden mellan stat och kommun?

Ibland framförs uppfattningen att kommunen inte skulle ha något eget ansvar för att planeringen blir lämplig när det gäller de aspekter som omfattas av de statliga ingripandegrunderna i PBL. Istället skulle det vara länsstyrelsen som är ansvarig för att se till att bebyggelsen inte blir olämplig i dessa avseenden, genom skyldigheten att pröva planen om något av de förhållanden som avses i 11 kap. 10 § 2 st. föreligger. Om länsstyrelsen inte har upphävt planen, skulle staten enligt denna uppfattning ha godkänt planen och därmed övertagit ansvaret för densamma. Om det trots allt visar sig att bebyggelsen blir olämplig i förhållande till ingripande-

grunderna, skulle eventuella skadeståndsanspråk därigenom riktas mot staten och inte mot kommunen.

Som vi har redovisat i det föregående är det inte alltid helt enkelt att avgöra huruvida ett planförslag är förenligt med ingripandegrunderna eller inte. Uppfattningen att kommunen inte har något eget ansvar i dessa avseenden, skulle kunna vara ytterligare en anledning till att det förekommer detaljplaneförslag som är olämpligt utformade i förhållande till ingripandegrunderna. Enligt vår mening är det emellertid en felaktig uppfattning att kommunen inte skulle ha något eget ansvar när det gäller hur miljön har utformats med hänsyn till ingripandegrunderna.

Länsstyrelsen fungerar i dessa avseenden som tillsynsmyndighet och som sådan kan länsstyrelsen aldrig överta ansvaret för den kommunala planeringen. Paralleller kan dras till andra tillsynsområden. En djurskyddsinspektör som underlåter att ingripa mot någon som vanvårdar djur kan inte anses vara vållande till vanvården som sådan. Däremot kan djurskyddsinspektören anses agera försumligt om denne inte ingriper, om det uppenbart är fråga om vanvård. På samma sätt bör länsstyrelsen kunna hållas ansvarig, om länsstyrelsen agerar försumligt och inte prövar en detaljplan i de fall det är uppenbart att bebyggelsen kommer att bli olämplig med hänsyn till t.ex. människors hälsa eller säkerhet. Detta ändrar dock inte på kommunens grundläggande ansvar för bebyggelseplaneringen.

Jämfört med ÄPBL har nya PBL förtydligats i dessa avseenden, eftersom det genom rubriken närmast 11 kap. 10 § *Tillsyn över kommunala beslut* tydligt framgår att länsstyrelsen enbart har en tillsynsuppgift i dessa avseenden.

3.2.5 Planprocessen uppfattas som ineffektiv

Möjligheterna till slopad bygglovsprövning används inte

I en detaljplan får kommunen bestämma att det inte krävs bygglov för att genomföra en åtgärd på det sätt och under den tid som kommunen har bestämt i planen (4 kap. 15 § jämförd med 9 kap. 7 § PBL). Undantag från kravet på bygglov får emellertid inte beslutas, om en bygglovsprövning är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen.

Förutsättningarna för undantag från bygglovsplikt diskuterades i prop. 1993/94:178 s. 57.

För att det skall vara möjligt att slopa krav på lov för åtgärder inom ett område som omfattas av en detaljplan är det naturligtvis nödvändigt att planen är direkt bindande för fastighetsägaren på samma sätt som ett lovbeslut. En bestämmelse om detta finns i 5 kap. 36 § andra stycket¹⁴. Där stadgas att åtgärder som inte kräver lov och som avser byggnader, andra anläggningar, tomter och allmänna platser, med vissa undantag, skall utföras så att de inte strider mot detaljplan. Ett planbeslut har alltså från kontrollsynpunkt samma rättsliga effekter som ett lovbeslut och det finns därför från den synpunkten inte några hinder mot att kravet på en efterföljande lovprövning efterges i vissa fall.

Alla detaljplaner är emellertid inte av det detaljerade slag som nu har beskrivits. Planernas detaljeringsgrad varierar i ganska stor utsträckning och det finns i många fall starka skäl som talar mot en hög detaljeringsgrad. Ökad flexibilitet minskar emellertid möjligheterna att avstå från en särskild lovprövning. Om viktiga frågor rörande den närmare lokaliseringen och utformningen har lämnats öppna i planen, krävs inte minst av hänsyn till grannarnas intressen att planbeslutet följs av ytterligare ett överklagbart beslut.

Behovet av en efterföljande lovprövning varierar således med hänsyn till planens detaljeringsgrad och därmed till omfattningen av återstående frågor som kan behöva prövas. Regeringen delar därför utredningens bedömning att det är omöjligt att direkt i lagen ange fall då krav på en särskild lovprövning skall kunna slopas. För att uppnå en rimlig anpassning till behovet av kontroll måste det således överlåtas på kommunen att pröva frågan från fall till fall genom beslut i varje detaljplan. Med denna utgångspunkt torde detaljplanearbetet inte onödigtvis tyngas genom den utökade möjligheten till bygglovsbefrielse.

Vid tillämpningen av en bestämmelse som ger kommunen möjlighet att besluta om befrielse från krav på bygglov för genomförande av en detaljplan gör sig skilda, till synes motstridiga önskemål gällande. Det är å ena sidan angeläget att kommunerna verkligen utnyttjar möjligheterna att besluta om undantag från bygglovsplikten. Å andra sidan får krav på bygglov inte efterges när de frågor som inte har avgjorts genom planen är av sådant intresse för grannar och det allmänna att de bör bli föremål för en särskild bygglovsprövning. Slutligen måste tillses att en sådan reform inte leder till att planerna blir ännu mer detaljerade än i dag bara för att en särskild bygglovsprövning skall kunna underlåtas.

Detta kan lösas genom att kommunen inte driver detaljeringen för långt utan i stället preciserar förutsättningarna för bygglovsbefrielse. Som exempel kan tas en plan avseende nyexploatering. Om projekteringen har drivits så långt att de som berörs har fått en klar uppfatt-

¹⁴ Motsvarande 10 kap. 2 § i nya PBL.

ning om hur det hela kommer att se ut, skulle detaljplanen i och för sig kunna göras mycket detaljerad och kombineras med ett beslut om befrielse från bygglovsplikt. Å andra sidan kan det vara olämpligt att frågor rörande t.ex. användningen och utformningen låses alltför mycket. Planen kan då ges en flexibel utformning i dessa hänseenden samtidigt som det som villkor för bygglovsbefrielse anges att byggnadsprojektet i huvudsak skall utföras på det sätt som framgår av i planen angivna projekteringshandlingar, som då måste förses med uppgift att de tillhör beslutet. Eventuella avvikelser från villkoren kan förväntas uppstå under det kontrollförfarande som följer på bygganmälan [...]. Villkor av det här slaget hindrar naturligtvis inte framtida förändringar som ligger inom ramen för planen, men sådana förändringar måste då föregås av en bygglovsprövning. Regeringen anser att den föreslagna lösningen härigenom uppfyller kravet på rättssäkerhet och förutsebarhet. I planärendet skall grannar och andra kunna bilda sig en uppfattning om förändringarnas art och omfattning. I många fall torde det erfordras att fasadritningar ligger till grund för bygglovsbefrielse för att tydlighetskravet skall anses vara uppfyllt.

Enligt vår uppfattning är den modell som skisseras i propositionen fortfarande användbar. Vår erfarenhet är emellertid att det är förhållandevis ovanligt att kommunerna använder sig av möjligheterna att ta bort bygglovsplikten, även i de fall då detaljplanen endast omfattar ett enda byggnadsverk vars utformning i allt väsentligt är fastlagd redan under planprocessen. Frågan infinner sig då varför kommunerna inte upphäver kravet på bygglov i fler detaljplaner än vad som görs i dag.

Kravet på bygglovsbefrielse förutsätter i praktiken att utformningen av de byggnadsverk som planen möjliggör redan är fastlagd. Under planprocessen är många frågor fortfarande obesvarade, inte minst frågan om det över huvud taget kommer att bli en detaljplan.

Länsstyrelsen kan ha invändningar mot planförslaget utifrån de statliga ingripandegrunderna. Opinionsen kring ett byggprojekt kan svänga under planprocessens gång och det är inte säkert att ledamöterna i kommunfullmäktige delar byggnadsnämndens uppfattning om lämpligheten i ett visst planförslag, allra minst om planarbetet pågår över två olika mandatperioder och det finns förutsättningar för en ny politisk majoritet. Fördjupade studier och utredningar kring t.ex. buller, fornlämningar och risker kan resultera i att den ursprungliga projektidén visar sig vara olämplig eller omöjlig att genomföra. Inte minst finns osäkerhet om på vilket sätt överinstanserna kommer att bedöma projektet, om detaljplanebeslutet kommer att överklagas. Dessa och andra faktorer bidrar till

att en exploatör inte kan utgå från att detaljplanen är genomförbar förrän planen har vunnit laga kraft.

För exploatören är det vanligtvis förenat med förhållandevis stora kostnader att upprätta bygglovshandlingar. Byggnadsverket ska då utformas i detalj, bl.a. för att säkerställa att det finns förutsättningar för att i ett senare skede uppfylla de tekniska egenskapskraven. Till dess att detaljplanen har vunnit laga kraft, ligger det i planeringens natur att det finns risk för att projektet kanske inte kan realiseras. Om detaljplanearbetet måste avbrytas, finns risk för att bygglovshandlingarna har upprättats förgäves.

I många kommuner deltar bygglovshandläggarna sällan eller inte alls i planläggningen, i synnerhet inte när arbetet bedrivs på konsultbasis. Detta kan vara en annan orsak till att möjligheterna att begränsa bygglovsplikten inte används fullt ut. En tredje orsak kan vara att det vanligtvis är förhållandevis enkelt att handlägga ett bygglov när detaljplanen är utformad för ett visst projekt. Bygglovet ger intäkter till byggnadsnämnden, samtidigt som arbetsinsatsen är begränsad.

En annan anledning till att undantagsmöjligheterna inte används i större omfattning kan vara bestämmelsen att undantag inte får beslutas, om en bygglovsprövning är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen (9 kap. 7 § 3 st.). Ibland framförs uppfattningen att det är oklart hur grannarnas intressen ska beaktas i dessa sammanhang. Bl.a. har regeringen genom beslut den 22 november 2007 (M 2006/247/F/P) upphävt en detaljplan för Sörskogen inom Sjödalen, Huddinge kommun, som medgav rätt att utan lov bygga ut balkonger i ett område med befintliga radhus. Planen innehöll en bestämmelse om att villkoret för bygglovbefrielse var att utbyggnaden skulle följa ”Principritning för balkong”. Regeringen fann dock mot bakgrund av att bygglovsbefrielsen rörde utbyggnad av balkonger i ett radhusområde att skyddet för granneintresset inte kunde beaktas utan att åtgärden prövades genom bygglov. Beslutet om planändringen upphävdes därför av regeringen.

Som framgått av redogörelsen ovan finns det anledning att tro att efterfrågan på att begränsa bygglovsplikten genom detaljplanen ofta är begränsad, på grund av att exploatörer inte vill riskera större kostnader än nödvändigt om planarbetet måste avbrytas. Däremot är det naturligtvis angeläget att plan- och byggsystemet är utformat på ett sådant sätt att det är möjligt att förenkla processen i de fall det är önskvärt och lämpligt.

Hur lång tid tar planprocessen egentligen?

Som framgår av utredningens direktiv, uppfattas prövningsprocessen i vissa sammanhang som administrativt betungande och långdragen. Detta gäller framför allt om den nya bebyggelsen först ska prövas genom detaljplaneläggning och därefter i en bygglovsprocess, där såväl beslut om antagande av detaljplan som beslut om bygglov var för sig kan överklagas i flera led.

Enligt vår uppfattning är det i första hand den formella planprocessen som uppfattas ta onödigt lång tid. Det finns därför anledning att närmare studera hur lång tid den formella processen egentligen tar.

Någon heltäckande statistik över hur lång tid processen tar finns inte, men i tidigare nämnda rapport från KTH redovisas ett antal studier som har gjorts av frågan.¹⁵

- Enligt en undersökning från Boverket (2002) av 22 kommuner med varierande förutsättningar och bebyggelsestryck, är handläggningstiden för en normal detaljplan oftast mindre än 9 månader. Bostadsplaner i tillväxtregioner har dock i många fall en tidsåtgång över 12 månader.
- Kalbro & Lind (2001) visar i en fallstudie att den formella detaljplaneprocessen, för ”normala” planer, genomförs på mellan 1,5 och 3,5 år. Planer för förnyelse av äldre villa- och fritidshusområden tog längst tid, 5–10 år, medan projekt med enkla planförfaranden kunde genomföras på några månader.
- Hessel (2003) har, förutom den formella processens längd, även studerat initieringsskedet för drygt 30 detaljplaner som genomförts av JM/Stockholm Saltsjön i Stockholmsregionen. Av studien framgår att tiden för initieringsskedet i genomsnitt var cirka 3,5 år och planskedet cirka 2 år.
- Det har ibland framförts en hypotes om att mer genomarbetade och detaljerade översiktsplaner leder till kortare detaljplaneprocesser. I en undersökning av Sandler (2004) av 39 detaljplaner kan dock den hypotesen inte bekräftas.
- Graner (2004) har studerat 17 detaljplaneprocesser i Stockholms Stad. Den genomsnittliga tidsåtgången – från planbeställning till

¹⁵ Kalbro m.fl., *Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden*, KTH TRITA-FOB-Rapport 2012:1.

antagande av planen – var 3,5 år. Det fanns dock skillnader mellan innerstaden och ytterstaden, där genomsnittstiderna var 5,5 år respektive 2,5 år.

- Skoglund (2006) har undersökt över 200 detaljplaner med cirka 17 000 bostadslägenheter i Stockholms Stad och Tyresö kommun. Resultaten indikerar att tidsåtgången generellt sett har reducerats jämfört med Graners undersökning. Den genomsnittliga planprocessen har tagit cirka 2 år. Tyresö uppvisar, bortsett från komplicerade förnyelseområden, kortare handläggningstider. Processen tar cirka 1 till 1,5 år.
- Mattson och Nilsson (2006) har undersökt 250 detaljplaner i Göteborg, Partille, Malmö och Kristianstad. Den formella planprocessen i samtliga dessa kommuner tar i genomsnitt drygt 1,5 år.
- I Fastighetsägarnas (2008) heltäckande kommunundersökning, med svar från 217 kommuner, är den genomsnittliga tiden från planstart till laga kraft cirka 12 månader. Men spridningen mellan olika planer är stor – från någon månad upp till 5–6 år.
- Den s.k. Stadsbyggnadsbenchen – en sammanslutning av åtta kommuner i Stockholmsregionen¹⁶ – redovisar för drygt 150 detaljplaner dels tidsåtgång från aktiv projektstart till antagande av planen, dels tidsåtgång som också inkluderar väntetid innan projektet aktivt startar och tiden för överklagande inklusive antagande av detaljplaner. Där framgår att tidsåtgången för normalplanen (medianvärde) är 2 respektive 2,5 år.

Prövning av överklagande tar lång tid

Kommunens beslut att anta en detaljplan respektive att ge bygglov överklagas till länsstyrelsen som första instans. Länsstyrelsernas handläggningstider för att hantera överklagandeärenden enligt plan- och bygglagen får ofta kritik för att ta för lång tid.

Av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2011 framgår att den genomsnittliga handläggningstiden för alla länsstyrelser i jämförelse med 2010 har förkortats från 119 till 91 dagar när det gäller överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser (jfr

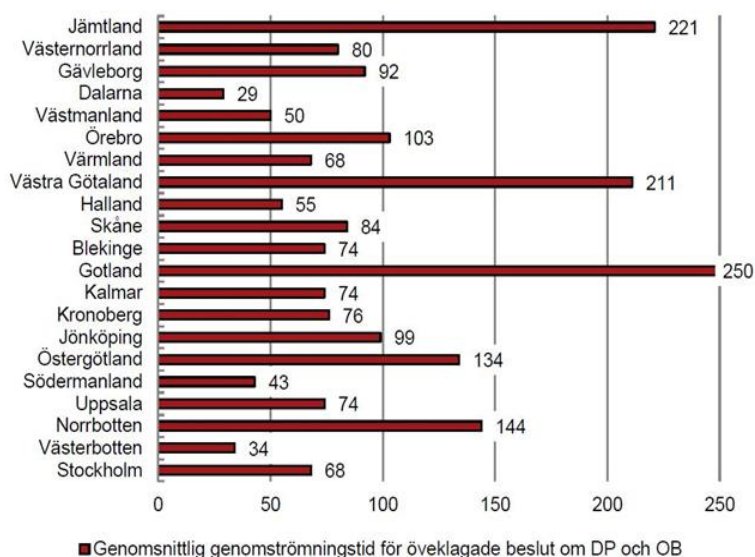
¹⁶ En sammanslutning av kommunerna Haninge, Huddinge, Nacka, Sollentuna, Stockholm, Södertälje, Täby och Upplands Väsby.

diagram 3.1). Detta avser alla länsstyrelser utom Kronobergs och Gotlands län, som inte som redovisade mycket långa handläggningstider 2010 nu har förkortat tiderna kraftigt. Boverket konstaterar i en rapport¹⁷ att det är mycket positivt att så stor förbättring har skett, men att det samtidigt återstår en hel del att göra för att ytterligare minska handläggningstiderna.

För överklagade lov och förhandsbesked redovisade länsstyrelserna i sina årsredovisningar för 2010 i flera fall lång genomsnittlig handläggningstid. Av länsstyrelsernas årsredovisningar för 2011 framgår att den genomsnittliga handläggningstiden ligger på samma nivå som 2010 – 170 dagar (jfr diagram 3.2). Detta gäller för alla länsstyrelser utom Kronobergs och Gotlands län, som inte lämnade någon uppgift för 2010.

Mot denna bakgrund har regeringen i 2013 års regleringsbrev gett länsstyrelserna nya mål för hur lång tid handläggningen av dessa ärenden får ta. Bl.a. gäller att 75 procent av överklagade detaljplaner ska vara avgjorda inom 3 månader och att 90 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 5 månader. Regeringen har även tillfört mer resurser till länsstyrelserna i syfte att förkorta handläggningstiderna.

Diagram 3.1 Genomsnittlig genomströmningstid 2011 (antal dagar) för överklagade beslut om detaljplaner och områdesbestämmelser



¹⁷ Boverket, *Plan- och bygglagen i praktiken*, Rapport 2012:6.

Diagram 3.2 Genomsnittlig genomströmningstid 2011 (antal dagar) för överklagade beslut om bygglov



Vi har i vårt första betänkande bedömt att stora tidsvinster skulle kunna göras i plan- och byggprocessen, om instanskedjan kunde förkortas och att denna fråga därför bör utredas närmare. Enligt förslaget skulle kommunens PBL-ärenden överklagas direkt till mark- och miljödomstolen och inte som i dag till länsstyrelsen. Därigenom skulle instanskedjan förkortas med ett steg.

Delegationsreglerna upplevs som onödigt betungande

Den interna kommunala processen utgör en väsentlig del av tiden för det totala planarbetet, inte minst när det gäller att lägga fram ärenden för politisk behandling, skicka ut handlingar, justera protokoll m.m. I dag gäller huvudregeln att detaljplaner ska antas av kommunfullmäktige, men att fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planer som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse (jfr 5 kap. 27 § PBL). Utrymmet för vilka planer som kan antas av kommunstyrelsen upplevs dock vara begränsat. En fråga som har diskuterats vid flera tillfällen är därför om inte fler ärenden borde kunna delegeras.

Byggprocessutredningen uttryckte det så här (SOU 2008:68 s. 157).

Att fullmäktige som huvudregel ska fatta beslut om detaljplaner förefaller inte längre självklart. Man kan bara erinra om att det numera inte anses nödvändigt att i planärenden låta regeringen utgöra slutinstans efter överklagande. Det politiska inslaget i prövningen av detaljplaner är i själva verket inte så framträdande som man har föreställt sig tidigare. I viss analogi med det synsättet kan det vara naturligt att i stället i princip lägga besluten på byggnadsnämnden. Det handlar ju faktiskt om sådana intresseavvägningar och om myndighetsutövning gentemot enskilda som lämpar sig väl för en specialreglerad nämnd.

Reglerna om expediering av beslut om lov m.m.

Genom regeringens förslag *Komplettering av den nya plan- och bygglagen* (prop. 2010/11:63) infördes kompletterande bestämmelser om underrättelser till kända sakägare för att beslut om lov och förhandsbesked ska vinna laga kraft. Den nuvarande ordningen innebär att ett meddelande om ett besluts huvudsakliga innehåll ska skickas till kända sakägare i samband med att en elektronisk kungörelse om beslutet införs i Post- och Inrikes Tidningar, PoIT. Vissa undantagsmöjligheter finns för de fall då ett stort antal personer ska underrättas. Sökanden och en begränsad krets av andra berörda, framför allt de som har haft invändningar mot beslutet, ska delges beslutet om lov eller förhandsbesked.

De nya reglerna om expediering innebär att mycket arbete läggs på att underrätta sakägare och andra berörda när beslutet redan är fattat. Enligt uppgifter till utredningen är det vanligt att kommuner inte följer reglerna, eftersom de uppfattas som administrativt tungrodda och i vissa fall även onödiga. Exempelvis anges i 9 kap. 41 b § PBL bl.a. att ägare av en fastighet, som gränsar till den fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, ska underrättas om det meddelande som införs i PoIT. Denna skyldighet gäller även i de fall fastigheten är så stor så att grannen inte kan se eller på annat sätt uppfatta den sökta åtgärden, dvs. även i de fall då grannen inte kan anses vara berörd av åtgärden enligt bestämmelserna i 22 § förvaltningslagen (1986:223).

Att någon ska informeras om ett beslut som denne inte är berörd av i rättslig mening har ifrågasatts. Vidare har det ifrågasatts om den elektroniska kungörelsen i PoIT är en godtagbar lösning för att okända sakägare ska anses ha underrättats om beslutet, bl.a.

om förfarandet tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet. PoIT är en elektronisk publikation, där kungörelser om alla beslut om lov eller förhandsbesked ska införas enligt 9 kap. 41 a §. Under 2012 infördes 82 053 meddelanden avseende beslut om lov och förhandsbesked i PoIT. Bolagsverket saknar system för att följa upp hur många som tar del av denna information. Det går således inte med säkerhet att uttala sig om informationen används.

Utifrån ett effektivitetsperspektiv har det ifrågasatts om det är ändamålsenligt att byggnadsnämnden ska lägga ner ett omfattande arbete med att underrätta den som kan antas vara berörd av ett beslut när beslutet redan är fattat. Om den som berörs av beslutet har något att invända, kan det ju tyckas naturligt att denne ges tillfälle att yttra sig innan beslutet är fattat, snarare än att synpunkterna ska tillgodoses först efter ett eventuellt överklagande.

4 Plan- och bygglovsprocessen i några andra länder

4.1 Olika planeringstraditioner i olika länder

Utredningen ska enligt direktiven särskilt studera och analysera de reformer som nyligen har genomförts eller är på väg att genomföras i Tyskland och Storbritannien och som syftar till att genom lagstiftningsåtgärder förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocesserna i respektive land. Med tanke på den korta tid som har stått till utredningens förfogande har det inte funnits utrymme för att mer ingående eller med egna resurser på plats ta del av hur system och processer för fysisk planering och tillståndsgivning fungerar i respektive land. Vi har i stället förlitat oss på publicerat och opublicerat skriftligt material som underlag för framställningen i detta kapitel.

I direktiven omnämns Tyskland och Storbritannien som 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 lagstiftningstradition och synsätt på plan- och byggnadslagstiftningens uppbyggnad och funktion. Redovisningen i det följande omfattar därför såväl Danmark och Norge som Storbritannien och Tyskland.

Mot den här bakgrunden bygger framställningen främst på följande dokument.

- Review of European Planning Systems (De Montfort University, Leicester 2009)
- National spatial planning policies and governance typology. PLUREL Deliverable report 2.2.1. 2010

- A Guide to the Planning System in Scotland (The Scottish Government, Edinburgh 2009)
- Planning Reform Scotland: The Next Steps. Scottish Government's key actions on planning reform (www.scotland.gov.uk)
- Localism Act 2011, Part 6 Planning (The Stationery Office 2011)
- National Planning Policy Framework (Department for Communities and Local Government, London 2012)
- Europeiska plansystem i korthet (Boverket 2012, opublicerad rapport)
- Analys av bostadsbyggandet i Norden – nordiska plansystem (Boverket, Rapport 2011:27)
- En undersökning av plan- och tillståndssystemen i Danmark, Norge, Storbritannien och Tyskland (ännu opublicerat forskningsprojekt vid KTH Arkitektur och Samhällsbyggnad 2013)
- Tysk effektivitet eller svensk demokrati? En studie i planering (opublicerad arbetsrapport från Kulturgeografiska institutionen vid Uppsala Universitet 2013)

De flesta europeiska länder har i grunden likartade principer bakom den lagstiftning som reglerar fysisk planering. Det finns emellertid skillnader i statsskick, rättsgrundsatser och politisk historia som gör att systemen och hierarkierna ser olika ut. Vissa länder har styrning uppifrån och ner, medan andra hämtar planeringsförutsättningar från underordnade nivåer. I princip finns det alltid en samverkan mellan nivåerna, men den samverkan kan se olika ut. Även i länder där kommunerna till synes har stor frihet, kan det krävas att planerna fastställs av staten i någon form.

När det gäller rätts- och förvaltningstraditioner delas Europa ofta in i fyra olika grupperingar eller "familjer" – den brittiska, den napoleonska, den germanska och den skandinaviska traditionen.

I Storbritannien följer planeringsfrågorna den brittiska rätts-traditionen med "case law", där varje ärende är sitt eget utan detaljerat regelverk. Storbritannien är starkt centraliserat med begränsningar i det lokala självstyret. Överklagandesystemet tryggar centralstatens kontroll av lokala beslut och garanterar att nationella riktlinjer följs. I det brittiska systemet är inbyggt ett motsatsförhållande mellan den lokala myndigheten och den som ansöker om en åtgärd – ett tvåpartsförhållande där det handlar om att få rätt. Det finns

tre funktioner i det brittiska systemet – planläggningen, utvecklingsfrågorna och den reglerande och kontrollerande funktionen.

Den napoleonska traditionen, som omfattar Medelhavsländerna tillsammans med Nederländerna och Belgien, bygger på en nationell lagstiftning med planeringsregler och ett hierarkiskt system med en nationell policy, som övergår till en lokal nivå med zonindelning för olika markanvändning. Det är en kombination av central styrning med inslag av anpassning till lokala önskemål i en komplicerad process. I Frankrike och Nederländerna är ansvar och roller relativt tydliga, medan de regionala motsättningarna speglar Belgiens och Spaniens system. Italien och Grekland har fragmenterade och mycket komplicerade system.

Den germanska traditionen, som förutom Tyskland även omfattar Schweiz och Österrike, präglas av en i jämförelse med andra länder rigorös lagstiftning. I Tyskland har systemet ett starkt regionalt inslag genom förbundsstaterna. Det finns en tydlig regional hierarki, men den är styrd av ett nationellt regelverk.

Den skandinaviska traditionen, som omfattar de nordiska länderna, är sannolikt det mest decentraliserade systemet i Europa, med en nationell nivå som är starkt reducerad. Systemet har också ett svagt inslag av regional planering men ett starkt kommunalt fokus. Det har ett starkt administrativt inslag och planeringen bygger ofta på förhandlingar mellan kommunen och byggherren.

4.2 Danmark

4.2.1 Övergripande planeringsstruktur

All fysisk planering i Danmark är förankrad i planlagen (*planloven*, PL), som fördelar ansvaret mellan Miljöministeriet, fem regionråd och 98 kommunstyrelser.

Danmark har ett nationellt övergripande ramverk för planering. Efter varje val till Folketinget publicerar Miljöministeriet en redogörelse av vilka parametrar som den regionala och kommunala planeringen ska förhålla sig till. Redogörelsen innefattar relevanta politiska beslut i form av lagstiftning, handlingsplaner, sektorsplaner, och regeringsbeslut inom fysisk planering liksom överenskommelser mellan myndigheter. Särskilda bestämmelser om den kommunala planeringens innehåll kan föreskrivas av staten, vilket

möjliggör en nationell styrning av den kommunala planeringen inom specifika ämnes- och geografiska områden.

Den danska staten har ansvar för mer komplicerade planeringsprojekt. För att effektivt tillgodose och uppfylla sin roll har Miljöministeriet sju regionala kontor för mark- och miljöfrågor och kan genom dessa följa tillämpningen av bestämmelserna i planlagen. Det danska Miljöministeriet har rätt att, och ska, ingripa mot planer på regional och kommunal nivå som inte anses beakta nationella intressen. Regionplaneorganen har i sin tur rätt att ingripa mot kommunala planer, som inte är förankrade i gällande regionplan.

Den fysiska planeringen i Danmark är uppbyggd som ett ramstyrningssystem, där varje nivå fastlägger ramarna för den underliggande nivån. Det är alltså i praktiken kommunerna som utför planläggningen av hur de danska städerna och landsbygden utvecklas, men det sker inom ramar som fastlagts av staten och regionen.

Den danska översiktsplanen – kommunplanen – utgör ramverket för efterföljande beslut om lokalplaner och i individuella bygglovsprövningar. Kommunplanen kan överklagas för rättsprövning, dvs. om förfarandereglerna har följts. Överklagandet prövas av *Naturklagenævnet*, som är en oberoende myndighet under Miljöministeriet.

De fem regionerna och Bornholms kommun ansvarar för att arbeta fram en regional utvecklingsplan (RUP) för sina respektive geografiska områden. Dessa planer ska arbetas fram under de två första åren av varje mandatperiod och innehålla en beskrivning av önskvärd rumslik utveckling inom en rad prioriterade områden. De ska också innehålla en beskrivning av hur regionen tänker arbeta för att uppnå utsatta mål, ett handlingsprogram för regionens utveckling. I detta ligger att regionorganet kan finansiera specifika projekt för att uppnå utsatta mål.

Den nationella planeringen har ansvaret för att riksintressen tillgodoses i den kommunala planeringen. Naturstyrelsen redovisar varje mandatperiod de nationella intressen som kommuner och regioner ska ta hänsyn till i sin planering och hur de ska förhålla sig till dessa. Staten har det överordnade ansvaret för samordning av planläggning i Köpenhamnsområdet, som utgörs av Region Hovedstaden och delar av Region Sjaelland. Det finns i planlagen särskilda regler för markanvändning och byggande i de olika delarna av huvudstadsregionen. Det finns också särskilda bestämmelser om samordning mellan planläggning av mark och utbyggnad av infrastruktur.

Miljöministeriet arbetar fram nationella planer för vatten och planer för Natura 2000-områden. Kommunerna arbetar i sin tur fram handlingsplaner för hur mål och ambitioner i dessa kan tillgodoseas i den kommunala planeringen. Regionplaneorganen utvecklar program för tillgång och utvinning av naturresurser. Dessa planer är bindande för kommunens planering. Den nationella myndigheten för transporter tar fram en nationell plan för infrastruktur, som kommunerna måste förhålla sig till.

Planlagen sätter minimikrav på medborgarinflytande i arbetet med att ta fram kommunala planer, regionala utvecklingsstrategier och nationella riktlinjer och beslut, som till exempel planeringsdirektiv. För samtliga dessa beslutsunderlag ska aktuella förslag publiceras i en rapport.

När nya planer utarbetas eller vid större ändring av gällande plan, ska medborgarna engageras i två separata skeden. I ett första skede ska myndigheten samla in idéer och förslag från medborgarna. Detta sker innan den formella planprocessen sätter igång. Därefter utarbetas ett konkret förslag som sänds ut på ett formellt samråd. Fastighetsägare, grannar, intresseorganisationer, myndigheter och andra berörda har då minst åtta veckor på sig att lämna synpunkter, invändningar och förslag på ändringar.

Planeringsorganen, framför allt kommunerna, har möjlighet att ha högre ambitioner beträffande medborgarinflytande. I vissa fall har kommunerna utvecklat specifika policys beträffande dessa ambitioner, medan flera kommuner använder en längre process utanför och innan den formella planprocessen för att informera allmänhet och berörda och genom detta få tillgång till ytterligare underlag.

4.2.2 Kommunal planering

Under första hälften av varje mandatperiod ska kommunen arbeta fram en strategi för den rumsliga planeringen. Strategin ska beskriva den politiska målsättningen och hur planeringen har utvecklats sedan förra mandatperioden. Strategin ska också innehålla ett beslut om gällande kommunplanen ska revideras i delar eller helt. Flera kommuner har sedan detta krav infördes utvecklat ett arbetssätt som binder samman strategin för planering med andra kommunala policydokument som till exempel näringslivsutveckling, kultur och hälsa. Detta har lett till att den kommunala planeringsstrategin har

generat ett bredare politisk engagemang och stöd i hela organisationen.¹ Precis som de konkreta planförslagen, i form av kommun- och lokalplan, konsulterar kommunen om strategin under en åtta-veckors period.

Kommunplan

Kommunplanen summerar och konkretiserar i ett rumsligt perspektiv de politiska målen för utvecklingen inom kommunerna. Den redovisar ett ställningstagande för hur utveckling av städer och landsbygd bör ske, hur den förhåller sig till nationella planeringsdirektiv, liksom till relevanta regionala dokument. Kommunplanen innehåller övergripande målsättning för kommunens utveckling och markanvändning under den kommande tolvårsperioden – markanvändningspolicy – och utgör ett övergripande ramverk med bindande verkan för innehåll och utformning av lokalplaner för och inom specifika områden.

Innehållet i planen varierar beroende på kommun men innefattar oftast ställningstaganden om stadsutveckling, fritidsboende, lokalisering av störande verksamheter, detaljhandelsetablering, rekreationsområden och kolonistugeområden, särskilt värdefulla områden (kultur, landskap, jord- och skogsbruksmark med mera) och hur planen förhåller sig till överordnade planeringsdirektiv och nationella planer. Plandokumentet innehåller också en redogörelse för hur planen uppfyller den lokala planeringsstrategin och hur konkreta förslag i planen kronologiskt ska implementeras. Planen utgör grund för den mer detaljerade planeringen i form av lokalplaner och styr kommunens beslut vid individuella bygglovsprövningar eller beslut om ändrad markanvändning. Även den kronologiska ordningen som redovisas i planen kan vara grund för att kommuner inte beviljar lov för specifika projekt som strider mot den redovisade strategin.

Lokalplan

Medan kommunplanen ger en översiktlig bild av hur kommunens utveckling bör ske i form av ny bebyggelse, arbetstillfällen och transporter så innehåller lokalplanerna bindande bestämmelser som

¹ Boverket, *Analys av bostadsbyggandet i Norden – nordiska plansystem*, Rapport 2011:27.

anger för fastighetsägare och grannar den tillåtna utvecklingen och markanvändningen inom begränsade områden. Lokalplanens utformning är flexibel och kan innehålla bestämmelser om storlek och placering av byggnader, vägar, gång- och cykelbanor liksom bestämmelser om den estetiska utformningen av ett område. Vidare kan lokalplanen vara av skiftande karaktär och geografisk täckning och kan även vara tematisk, till exempel ange hur skyltar ska utformas inom ett specifikt område.

Lokalplanen ger rättighet, men ingen skyldighet, att använda marken i enlighet med planen. Expropriering är dock ett alternativ för att säkra genomförandet. Mindre avvikelser från planen kan också godkännas, om kommunen anser det lämpligt. Krav på lokalplan är i Danmark, precis som i Norge, inte helt tydligt eller särskilt lättolkat. Enligt planlagen ska kommunen arbeta fram en lokalplan för större projekt. Termen större projekt är dock relativ och delvis beroende på var i landet projektet ska genomföras. Utbyggnad av ett bostadsområde eller avvikande markanvändning i ett etablerat område kräver dock alltid att en lokalplan tas fram. Detta kan till exempel gälla en hotelletablering i ett sommarstugeområde. Likaså krävs lokalplan, om kommunen önskar att införliva ett markområde utanför stadsbebyggelsen med den urbana zonen.

En lokalplan krävs även för att genomföra större avstyckningar eller större rivningar samt i övrigt när det är nödvändigt för att säkra kommunplanens genomförande. I det senare fallet är det ett kommunalt ansvar att skyndsamt utarbeta förslag till lokalplan. Då finns det möjligheter att begära att byggherren bistår kommunen med utarbetandet av planen. En lokalplan kan upphävas när planläggning inte längre behövs.

En lokalplan som tillåter urbana ändamål måste innehålla reglering om användning av mark och bebyggelse, vägar och storlek på fastigheter. Planer som ger möjlighet till etablering av detaljhandel måste reglera maximal bruttoareal. Lokalplaner inom områden som är bullerutsatta måste innehålla bestämmelser om åtgärder för bullerskydd.

Vad som kan regleras i lokalplan finns angivet i planlagen enligt följande.

- Utformning, underhåll och användning av obebyggd mark
- Bebyggelsens lokalisering, omfattning, användning och utformning
- Lokalisering av infrastruktur som spår och ledningar

- Störningsskydd såsom bullerplank, murar etc.
- Fastigheters storlek och avgränsning
- Bevarande av bebyggelse
- Utformning av anläggningar inom vattenområden

Dessutom får det ställas krav på att ny bebyggelse ska uppföras som lågenergibebyggelse.

I bygglagen (*byggeloven*, BL) finns generella regler kring exploateringsgrad, storlek på fastigheter, högsta byggnadshöjd respektive minsta avstånd till tomtgräns för bebyggelse. Dessa regler gäller förutsatt att inte annat regleras i lokalplan.

Ett förslag till lokalplan ska offentliggöras med en gransknings-tid på minst åtta veckor inom vilken invändningar mot förslaget ska framställas. I samband med offentliggörandet ska en skriftlig underrättelse om förslaget skickas till ägarna och brukarna av fastigheter inom planområdet samt andra som kommunen bedömer att förslaget har väsentlig betydelse för.

Därutöver ska även underrättelse skickas till lokala föreningar och klagoberättigade rikstäckande föreningar, som skriftligen anmält att de vill bli underrättade om planförslag. Underrättelsen ska innehålla upplysning om granskningstiden. Miljöministeriet, myndigheter och grannkommuner kan under granskningstiden lägga veto mot ett förslag till lokalplan för frågor som de har att bevaka. Ett veto innebär att planen inte kan antas innan enighet uppnås i frågan. Om parterna inte kan komma överens, kan de lyfta frågan till Miljöministeriet för avgörande.

Efter granskningstiden kan kommunstyrelsen anta lokalplanen om inga veton inkommit. En antagen lokalplan ska offentliggöras inom åtta veckor.

Det finns ingen möjlighet att överklaga innehållet i en antagen lokalplan. En prövning får endast ske om planen står i strid med gällande regler eller har upprättats felaktigt. Det är alltså inte möjligt för t.ex. grannar att överklaga planens effekter på omgivningen. Överklagande sker till Naturklagenævnet, vars beslut inte kan överklagas. Klagoberättigade är Miljöministeriet samt var och en med ett rättsligt intresse i saken.

När en lokalplan krävs enligt kommunplanen, ska kommunen skyndsamt upprätta planen. Antagande av planen måste ske inom tre år från beslut om planförslag. En studie som Naturstyrelsen

genomförde 2005² om tidsåtgången från politiskt beslut att påbörja planläggning till slutligt antagande visade att mer än tre fjärdedelar av antalet planer antogs inom ett år och att alla planer hade antagits inom 18 månader.

4.2.3 Byggtillstånd

Byggtillstånd krävs vid nybyggnad, rivning, ombyggnad, tillbyggnad av bebyggelse och väsentligt ändrad användning av bebyggelse. I bebyggelse ingår byggnader, murar och andra fasta konstruktioner samt anläggningar. Vissa mindre åtgärder är undantagna kravet på tillstånd och kräver endast anmälan. Det gäller t.ex. en carport eller ett garage.

Ett byggtillstånd kan delas upp i deltillstånd, vilket betyder att vissa åtgärder kan påbörjas utan att alla frågor är slutligt avklarade.

Vid prövning av ansökan om byggtillstånd ska kommunen säkerställa att reglerna i bygglagen efterlevs. Vid handläggningen av tillstånd ska åtgärden prövas mot följande kriterier.

- Krav i lokalplan
- Generella byggregler i BL som avser tomtstorlek, exploateringsgrad, maximal bygghöjd och avstånd från tomtgräns
- Tekniska konstruktionsbestämmelser i byggnadsreglementet
- Krav i enlighet med andra lagar såsom lag om naturskydd, skog, sanering m.m.

Om sökt åtgärd inte uppfyller generella krav eller bestämmelser i lokalplanen, kan en dispens lämnas i vissa situationer. Kommunen kan ge dispens, om det inte strider mot principerna för planen och bestämmelsen inte handlar om överordnade intressen. Större avvikelser kan dock bara genomföras med hjälp av en ny plan. Det går inte att lämna dispens från formella regler. Om det i byggtillståndet tas upp krav från annan lagstiftning, ska det särskilt nämnas. Tillstånd kan även göras beroende av att bebyggelsen får en sådan yttre utformning att den passar in i omgivningen.

Innan tillstånd ges, kan en förhandsdialog hållas med ägaren. Där kan ramar för projektet klaras av och avtal kan tecknas om exempelvis tidsplaner. En förhandsdialog kan även användas före

² Skov- og Naturstyrelsen/Dansk Byplanlaboratorium, *En Lokalplanundersøgelse*, 2005.

en ansökan för att avgöra om en åtgärd omfattas av undantag från prövning av tekniska bestämmelser.

Kommunens beslut enligt bygglov kan endast överklagas för rättsprövning. Ett överklagande kan bara ske av den som har ett väsentligt intresse i sakens utfall.

4.3 Norge

4.3.1 Övergripande planeringsstruktur

Ansvar för planering enligt plan- och bygglagen (*plan- og bygningsloven*, Pbl, som trädde i kraft 1 juli 2009) fördelas mellan regeringen, länen (*fylkeskommunerna*) och kommunerna. För uppföljning och tillämpning av Pbl ansvarar Miljövrnddepartementet (plandelen) och Kommunal- och regionaldepartementet (byggdelen).

Regeringen fastställer nationella mål och riktlinjer för den regionala och kommunala planeringen. Regeringen har också slutlig godkännanderätt om de regionala planeringsstrategierna. Det finns även möjlighet för staten att bedriva konkret planeringsverksamhet.

Länen ska utarbeta och anta den regionala planeringsstrategin liksom regionala planer, om det finns behov för sådana planer. Kommunerna ansvarar för att utarbeta kommunala planeringsstrategier (kommunplaner, motsvarande översiktsplan) och detaljplaner (*reguleringsplaner*). Gemensamt för samtliga nivåer är alltså att en överordnad strategi finns för den fysiska planläggningen. Dessa strategier ska tas fram för varje mandatperiod och ska beskriva hur politiska mål kommer att beaktas och uppfyllas genom planläggning. Dessa strategier ska också redogöra för behovet av nya planer.

Miljövrnddepartementet är ytterst ansvarigt för frågor rörande planering och markanvändning. Det nationella ramverket för planering består av nationella förväntningar på den regionala och kommunala planeringen, statliga riktlinjer (*planretningslinjer*) och statliga planbestämmelser. I särskilda fall kan även en statlig markanvändningsplan (*arealplan*) arbetas fram.

De nationella förväntningarna på den regionala och kommunala planeringen utgör en mer generell statlig styrning av den regionala och kommunala nivån. Statens förväntningar på efterföljande planering sammanställs i ett dokument, där utvalda teman av nationellt

intresse eller prioriterade politikområden lyfts fram. Sammanställningen utgör inte en fullständig redovisning av nationella intressen som ska beaktas vid planläggning utan är snarare en beskrivning av prioriterade områden under mandatperioden. Det kan gälla klimat och energi, stads- och tätortsutveckling, kollektivtrafik och infrastruktur, näringslivsutveckling, natur- och kulturmiljö eller hälsa och livskvalitet.

De kommunala och regionala planeringsstrategierna ska beakta de nationella förväntningarna. De nationella förväntningarna gäller endast för planering enligt plan- och bygglagen. Syftet med denna sammanställning är att göra planeringen mer tydlig och förutsägbar och att underlätta kommunikationen mellan olika myndigheter och de regionala och lokala planeringsorganen.

Statliga riktlinjer för planeringen kan tas fram för specifika geografiska områden eller vara tematiskt avgränsade och gälla hela landet. Syftet med riktlinjerna är att konkretisera de nationella förväntningarna och att allmänt visa på politik- och intresseområden som är särskilt viktiga att beakta i planläggning på nationell, regional och kommunal nivå.

Riktlinjerna ligger till grund för statliga myndigheters och regionala och kommunala planeringsorgans planläggning. Likaså är riktlinjerna vägledande i beslut om överklagade planer. Däremot är de inte den enda grunden för att neka tillstånd/lov till privata åtgärder. Kommunen kan dock utfärda byggförbud inom specifika områden i väntan på planläggning som överensstämmer med riktlinjerna och på så sätt hindra att inte önskade projekt genomförs inom ett specifikt område.

De statliga riktlinjerna ska ligga till grund för den regionala och kommunala planläggningen enligt Pbl och tillståndsprövning enligt annan lagstiftning. Enligt Pbl har olika sektorsmyndigheter och andra departement möjlighet att ta initiativ till förslag till nya riktlinjer efter samråd med Miljövärndepartementet. Förslag till nya riktlinjer skickas på samråd till berörda kommuner, regionala planmyndigheter och andra berörda intressenter.

Statliga planbestämmelser är rättsligt bindande och fastställer att det inom begränsade geografiska områden, eller i hela landet, inte får genomföras särskilt angivna bygg- eller utvecklingsprojekt utan närmare samråd med departementet. Statliga planbestämmelser har företräde framför äldre markanvändningsplaner och ska hindra att sådana äldre planer används för att främja oönskad utveckling inom definierade områden. Statliga planbestämmelser som avser hela

landet kan gälla generella byggförbud av preciserade slag, till exempel externa handelsetableringar. En kommun kan inte ge dispens inom områden som täcks av sådana bestämmelser. Om planer tas fram i konflikt med statliga planbestämmelser, ska invändning mot planen framföras och planen då avgöras på departementsnivå.

En statlig markanvändningsplan (*arealplan*) kan utarbetas då det anses nödvändigt för att genomföra viktiga statliga eller regionala utvecklings- eller bevarandeprojekt. Markanvändningsplaner ska normalt användas för projekt, vars genomförande inte kan säkras genom den regionala, mellankommunala eller kommunala planläggningen. En arealplan kan antingen vara en detaljerad plan eller ett komplement till arealdelen av kommunplanen. Det finns två tillvägagångssätt för att ta fram en statlig arealplan – antingen uppdrar Miljövarnardepartementet åt kommunen att ta fram planförslaget eller så utarbetas det av departementet självt. I det senare fallet bistår kommunen departementet. Processen för att ta fram en statlig markanvändningsplan följer den som gäller för kommunens arbete med en kommunplan eller en detaljplan med undantaget att planen antas av departementet och inte av kommunen.

4.3.2 Regional planering

En regional planstrategi är ett verktyg för att ta ställning till vilka regionala frågor som är viktiga att arbeta med för länsstyrelser (*fylkesting*) och kommuner. Arbetet med en regional planstrategi ska leda fram till beslut om vilka planer som ska tas fram. Detta beslutas utifrån de viktigaste regionala behoven och med utgångspunkt i nationella mål och ramar som är framtagna av regeringen och Stortinget.

Strategin tas fram under första delen av varje mandatperiod och utarbetas i samverkan med berörda kommuner, statliga myndigheter, organisationer och institutioner. En regional planstrategi är ett obligatoriskt krav som det åligger fylkeskommunerna att ta fram enligt Pbl. Syftet är att förankra en generell inriktning för den regionala utvecklingen eller i specifika delar av regionen. Strategin förpliktigar också deltagande planmyndigheter att verka för att den i strategin önskade utvecklingen uppmuntras och tillgodoses genom den efterföljande planeringen.

Förutom det obligatoriska innehållet beträffande nationella mål, står det fylket fritt att behandla de frågor som anses viktiga

beroende på specifika regionala förutsättningar och trender. Enligt lagkommentaren kan strategin bland annat behandla frågor som rör social utveckling, fysisk utveckling (infrastruktur, lokalisering av nya bostäder) samt kunskaps- och kompetensbehov. Beslut om hur strategin ska följas upp genom planläggning fattas av de aktörer som medverkar i att ta fram strategin och kan antingen innebära att en eller flera regionala planer tas fram eller att planläggning sker genom mellankommunal plansamverkan. De kan också besluta att regionala planbestämmelser ska tas fram för att tydligare främja att de strategiska målen genomförs.

Förslag till planstrategi ska sändas på samråd till de aktörer som varit med i den inledande fasen. De har under denna tid möjlighet att lämna synpunkter på och eventuella kommentarer till förslaget. Det är fylkestinget som beslutar om hur lång samrådstiden bör vara, men ett minimikrav på sex veckor är fastställt i lag. Fylkestinget antar därefter strategin, varefter den skickas till regeringen för godkännande. Det är i detta skede som eventuella kommentarer och synpunkter behandlas. Regeringen kan ändra innehållet i strategin innan den godkänner en slutlig version.

Regionala planer kan tas fram för att konkretisera den regionala planstrategin och för att verka för att nationella mål och riktlinjer uppnås. Det kan handla om att utarbeta en regional plan för fylket som helhet, för del av fylket eller för ett specifikt temaområde gällande hela eller delar av fylket. Vilken planform som lämpar sig bäst, är beroende av den aktuella planuppgiften och det geografiska område som är föremål för planläggning.

Den regionala planstrategin fastlägger vilka regionala planer som ska arbetas fram. En förutsättning för den regionala planeringen är att kommunerna är delaktiga även om det inte finns krav på enighet. Likaså är det viktigt att statliga och regionala myndigheter är delaktiga i processen, då de regionala planerna inte sällan behandlar mål och intressen som identifieras i mer långsiktiga sektorsplaner.

De regionala planerna ska ha ett långsiktigt perspektiv och ska framför allt göra avvägningar mellan intressekonflikter över sektors- och kommungränser. Inför arbetet med regionala planer tas ett planprogram fram, som fastställer vilken typ av plan som ska utvecklas, syftet med planläggning, överordnade styrdokument som påverkar planen, organisation för arbetet, berörda och medverkande aktörer. För de planer som ska innehålla specifika riktlinjer beträffande utbyggnad ska också en konsekvensutredning genomföras.

4.3.3 Kommunal planering

Den kommunala planeringen ska ta hänsyn till kommunala, regionala och nationella intressen och ska följa de mål som har antagits på nationell nivå. Planeringen ska också överensstämja med den regionala planeringsstrategin och eventuella regionala planer. Den kommunala planeringen innefattar flera olika planformer, från detaljerade planer i skärningspunkten till byggprövning till mer strategisk samhällsplanering genom kommunplanen. Som övergripande styrdokument för kommunens planering ska det finnas en planstrategi. I strategin ska också anges om gällande kommunplan helt eller delvis är i behov av revidering.

Enligt Pbl ska kommunen varje mandatperiod utarbeta en strategi för det fortsatta planarbetet. Planstrategin ska ange huvuddragen med möjligheter och utmaningar för utvecklingen inom kommunen liksom behovet av nya planer. I detta ligger också aktualitetsprövning av kommunplanen. Generella riktlinjer för den rumsliga utvecklingen kan också ingå som en del i strategin. Strategin är alltså inte en planform i sig utan ett hjälpmedel att identifiera behovet av konkret planläggning liksom ett ramverk som fastställer principerna för efterföljande planering. Detta kan också omfatta större detaljplaner (*områdesregulering*) som kommunen själv eller i samarbete med andra myndigheter eller privata aktörer tar fram under mandatperioden. Strategin anger således ramarna för kommunens eget planarbete och kan utgöra en första referenspunkt för privata planinitiativ.

Kommunen är skyldig att konsultera och inhämta synpunkter på förslag till strategi från statliga myndigheter, regionala organ liksom grannkommuner. Även om det inte finns någon lagstadgad skyldighet att beakta sådana synpunkter, är det viktigt för kommunen att strategin inte skapar konflikter som kan påverka arbetet med efterföljande planläggning. På liknande sätt uppmuntras kommunen till att involvera allmänheten i arbetet med strategin, även om det inte finns något krav på sådan rådfrågning.

Den kommunala planstrategin är inte bindande för kommun eller enskilda men klargör vilka frågor som anses viktiga och omfattningen av det framtida planarbetet, både när det gäller att ta fram nya planer och att upphäva gällande och rättsligt bindande planer. Kommunen kan även genomföra planläggning utanför ramarna för strategin.

Kommunplan

Alla kommuner ska ha en kommunplan. Kommunplanen utgör ett styrdokument som sätter ramarna för utvecklingen och markanvändning i kommunen. Kommunplanen ska ta tillvara nationella, regionala och lokala mål, intressen och uppgifter, liksom att beakta eventuella nationella och regionala riktlinjer och bestämmelser.

Kommunplanen är uppdelad i två delar, en generell del med handlingsplan och en markanvändnings-/förvaltningsdel (arealdel).

Kommundelplaner kan tas fram för specifika teman eller sektorer och kommunerna kan själva avgöra vad som är mest lämpligt att behandla i olika planer.

Handlingsplanen ska uppdateras årligen och innehålla ett program för att genomföra satta strategiska mål under kommande fyra år eller längre. Den anger en generell inriktning för kommunens utveckling och fortsatta planarbete med handlingsprogram och prioriteringsordning för till exempel planläggning. Arealdelen däremot är rättsligt bindande för framtida markanvändning för myndigheter och enskilda. Den ska ange områden för bebyggelse, infrastruktur, grönstruktur, försvaret, lantbruk och friluftsområden, liksom användning, hantering och skydd av vattenområden. Arealdelen är bindande för markanvändningsbeslut.

Detaljplan

En *reguleringsplan* är en detaljerad plan för ett avgränsat område som innehåller bestämmelser för användning, skydd och utformning av mark och omgivning. Planen kan utarbetas av kommunen eller av en privat aktör. Ansvar för att planförfarandet följer lagens krav, liksom själva antagandet av planen, ligger dock alltid hos kommunen.

Detaljplanekravet gäller för större byggen och anläggningar. I den övergripande planen (arealdelen) kan kommunen också redogöra för i vilka andra fall detaljplanekravet gäller. Det preciseras inte närmare i Pbl vad som avses med begreppet större byggen eller utvecklingsprojekt. Det norska detaljplanekravet är således ganska flexibelt och öppet för lokal tolkning i enskilda fall med utgångspunkt i de lokala förhållandena och med hänsyn till vad som ska genomföras.

Det finns två former av *reguleringsplan* – en så kallad *områderegulering* och en så kallad *detaljregulering*. *Områderegulering* behandlar ofta ett större område, medan *detaljregulering* behandlar ett mindre område eller enskilda byggprojekt. För att relatera planformerna till svenska förhållanden finns likheter mellan de norska *områderegulering* och våra områdesbestämmelser, medan *detaljregulering* påminner mer om våra detaljplaner.

I planen ska anges tillåten markanvändning. Olika typer av markanvändningar – som är reglerade i lagstiftningen och genom förordning – kan kombineras med varandra. Pbl anger följande markanvändningskategorier.

- Bebyggelse
- Anläggningar
- Vägar
- Teknisk infrastruktur
- Grönområden
- Jordbruk
- Natur och fritid

Utöver dessa markanvändningskategorier ger Pbl en uttömmande uppräkningslista över vilka bestämmelser som kan utfärdas.

- Utformning och estetiska krav på områden och byggnader
- Villkor för användning av mark och byggnader, som behövs för att tillgodose syftet med planen eller tillvarata olika intressen i och utanför planområdet
- Gränsvärden för föroreningar
- Funktions/kvalitetskrav på byggnader, anläggningar och mark,
- Antal och största/minsta storlek på bostäder i området
- Krav på tillgänglighet
- Bevarande och skydd av byggnader och natur
- Trafik och parkeringsnormer
- Krav om att ny bebyggelse ska anslutas till fjärrvärme

- Områden som ska vara för allmänna, offentliga eller samfälliga ändamål
- Krav på närmare undersökningar före plangenomförande och byggande samt undersökningar för att klargöra effekter på miljö m.m.
- Tidplan för plangenomförandet och att bebyggelse inte får uppföras förrän infrastruktur i området är ordnad

Planen kan även föreskriva att fortsatt *detaljregulering* ska ske för delar av området eller före vissa typer av åtgärder. Det går även att fastställa riktlinjer för sådan *detaljregulering*.

Om den tilltänka planen kan ha väsentlig påverkan på miljö och omgivning, ska det upprättas ett planprogram som grund för planarbetet. Programmet ska klargöra syftet med planen, vilka alternativa planutformningar som ska utredas och tidplaner för planprocessens olika steg. Ett förslag till planprogram ska sändas på samråd och ställas ut offentligt i minst sex veckor i samband med kungörandet om att planarbete påbörjats. Vid samrådet kan berörda statliga och regionala myndigheter lämna invändningar, om förslaget inte följer överordnade planer eller strider mot bestämmelser i lagen. Vid offentlig utställning ska det finnas en beskrivning av planens syfte, huvudinnehåll och verkningar samt förhållande gentemot överordnade planer och bestämmelser.

Privat initiativrätt till *reguleringsplan* är etablerad i det norska plansystemet, men gäller efter ikraftträdandet av den nya lagen endast för *detaljregulering*. Det finns dock krav på att privata planförslag arbetas fram av fackkunnig person. Kommunen är skyldig att behandla privata detaljplaneförslag och lämna utlåtande inom tolv veckor om förslaget ska främjas och ställas ut. I sin bedömning ska kommunen bland annat avgöra om förslaget överensstämmer med överordnade planer för området. Efter antagandet av en *reguleringsplan* har privata aktörer fem år på sig att påbörja genomförandet av planen. Kommunen kan dock i vissa fall förlänga sådan genomförandetid med tio år.

En *reguleringsplan* kan överklagas av den som yttrat sig i planprocessen och inte fått sina åsikter tillgodosedda. Överklagande prövas av länsstyrelsen (*fylkesmannen*), vars avgörande normalt sett inte kan överklagas.

I en undersökning från 2011³ var den genomsnittliga tiden för den kommunala handläggningen av *reguleringsplaner* cirka 11 månader.

4.3.4 Byggtillstånd

De åtgärder som kräver byggtillstånd eller bygganmälan är definierade i Pbl. Sammanfattningsvis krävs byggtillstånd för att uppföra byggnader, konstruktioner eller anläggningar samt påbyggnad och ändring av dessa. Dessutom krävs tillstånd för ändrad användning och rivning av dessa konstruktioner samt ändring av fasader.

Kommunen ska vid ansökan om tillstånd

- pröva åtgärdens tillåtlighet med avseende på ändamål, placering och utformning mot planer och regler,
- godkänna hur kontroll av åtgärdernas utförande ska ske, och
- godkänna behörigheten hos de som kontrollerar att åtgärden uppfyller tekniska krav.

Kommunen prövar enbart att projektet kontrolleras på ett godtagbart sätt rörande tekniska krav. Det sker ingen prövning i sak av de tekniska egenskaperna. Däremot finns det möjlighet att neka byggtillstånd, om det framgår att åtgärden inte uppfyller tekniska krav.

Det finns möjligheter att dela upp prövningen med stegvis behandling. I det första steget kan tillstånd ges till åtgärdens yttre och inre ramar (ramtillstånd) och i det andra steget ett slutligt tillstånd att börja bygga, igångsättningstillstånd. Innan detta slutliga tillstånd beviljas är kommunen skyldig att tillse att eventuellt övriga tillstånd som behövs har beviljats.

Kommunen kan ge tillfällig eller permanent dispens från detaljplaner och bestämmelser, om syftet med planen/bestämmelserna inte väsentligt åsidosätts och fördelarna med dispens är klart större än nackdelarna efter en samlad värdering. Vid bedömningen ska särskild vikt läggas vid hur dispensens påverkar hälsa, miljö, säkerhet och tillgänglighet samt yttranden från statliga och regionala myndigheter.

Byggtillstånd kan överklagas i frågor som inte redan har avgjorts i en detaljplan. Överklagan prövas av *fylkesmannen* vars avgörande normalt sett inte kan överklagas. Ett byggtillstånd är giltigt förutsatt att åtgärden påbörjas inom tre år från det att tillståndet

³ Statistisk sentralbyrå, *Fysisk planläggning i kommuner og fylkeskommuner*, 2011.

beviljades och byggnadsarbetena inte upphör i mer än två år. Dessa tidsfrister kan inte förlängas.

År 2003 infördes tidsfrister på 12 veckor för att behandla tillståndsansökningar. Vid en uppföljning 2005⁴ visade det sig att nästan alla kommuner hade en genomsnittlig handläggningstid under 12 veckor – de flesta kommuner avsevärt under 12 veckor. I dag (2011)⁵ är den genomsnittliga handläggningstiden cirka 5 veckor.

4.4 Storbritannien

4.4.1 Övergripande planeringsstruktur

Det brittiska parlamentet är ansvarigt för det övergripande planeringsramverket i Storbritannien. Däremot är det respektive land – England, Skottland, Wales och Nordirland – som svarar för den fysiska planeringen inom sina territorier och därmed finns också vissa skillnader i bl.a. plan- och byggnadslagstiftningen. Den institutionella uppdelningen är olika mellan länderna. England har regioner, län och distrikt samt enhetliga myndigheter och stadsdelar (*regions, counties, districts and unitary authorities and boroughs*). Wales och Skottland har enbart distrikt och rådsförsamling (*districts and councils*). Framställningen i detta avsnitt avser i första hand England.

England har nio regioner med ansvar för regional planering. För den kommunala planeringen finns 35 *counties*, som i sin tur består av *districts*. Övergripande frågor hanteras då av *counties* medan beslut om konkreta byggprojekt tas av *districts*. Det betyder att båda myndigheterna har funktionen av s.k. *planning authority*. Denna bild gäller dock inte generellt. I vissa områden finns *unitary authorities* med ett helhetsansvar för såväl övergripande som detaljerade frågor. I dessa fall finns alltså bara en *planning authority*.

I varje region finns *Regional Planning Boards* som upprättar *Regional Spatial Strategies* (RSS). De behandlar utveckling för markanvändning och infrastruktur de kommande 15–20 åren. RSS ska samordnas med nationella riktlinjer och angränsande regioner. Efter det senaste valet i Storbritannien kom regeringskoalitionen mellan de konservativa och liberaldemokraterna överens om ett

⁴ Kommunal- och regionaldepartementet, *Raskere byggesaksbehandling etter innføring av tidsfrister*, Pressemelding Nr. 160/2005.

⁵ Statistisk sentralbyrå, *Fysiske planlegging i kommuner og fylkeskommuner*, 2012.

politiskt program, som bl.a. innebar en decentralisering inom statlig och kommunal förvaltning. Den regionala planeringsnivån kommer därför att reduceras och sedan 2011 ska det inte upprättas nya RSS.⁶

Under nationella (och regionala) riktlinjer finns på kommunnivå *Local Development Documents* (LDD) som ger ramar för markanvändning och byggande. Storbritannien har i motsats till exempelvis de skandinaviska länderna inte någon formell detaljplan för prövning av bebyggelseärenden. Prövningen sker istället, efter ansökan från en byggherre, vid beslut om s.k. *planning permission* (planeringstillstånd). Vid denna prövning ska LDD följas, såvida inte materiella överväganden väger tyngre. Det finns alltså möjligheter att under vissa förutsättningar frånga de övergripande planerna och riktlinjerna.

Efter det att planeringstillstånd har beviljats finns ett system för att kontrollera att byggnader/anläggningar uppfyller tekniska krav i byggregler, s.k. *building control*.

4.4.2 Kommunal planering

För översiktlig planering på kommunnivå anger *Local Development Documents* (LDD) riktlinjer för markanvändning, bebyggelseutveckling, medborgarinflytande mm. Grovt sett kan LDD jämföras med den svenska översiktsplanen. LDD ska beakta nationella och regionala riktlinjer/strategier och resurser som krävs för att realisera planen. LDD ska godkännas av regeringen, som också kan kräva att planen ändras eller modifieras.

Detaljplanering

Storbritannien har således inte något system som motsvarar svenska detaljplaner. Bebyggelseprojekt prövas mot bakgrund av LDD direkt vid ett tillståndsförfarande.

För åtgärder som är definierade som *development* krävs att byggherren ansöker om planeringstillstånd. Huvudsakligen är det fråga om följande åtgärder.

- Uppförande av byggnader, tillbyggnader

⁶ Se bl.a. Localism Act 2011, Part 6 Planning, The Stationery Office 2011 och GVA, The Localism Act: impacts and opportunities, 2011.

- Ombyggnad
- Ändrad användning av mark eller byggnader
- Rivning
- Ändring av bärande konstruktioner
- Täkter och andra åtgärder över eller under mark

Beslut om planeringstillstånd kan hanteras på två sätt. Den första varianten är att samtliga frågor som rör byggprojektet prövas i ett sammanhang och s.k. *full planning permission* kan beviljas. Ett alternativ är att prövningen delas upp i två steg, dvs. först fattas ett beslut om *outline planning permission* och därefter ett slutligt beslut om planeringstillstånd. Den senare uppdelningen av besluten har alltså principiella likheter med den tvåstegsprövning som sker i Sverige genom detaljplan och bygglov.

Ansökan om planeringstillstånd ska innehålla ett s.k. *Design and Access Statement*, som beskriver hur byggprojektet tar hänsyn till olika aspekter avseende bl.a. projektets omfattning, lokalisering och utformning av byggnader, trafiklösningar, grönområden m.m.

Som en förutsättning för att tillstånd ska beviljas kan planeringsmyndigheten ställa upp villkor för byggprojektet, s.k. *planning conditions* (planeringsvillkor). Enligt praxis finns det sex grundläggande kriterier som måste vara uppfyllda för att villkoret ska vara giltigt. Villkoret ska vara

1. *necessary* – villkoret ska vara nödvändigt för bebyggelseprojektet ska kunna tillåtas,
2. *relevant to planning* – i princip ska villkoret reglera markanvändning, bebyggelse och infrastruktur,
3. *relevant to the development to be permitted* – villkoret får inte avse frågor som saknar samband med det aktuella byggprojektet, t.ex. utbyggnad eller förbättring av infrastruktur som inte orsakas av projektet,
4. *enforceable* – dvs. det måste finnas sanktionsmedel i lagstiftningen som gör det möjligt att villkoret uppfylls,
5. *precise* – det får inte råda osäkerhet för byggherren om hur villkoret kan uppfyllas samt

6. *reasonable in all other aspects* – en generalklausul för att undvika oskäligen villkor.

Syftet med *outline planning permission* är att en byggherre på ett tidigt stadium ska veta om ett slutligt planeringstillstånd kan beviljas. Vid prövningen ska minst följande frågor behandlas.

- Ungefärlig lokalisering av byggnader, vägar och öppna ytor
- Byggnaders minsta och största höjd/längd/bredd
- Områdets anslutning till vägar och annan infrastruktur

Det betyder att återstående frågor, s.k. *reserved matters*, kan lämnas för senare prövning. Det gäller byggnaders närmare utformning avseende lokalisering, storlek m.m. Ansökan om tillstånd, *approval*, för dessa återstående frågor måste göras inom tre år.

Planeringsvillkor kan också ställas upp vid beslut om *outline permission*. Det gäller även det senare beslutet om återstående frågor, men villkoren i detta beslut får då bara avse dessa frågor.

Innan ansökan om tillstånd sker för större exploateringar är det vanligt att byggherren har kontakter med allmänheten för att få vetskap om eventuellt motstånd mot exploateringen. Före ansökan sker också diskussioner mellan byggherren och planmyndigheten. Minst 21 dagar före ansökan måste den sökande underrätta eventuella andra ägare och hyresgäster inom det område som ansökan berör. Den formella ansökan om planeringstillstånd görs sedan enligt en standardiserad mall som är gemensam för alla *local planning authorities*.

När ansökan kommit in kontrolleras att den är komplett och sedan skickas en bekräftelse till sökanden. Ansökan om större exploateringar offentliggörs genom annonsering i lokaltidningen och skyltar på platsen. Innan beslut tas, ska vid behov samråd ske med berörda myndigheter.

Vid prövning av tillstånd ska inkomna synpunkter beaktas och övergripande planer följas, såvida inte materiella överväganden väger tyngre. Om avvikelser från planer kan ske, beror enligt praxis på t.ex. planernas aktualitet och ekonomiska aspekter.

Planeringstillstånd kan enbart överklagas av den sökande. Det kan bli aktuellt om tillstånd inte beviljats eller har beviljats med planeringsvillkor. Även om inte tillståndet har överklagats, kan giltigheten av ett villkor prövas genom överklagan av beslut om verkställighet av planeringsvillkor. Om villkoret inte är giltigt,

prövas huruvida planeringstillståndet kan vara giltigt utan villkoret eller om hela tillståndet är ogiltigt.

Ansökan om planeringstillstånd ska avgöras inom åtta veckor för mindre projekt, dvs. projekt med färre än 10 lägenheter eller mindre än tusen kvadratmeter kommersiell yta. För större projekt är motsvarande tidsfrist 13 veckor. För merparten av ansökningarna om tillstånd hålls dessa tidsfrister. Av de mindre projekten beslutas 76 procent inom åtta veckor och beslut om större projekt tas inom 13 veckor i 71 procent av fallen.⁷

Outline planning permission är giltigt förutsatt att ansökan om slutligt tillstånd görs inom tre år. Ett planeringstillstånd är giltigt förutsatt att byggandet påbörjas inom tre år från beslutet.

4.4.3 Byggtillstånd/byggkontroll

För att kontrollera frågor om byggnaders och anläggningars tekniska utförande måste byggherren ansöka om *Building Regulations Approval*.

Vid s.k. *full plans approval* sker byggkontrollen efter ansökan genom att fullständiga konstruktionsritningar lämnas in till den lokala myndigheten. Om konstruktionsritningarna uppfyller byggreglerna, ska myndigheten inom fem veckor fatta beslut om godkännande. Detta beslut är giltigt i tre år.

Om myndigheten däremot inte anser att ritningarna överensstämmer med byggreglerna, finns följande alternativ.

- Byggherren gör föreslagna nödvändiga ändringar.
- Byggherren överklagar beslutet till regeringen och begär avgörande determination från staten.
- Byggherren ansöker om dispens från byggreglerna.

Efter utfört arbete utfärdas ett *completion certificate*, om arbetet överensstämmer med reglerna och myndigheterna inte har funnit skäl att ingripa vid kontroller på plats. Som alternativ till nämnda procedur kan *Building regulations approval* ske genom att en auktoriserad inspektör anlitas för processen, som då övertar myndigheternas ansvar för granskning. De flesta auktoriserade inspektörer kan dock av försäkringsskäl inte kontrollera nybyggnad.

⁷ National Statistics, *Development control statistics: England*.

tion. För vissa mindre typer av arbeten finns också möjligheterna att enbart göra en anmälan till myndigheterna, *Building notice*, innan byggarbetet påbörjas. Sedan begär myndigheterna in nödvändiga ritningar och kräver de ändringar som behövs, om byggreglerna inte följs.

4.5 Tyskland

4.5.1 Övergripande planeringsstruktur

Förbundsrepubliken Tyskland har 16 delstater, som har relativt stort självstyre med parlament, regering och lagstiftningsbefogenheter. Delstaterna består av *Landkreise* – som i sin tur är indelade i *kreisangehörige Gemeinde* – samt *kreisfreie Städte*.

Plan- och bygglagstiftningen regleras i den federala *Baugesetzbuch* (BauGB). På nationell/federal nivå finns dessutom ett ramverk (*raumordnungsbericht*) för fysisk planering. Det innehåller riktlinjer för hur planeringen bör utvecklas i en nära framtid. Här analyseras utvecklingsområden och trender. Översikten är informationskälla för de olika sektorsministerierna och den legala basen för delstaternas planering. Delstaterna tar fram en utvecklingsplan (*landesentwicklungsplan*), där mål och principer och andra krav inom federalstaterna summeras.

På regional nivå tas regionalplaner (*gebietsentwicklungspläne*) fram som preciserar målen och principerna i utvecklingsplanerna. Den lokala – kommunala – planeringen sker i enlighet med både federala och delstatliga planregler. På den lokala nivån tas en översiktplan (*flächennutzungsplan*) fram, som är den viktigaste nivån för implementering av en regional policy. Den bindande nivån för enskilda är *Bebauungsplan* (detaljplan eller byggnadsplan). En sådan plan ger rättsligt bindande ramar för stadsbyggandet och ska i princip följas vid slutlig prövning av byggtillstånd, *Baugenehmigung*. Lägre planer fastställs på regional nivå.

4.5.2 Kommunal planering

En översiktplan upprättas normalt för hela kommunens yta och anger grunddragen för markanvändningen vad avser bostäder, infrastruktur, grönområden m.m. Planens tidshorisont är cirka 10–15 år. Planen ska fastställas av *höheren Verwaltungsbehörde*, en

administrativ myndighet på delstatsnivå. I planen ska regleras områden för

1. bebyggelse med speciell påverkan på miljön eller som kräver speciell konstruktion med hänsyn till naturförhållanden,
2. bebyggelse på mark som innehåller föroreningar, samt
3. mineralutvinning.

Planen kan exempelvis reglera olika typer av exploateringsområden, principer för exploateringsgrad, områden för infrastruktur och grönområden m.m. samt privata och allmänna anläggningar som t.ex. skolor, kyrkor, sporthallar etc.

Detaljplanering

Detaljplanering sker i form av byggnadsplaner. Vid planering är i princip översiktsplanen bindande. Vid upprättande av en byggnadsplan som strider mot den översiktliga planen kan dock den senare planen ändras i samma planförfarande, *Parallelverfahren*.

En byggnadsplan utgör en utveckling av den översiktliga planeringen och ska upprättas när det behövs för utveckling och samordning av stadsbyggandet. Det inte alltid är nödvändigt att upprätta en plan, även om det rör sig om relativt stora projekt. En sådan situation är inom redan bebyggda områden, s.k. *Innenbereich*, som saknar plan. Där kan ny bebyggelse få uppföras under förutsättning att bebyggelsens karaktär och användning m.m. anpassas till omgivningen.

En byggnadsplan kan, beroende på innehållet i planen, klassificeras som antingen kvalificerad eller enkel. Denna klassificering har betydelse för hur det slutliga tillståndet till byggande ska prövas. En kvalificerad plan måste minst reglera följande fyra saker.

- *Die Art der baulichen Nutzung* – mark och byggnaders användning, exempelvis bostäder, handel, industri etc.
- *Das Maß der baulichen Nutzung* – omfattningen av byggande, exempelvis antal våningar, höjd, exploateringsgrad etc.
- *Die überbaubaren Grundstücksflächen* – hur stor del av fastigheten/tomten som får bebyggas.
- *Die örtlichen Verkehrsflächen* – lokala gator/vägar

Om någon av de fyra ovanstående punkterna saknas i planen klassificeras planen som enkel.

I byggnadsplanen kan grunderna regleras för stadsbyggande i form av följande aspekter.

- Markanvändning
- Placering, typ och omfattning av byggnader och konstruktioner,
- Tomtstorlek
- Lokalisering av infrastruktur
- Antal tillåtna bostäder i bostadshus
- Områden för hus bekostade av sociala myndigheter
- Områden som ska bevaras eller inte får bebyggas på grund av risk för föroreningar

Vilka typer av markanvändning som får regleras i en byggnadsplan är reglerat i förordning. I de s.k. *Baugebiete* finns möjligheter till mer detaljerade områden som småhus, kommersiellt område etc. För de olika användningarna finns reglerat vilka användningar som är tillåtna och vilka som undantagsvis kan tillåtas.

Den formella planprocessen inleds med att kommunen fattar beslut om att upprätta en plan, *Aufstellungsbeschluss*. Därefter informeras allmänheten om beslutet. För att pröva planens inverkan på miljö, natur och landskapsbild ska normalt en miljöutredning, *Umweltprüfung*, genomföras. I denna ska verkningar på omgivningen beskrivas och värderas.

Tidigt i planprocessen genomförs ett samråd, *Frühzeitige Beteiligung* med myndigheter och allmänhet. Samrådet med myndigheter ska bl.a. klargöra vilka frågor som ska prövas och hur detaljerad miljöutredningen behöver vara. Samrådet med allmänheten sker vanligtvis på ett preliminärt utkast av planen. När och var samråd med allmänheten sker ska tillkännages i dagspressen. När planförslaget är färdigt ska det ställas ut offentligt, *öffentlich auszulegen*, under minst en månad innan kommunen kan anta planen.

Genom ett parallellförfarande kan en översiktsplan ändras genom att ändringen antas eller att en byggnadsplan upprättas. I vissa fall kan en byggnadsplan upprättas före en översiktsplan. I dessa situationer måste dock *höheren Verwaltungsbehörde* anta planen, dvs. den delstatliga myndighet som fastställer översiktsplanen.

Fysiska och juridiska personer vars rättigheter påverkas av beslutet att anta en byggnadsplan kan överklaga beslutet till *Oberverwaltungsgericht*, delstatens högre förvaltningsdomstol. En förutsättning är dock att invändningar har framförts under utställningen av planen.

4.5.3 Byggtillstånd

Den här framställningen behandlar de regler som faller under *Musterbauordnung* (MBO) som gäller för hela Tyskland. Mer specifik lagreglering om byggtillstånd och handläggningen av dessa återfinns sedan i delstatslagar, som i många delstater ser lika ut.

Byggtillstånd (Baugenehmigung) krävs för nybyggnad, ombyggnad och förändring av byggnaders användning. I många delstater kräver dock uppförande av en- och tvåbostadshus inom plan enbart anmälan. Fråga om byggtillstånd prövas av en särskild myndighet, *Baugenehmigungsbehörde*. Denna myndighet ligger under *die Landkreis* (för mindre kommuner, *Gemeinde*) eller hos *kreisfreie Städte*. Prövningen skiljer sig åt beroende på om det finns en byggnadsplan och hur denna är klassificerad eller om det saknas en plan. För enkel plan respektive områden utanför plan skiljer sig reglerna dessutom åt beroende på om byggandet sker inom ett i sammanhang bebyggt område, *Innenbereich*, eller utanför, *Außenbereich*.

Om det finns en kvalificerad plan, sker prövningen av byggåtgärder mot planen, dvs. åtgärden får inte strida mot planen. Detta regleras i § 30 *BauGB*. Med en enkel plan kontrolleras först att åtgärden inte strider mot plan. I övriga frågor sker en prövning som påverkas av om byggandet sker inom ett bebyggt område, *Innenbereich*, eller utanför, *Außenbereich*. Detta regleras i *BauGB* § 34 respektive § 35. Prövning av dessa paragrafer ska ske i samförstånd mellan *Baugenehmigungsbehörde* och kommunen.

Inom bebyggt område måste åtgärden anpassas till omgivningen i följande avseenden.

- *Art und Maß der baulichen Nutzung* – omfattningen av byggande och byggnaders användning,
- *Art und Maß der Bauweise* – byggnaders konstruktion och arkitektoniska stil samt

- *Art und Maß der Nutzung der Grundstücksfläche* – markanvändning och omfattning av hur stor del av tomten som bebyggs.

Utanför bebyggt område krävs följande.

- Åtgärden är förenlig med allmänna intressen;
- Åtgärden är av sådan art att den är ”lämplig” att lokalisera i obebyggda områden, t.ex. åtgärder som är att hänföra till jord- och skogsbruk, vindkraft, vissa typer av industrier etc.

När det inte finns någon byggnadsplan beror prövningen på om åtgärden ska genomföras inom redan bebyggda områden eller utanför. Vad som krävs för att åtgärden ska vara tillåten regleras i § 34 respektive § 35 *BauGB*.

§ 34 kan tillämpas i förtätande syfte. Om en byggherre vill exploatera ett område i en tätort där byggnadsplan saknas, behöver således inte en sådan plan upprättas, om det som ska byggas passar in i det angränsande områdets arkitektoniska stil, höjd och användning. Hälsa och miljö får dock inte kompromissas och byggnadsplanerna måste stämma överens med översiktsplanen. § 34 kan alltså inte användas för att bygga ett flerfamiljshus i ett småhusområde. Byggtillstånd som använder sig av § 34 får inte överklagas, om byggherren följer angivelserna.

Oberoende av plansituation kontrolleras att utbyggnad av gator, VA m.m. kan ordnas (*die Erschließung muss gesichert sein*). I övrigt ska åtgärder kontrolleras gentemot regler i *Musterbauordnung* och andra offentlighetsregler. För vissa typer av åtgärder finns ett förenklat förfarande där åtgärden inte behöver prövas mot hela regelverket utan ansvaret för att uppfylla övriga krav vilar på byggherren.

Baugenehmigungsbehörde ska vid prövningen samråda med kommunen och andra berörda myndigheter. Handläggningen av byggtillstånd är en administrativ åtgärd där ansökan prövas gentemot reglerna i lag. Om sökt åtgärd uppfyller alla lagens krav, ska tillstånd beviljas. Om ansökan inte följer reglerna, kan ett villkorat tillstånd utfärdas som föreskriver de ändringar som måste göras.

För att klargöra vissa tillståndsfrågor i byggprojektet kan byggherren söka förhandsbesked före fullständig ansökan. Då kan ett preliminärt tillstånd ges vilket i den aktuella frågan är bindande för kommande tillståndsprövning.

Beslut om byggtillstånd får avvika från en byggnadsplan under följande förutsättningar.

- Allmänna intressen motiverar avvikelsen
- Avvikelsen kan accepteras ur ett stadsbyggnadsperspektiv
- Genomförandet av byggnadsplanen skulle medföra en svårighet som uppenbarligen inte varit avsedd

Den som kan visa att dennes legala rättigheter skadats och beslut i fråga om byggtillstånd strider mot lag kan kräva att *Baugenehmigungsbehörde* omprövar sitt beslut. Om ingen ändring sker, kan ärendet överklagas till förvaltningsrätten, *Verwaltungsgericht*, för prövning. Förvaltningsrättens beslut kan sedan överklagas till *Oberverwaltungsgericht*.

Ett byggtillstånd är giltigt förutsatt att byggarbetet påbörjas inom tre år och att byggarbetet inte blir stillastående i mer än ett år. Efter ansökan kan tillståndet förlängas upp till ett år.

4.6 Några skillnader och likheter mellan olika länder

Som nämnts inledningsvis i detta kapitel finns i de flesta europeiska länder många likartade principer bakom den lagstiftning som reglerar fysisk planering. Det föreligger emellertid skillnader i statskick, 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. Vissa länder har styrning uppifrån och ner, medan andra hämtar planeringsförutsättningar från underordnade nivåer. I princip finns det alltid en samverkan mellan nivåerna, 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. I Tyskland torde det särskilt vara den omtalade § 34 i den federala plan- och byggnadslagstiftningen, *Baugestzbuch (BauGB)*,

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 för avsikt att i kapitel 6 i våra överväganden och förslag om en effektivare process pröva om en liknande reglering 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 kvalitén på lokala planer och att förenkla planeringen genom att väsentligt reducera mängden skriftliga råd och anvisningar för fysisk planering. Det ska bli lättare att utan ansökan bygga om lokaler för näringslivsändamål i syfte att gynna tillväxten av småföretag. Under en treårsperiod är det dessutom tillåtet för företag och egnahemsägare att i viss utsträckning utöka sina lokaler och bostäder utan särskilt tillstånd. Som tidigare nämnts gäller också sedan 2011 en ny lagstiftning i syfte att reducera inslaget av en byråkratisk regional planering.

Av framställningen i det föregående framgår att 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 (jfr avsnitt 4.5.2) 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 under minst åtta

veckor och sakägare och andra berörda ska underrättas skriftligen. Miljöministeriet, myndigheter och andra kommuner kan då lägga veto mot ett förslag i frågor som de ska bevaka. När planen sedan har antagits, finns ingen möjlighet att överklaga innehållet i den. Antagandet av planen måste ske inom tre år från beslutet att upprätta en plan. I Norge ska ett förslag till *reguleringsplan* skickas ut för samråd och granskas under minst sex veckor, 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 minst tre veckor före en ansökan om planeringstillstånd underrätta sakägare och andra berörda inom det område som ska bli föremål för planeringen. Ansökan om större exploateringar offentliggörs genom annonsering och med skyltar i området. Inkomna synpunkter ska beaktas av kommunen. 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 under minst en månad. Sakägare, vars rättigheter påverkas av planen och som har framfört invändningar under utställningen, kan överklaga ett beslut om att anta planen till förvaltningsdomstol.

5 En sammanhållen plan- och bygglovsprocess

5.1 Vilka hänsyn ska tas i planläggningen och vad betyder dessa hänsyn för arbetssättet och processen?

Av direktiven framgår att utredaren ska analysera om det är lämpligt att lätta på eller helt avskaffa kravet på detaljplan respektive bygglov. Detta ska ske med utgångspunkt i de krav i PBL som stadgar att planläggningen bl.a. ska ta hänsyn till natur- och kulturvärden samt miljö- och klimataspekter. Bebyggelsen ska främja ändamålsenliga strukturer och vara estetiskt tilltalande samt främja en från social synpunkt god livsmiljö, en långsiktigt god resurshushållning och en god ekonomisk tillväxt. Planerings- och prövningsprocessen ska i övrigt uppfylla nödvändiga krav på insyn och medborgarinflytande och får inte äventyra rättssäkerheten.

De krav som anges ovan utgörs främst av de materiella bestämmelserna i 2 kap. om de allmänna och enskilda intressen som ska beaktas vid planläggning och lovgivning. Frågor om medborgarinflytande och rättssäkerhet aktualiserar i första hand hur PBL:s processer och bestämmelserna om överklagande i 13 kap. utformas.

I det följande ger vi en översikt av innebörden av dessa intressen och hur hänsyn till dessa påverkar utrymmet för förändringar i PBL.

5.1.1 Allmänna och enskilda intressen

I 2 kap. regleras de allmänna och enskilda intressen som ska beaktas vid planläggning och lovgivning samt i viss utsträckning även för bygglovsbefriade åtgärder. I första hand utgör dessa bestämmelser

ramarna för de avvägningar kommunen ansvarar för mellan olika intressen.

Hänsyn till allmänna och enskilda intressen är en grundläggande utgångspunkt i PBL, där syftet är att främja långsiktigt hållbara lösningar för samhället. Bestämmelserna i 2 kap. ger därmed basen för all tillämpning av lagen (2 kap. 1 §, prop. 2009/10:170 s. 160).

Bestämmelserna har en tydlig struktur. Först beskrivs de principer som ger utgångspunkter för alla bedömningar av lämplig mark- och vattenanvändning och för lokalisering av byggnadsverk. Därefter behandlas de principer som har betydelse för byggnadsverkens placering och utformning samt krav på att behovet av allmänna platser tillgodoses. Slutligen ställs särskilda krav på planläggning och prövning av lov (a. prop. s. 160).

PBL är till sin karaktär en avvägningslag. Denna egenskap hos lagen har varit dess främsta kännetecken sedan den infördes 1987. Bestämmelserna anger intressen som normalt behöver uppmärksammas i olika situationer. Hänsynskraven är allmänt formulerade och deras innebörd måste preciseras i det aktuella ärendet, utifrån kunskap om platsens egenskaper och föreslagna förändringar. I varje ärende sker en unik avvägning mellan olika motstående intressen, där förutsättningarna i det enskilda fallet ska vägas samman till ett hållbart beslut. Detta är själva kärnan i PBL (a. prop. s. 159 f.).

Översiktsplanen och miljöbalken

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses (jfr 3 kap. 4 §). Översiktsplanen ger därmed vägledning om hur allmänna intressen ska beaktas i efterföljande planering. Även bedömningar som har skett enligt andra lagar vägleder och ger dessutom stöd för samordning (jfr 2 kap. 2 och 11 §§ och 3 kap. 2 § PBL samt 3 och 4 kap. MB, prop. 1997/98:90 s. 159).

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler ska inte tillämpas i PBL. Genom interna samråd i kommunen – och med länsstyrelsen under planprocessen – kan dock tillämpningen av hänsynsbestämmelserna i PBL samordnas med miljöbalkens hänsynskrav. Det är naturligt att bedömningarna anpassas till miljöbalkens praxis och kan säkerställa genomförandet av beslut enligt PBL, men också enligt väglagen (1971:948) och andra s.k. sektorslagar.

Översiktsplanen ger möjlighet att genom riktlinjer tydliggöra hur miljöbalkens praxis kan vara betydelsefull för lovprövning. Genom bindande planläggning kan det säkerställas att miljöbalkens hänsynskrav iakttas i bebyggelseutvecklingen och även ställas skärpta krav på hänsyn till omgivningen, när det behövs enligt kommunens mening. För att medge samordning med miljöbalken och medverka till att projekten kan genomföras, kan detaljplaner i omgivningen ge stöd för att bedöma vilka krav som bör ställas på lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk även utanför planlagt område (jfr 2 kap. 2 och 11 §§ samt prop. 1997/98:90 s. 158 och 2009/10:170 s. 168).

Efterföljande prövningar kräver tydlighet

PBL innehåller bl.a. bestämmelser om krav, prövning, kontroll och tillsyn. Tidigare reformer har behandlat frågan om vilka krav som förutsätter en förhandsprövning och vilka krav som endast kräver efterföljande kontroll. En sådan uppdelning skedde vid reformen 1995, när de tekniska kraven och utformningskraven delades upp i två lagkomplex. Lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (1994:847) reglerade de tekniska egenskaperna, medan utformningskraven blev kvar i PBL.

Lagstiftaren har genom åren gjort olika bedömningar när det gäller vissa av kraven, t.ex. om de krav som avser tillgänglighet och användbarhet ska kräva en förhandsprövning eller om de endast kräver en efterföljande kontroll från samhällets sida. Vi avser inte att närmare gå in på vilka krav som bör omfattas av prövning och vilka som endast behöver efterföljande kontroll. Frågeställningen aktualiseras dock när vi i nästa kapitel diskuterar hur några av våra förslag kan utformas.

Utredningen behandlar bl.a. frågan om i vilket skede och på vilken nivå som det är lämpligast och mest effektivt att pröva de många gånger motstående krav som regleras i 2 kap., dvs. om ett krav bör hanteras redan inom översiktsplaneringen, i detaljplane-skedet, i bygglovet eller först i byggkontrollen. Det är inte oväsentligt på vilken nivå prövningen sker. Om kommunen inte har reglerat vissa krav i en detaljplan, har domstolarna ibland tolkat det som att kommunen inte kan ställa några krav alls vid den efterföljande bygglovsprövningen, utöver de som anges i detaljplanen. Detta förhållande har även visst stöd i förarbetena till PBL (prop.

1985/86:1 s. 231), som framhåller att kommunen i förväg i detaljplan eller i särskilt bevarandeprogram bör ha gett uttryck för sin uppfattning i frågorna.

Som tidigare nämnts har översiktsplanen en vägledande funktion om hur de allmänna intressena ska beaktas i efterföljande beslut. Genom översiktsplanens vägledande roll om hur allmänna intressen ska beaktas, underlättas efterföljande planering om det finns tydliga ställningstaganden i översiktsplanen.

Kommunens handlingsutrymme är delvis oklart

Karaktären av avvägningslag medför att gränsdragningen mellan olika allmänna och enskilda intressen ofta blir föremål för diskussion. Det är delvis otydligt i vilken utsträckning och på vilket sätt som lagstiftaren har tänkt sig att kommunen ska göra avvägningar mellan olika allmänna intressen, i och med att det i princip inte finns några konkreta bestämmelser om hur avvägningen ska fungera.

Det finns en absolut gräns för hur långt kommunen kan gå i sina bedömningar. Denna gräns utgörs av de möjligheter som staten, genom länsstyrelsen, har att ingripa inom vissa speciellt utpekade områden, de s.k. ingripandegrunderna (jfr avsnitt 3.2.4). I övrigt har kommunen mycket stor frihet att väga olika intressen mot varandra och åberopa olika grunder för att ett aktuellt projekt utgör ett angeläget allmänt intresse. Friheten har emellertid inskränkts sedan PBL kom till genom en stärkt miljölagstiftning, bl.a. till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen. Vi tänker då bl.a. på bestämmelserna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. MB samt bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar, som i viss mån har begränsat kommunens handlingsutrymme.

Även om den borte gränsen för kommunens handlingsutrymme i någon mån bestäms genom länsstyrelsens tillsyn, saknas i hög grad nödvändiga preciseringar av de allmänna intressena i 2 kap. PBL. Detta innebär att det är oklart hur dessa intressen ska prioriteras och på vilket sätt de ska hanteras i olika planeringssituationer.

Den ekonomiska dimensionen av hållbarhet – ett exempel på svårigheten att tillämpa de allmänna intressena

Genom en lagändring 2008 lyftes den ekonomiska dimensionen in i PBL för att balansera övriga hållbarhetsstadganden i 2 kap. 3 §. Ändringen motiverades bl.a. av att de sociala och ekologiska dimensionerna i begreppet hållbar utveckling hade kommit till tydligt uttryck, vilket emellertid inte gällde för den ekonomiska dimensionen. Regeringen ansåg att detta medfört att motstående intressen och avvägningar inom ramen för en helhetssyn inte alltid hade redovisats (prop. 2006/07:122 s. 29). Den nya bestämmelsen innebär bl.a. att kommunen vid planläggning ska beakta grundläggande förutsättningar för etablering och utveckling av näringslivet och kommersiell service, för byggande av behövlig infrastruktur för teknisk försörjning samt för bostadsbyggande. Kommunen ska även beakta intresset av att främja en effektiv konkurrens.

Boverket har nyligen utrett frågan om tillväxt och konkurrens¹. Av en underlagsrapport² framgår att ändringen i lagen är i stort sett okänd och att någon konsekvens av ändringen inte kan ses i undersökningsmaterialet. En synpunkt som kommer fram i flera intervjuer är att ändringen i sak inte har förändrat förutsättningarna för planering. Däremot framhålls att hänsyn till ekonomisk tillväxt är en av planeringens grundförutsättningar. Att tillväxt inte skulle beaktas i den kommunala planeringen avvisas därför i underlagsrapporten.

Som förklaring till varför lagändringen i stort sett framstår som okänd, uttrycker författarna att allmänna formuleringar av portal-karaktär inte uppmärksammas, om de inte följs av ytterligare anvisningar, förtydliganden eller kommentarer. Det förefaller som om flera av intervjupersonerna inte ser att ändringen innebär någon verklig ändring i sak. Planeringen utgår redan i hög grad från ekonomisk tillväxt, som alltså vägs in som grundförutsättning i resonemang om hållbar utveckling.

Av undersökningarna framgår vidare att ändringen troligen får ringa påverkan på planeringen, om innebörden av *god ekonomisk tillväxt* och *effektiv konkurrens* inte preciseras närmare. Eventuella metoder för att föra in detta i översiktsplaneringen som mål eller

¹ Boverket, *Utvärdering av vissa tillväxt- och konkurrensbestämmelser i plan- och bygglagen*, 2013.

² Boverket (2013), Bilaga 3: Emmelin m.fl., *Underlagsrapport*, BTH, 2013.

allmänna intressen måste tydliggöras och göra det till ett fungerande underlag i detaljplanering och lovgivning, särskilt om hänsyn ska tas till en rättssäker tillämpning i avvägningar mot andra intressen. Författarna är dock tveksamma till värdet av att i offentliga planer direkt försöka styra ekonomisk tillväxt eller olika konkurrensförutsättningar.

Exemplet visar en av svårigheterna med de allmänna intressena. De allmänna intressena uppfattas ofta som symbolpolitik och att kommunen i viss mån kan hantera dessa intressen efter eget skön i enskilda ärenden.

Länsstyrelsens rådgivande roll förlänger planprocessen

Länsstyrelsen har en rådgivande roll när det gäller tillämpningen av allmänna intressen i 2 kap. PBL. Eftersom de allmänna intressena omfattar många olika aspekter på planering, innebär den rådgivande rollen att länsstyrelsen i princip kan framföra vilka synpunkter som helst på ett kommunalt planförslag, inte sällan med de bästa av avsikter.

Nästan alla exploateringar innebär att något allmänt intresse behöver stå tillbaka. Lite tillspetsat kan sägas att länsstyrelsen själv har tagit på sig rollen att skydda de allmänna intressena från kommunerna, utan att lagstiftaren egentligen har sagt att länsstyrelsen ska göra just detta. En vanligt förekommande bild är att länsstyrelsen ger alltför stort utrymme till olika sektorsintressen, inte minst olika miljöintressen.

Länsstyrelsen har även en tillsynsroll, vilket innebär att den även kan upphäva ett kommunalt beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan i vissa fall (jfr 11 kap. 10–11 §§). Tillsynsrollen medför att synpunkter från länsstyrelsen får en särskild tyngd. Tillsynsrollen omfattar visserligen enbart vissa frågor, men inte sällan kan det vara svårt att avgöra om en synpunkt från länsstyrelsen är ett råd om hur ett visst allmänt intresse bör tillämpas i allmänhet, eller om det är ett förtäckt hot att ett ingripande kan komma att ske, om inte synpunkten tillgodoses. Vissa länsstyrelser är här tydligare än andra på att redovisa vad som är rådgivande inslag och vad som är konflikter som berör ingripandegrunderna.

I många fall tenderar länsstyrelsen att kräva/önska olika former av utredningar, även i sådana frågor som ligger utanför tillsynsansvaret. Kommunen tar då vanligtvis fram de utredningar som läns-

styrelsen efterfrågar, även om det ibland är oklart vilken koppling utredningen har till länsstyrelsens ingripandegrunder.

Olika sektorsintressen inom länsstyrelsen, och även inom kommunerna, driver ibland sektorsfrågorna relativt långt. Många gånger kan det naturligtvis vara befogat att ställa krav på att olika aspekter utreds, t.ex. olika artsinventeringar, barnkonsekvenser, miljöundersökningar eller kulturmiljöanalyser. I andra fall är det mera tveksamt vad en utredning tillför. Nästan alltid är det emellertid fråga om relativt stora kostnader för utredningar som tar tid att genomföra, vilket påverkar planprocessens längd.

Det nu sagda visar på svårigheten att tillämpa de allmänna intressena i planeringen, där otydligheter i lagstiftningen ibland försvårar genomförandet av önskvärda byggprojekt.

Staten behöver bli tydligare kring de statliga intressena

Länsstyrelsen har inte bara de allmänna intressena att förhålla sig till, utan ska enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen (2007:825) även verka för att nationella mål får genomslag i länet.

Vi har i avsnitt 3.2.4 påtalat att oklara planeringsförutsättningar gör planprocessen oförutsägbar. Inte minst gäller detta alla de intressen som vi lite förenklat kan kalla för de statliga intressena. Med detta begrepp avser vi alla de intressen som kan vara av värde för staten, alltifrån de allmänna intressena enligt 2 kap. PBL och riksintressen m.m. enligt 3–4 kap. MB, till de nationella mål, planer och program som staten har utarbetat för olika politikområden.

I Boverkets rapport 2011:17³ finns de nationella mål, planer och program sammanställda som har betydelse för fysisk samhällsplanering. Rapporten rymmer en lång rad delvis oförenliga mål och intressen som staten har pekat ut och som ska beaktas i den fysiska planeringen. På så vis ger rapporten en inblick i hur svårt det kan vara för länsstyrelsen, i egenskap av statens samordnare i planeringen, att verka för och i slutänden bevaka statens intressen. I sammanhanget kan konstateras att rapporten ger intryck av att de myndigheter m.fl. som har utarbetat målen kanske inte alltid har varit fullt medvetna om hur målen inom det egna politikområdet förhåller sig till övriga statliga mål.

³ Boverket, *Sammanställning av nationella mål, planer och program av betydelse för fysisk samhällsplanering*, Rapport 2011:17.

Vi har fått många vittnesmål om att de statliga intressena många gånger är otydliga och att de statliga aktörerna ofta är dåligt samordnade. Oklarheterna och den dåliga samordningen är en faktor som påtagligt ofta skapar förseningar i plan- och bygglovsprocessen.

Oklarheterna gäller inte minst de statliga ingripandegrunderna. Lite tillspetsat kan några av de oklarheter som följer av 11 kap. 10 § sammanfattas på följande sätt.

- Underlaget avseende områden av riksintresse är ofta föråldrat och det framgår sällan tydligt vilka värden som konstituerar ett riksintresse. Vad som utgör *påtaglig skada* på ett visst riksintresse är ett ofta återkommande tema för diskussioner mellan länsstyrelsen och kommunen (punkt 1).
- De mellankommunala frågorna är sällan tydligt beskrivna i förväg, utan kan vara mer eller mindre tydliga i planprocessen. De mellankommunala frågorna kan utgöras av allt från regionalt betydelsefulla biologiska spridningssamband och behov av framtida kraftledningsgator till kollektivtrafikbehov och intresset av att tillgodose behovet av byggnadsmaterial, t.ex. grus och sprängsten. Så långt finns inga principiella betänkligheter kring hur systemet är konstruerat. Svårigheten består i att det ofta är svårt att i det enskilda fallet förutse vad den enskilda länsstyrelsen kommer att uppfatta som en sådan fråga där användningen av mark och vatten, som angår flera kommuner gemensamt, måste samordnas på ett lämpligt sätt (punkt 2).
- Det är ofta oklart vilka hänsyn som behöver tas till olika miljö kvalitetsnormer, inte minst de som är kopplade till vattenförvaltningen. Otydligheterna leder ofta till att länsstyrelsen ställer krav på olika utredningar som tar tid och kostar pengar (punkt 3).
- Diskussionen huruvida det finns sådana särskilda skäl som kan ligga till grund för att upphäva strandskydd eller inte leder ofta till meningsskiljaktigheter. Olika bedömningar om hur förutsättningarna för att skapa s.k. fri passage (jfr 7 kap. 18 f § MB) och krav på olika artsinventeringar, för att kunna klarlägga hur förutsättningarna för djur- och växtliv påverkas, tar tid och kraft i planarbetet, inte minst eftersom vissa inventeringar enbart kan ske under vissa tider på året (punkt 4).

- Det finns många olika uppfattningar om hur kravet på att en bebyggelse inte får bli olämplig med hänsyn till människors hälsa och säkerhet eller risken för olyckor, översvämning eller erosion ska förstås. I brist på tydliga gränsvärden eller riktlinjer är fältet öppet för olika uppfattningar kring i vilka situationer som s.k. avstegsfall för buller ska tillämpas, vilka risker med farligt gods som kan tolereras eller om en byggnad ska kunna stå kvar på platsen i 50, 100 eller 1 000 år i förhållande till risken för översvämning.

När de statliga intressena – inte bara ingripandegrunderna – är otydliga, blir länsstyrelsens roll som statlig samordnare ännu svårare. Vad som egentligen är statliga intressen i ett specifikt fall kan leda till en nästan omöjlig situation för länsstyrelsen, där den statliga floran av olika intressen gör det lätt att hamna i målkonflikter. Vi har sett exempel på länsstyrelser som lägger ner stor möda på att värna olika statliga intressen, trots att det många gånger är oklart hur statens intressen egentligen ser ut eller hur de kan beaktas i planeringen.

Framför allt upplevs det som att länsstyrelserna har svårt för att ta ställning till vilket intresse som ska ha företräde, där länsstyrelsens yttranden under planprocessen ibland kan vara mycket svåra att förstå. Det kan t.ex. gälla frågan om ett exploateringsintresse eller ett bevarandointresse ska ha företräde. Här kan möjligen skönjas en ovilja att stöta sig med de sektorsmyndigheter som utformat ett visst mål eller riksintresseanspråk, med följderna att länsstyrelsens yttrande blir vagt och svårtolkat. Att länsstyrelsen har dubbla roller – både som aktör i samhällsbyggandsprocessen och som överinstans i överklagade PBL-ärenden – är en annan omständighet som bidrar till att det ibland är svårt för länsstyrelsen att tydligt ta ställning i ett enskilt ärende.

Den ursprungliga tanken att översiktsplanen ska fungera som en sorts överenskommelse mellan staten och kommunen har inte uppfyllts. Tvärtom är det sällan som otydligheterna klaras ut i förväg inom ramen för översiktsplaneringen. Istället följer frågorna med i efterföljande planeringsskeden och skapar osäkerheter i sena skeden av planeringsprocesserna, inte bara för staten och kommunen utan ofta även för berörda fastighetsägare.

När det gäller ingripandegrunderna menar vi att kraven i sig är rimliga, men att bristen på transparens om hur ingripandegrunderna ska förstås tar alltför mycket tid och kraft i anspråk. Bristen

på transparens innebär alltför ofta oacceptabla fördröjningar under planprocessen. För att plan- och bygglovsprocessen ska bli effektiv, anser vi att något behöver göras åt problemet med de otydliga och i många fall motstridiga statliga intressena.

Mot denna bakgrund anser vi att det är angeläget att hitta en ordning där staten behöver reda ut hur de statliga intressena kan tydliggöras så tidigt och i så hög grad som möjligt. Vi återkommer med ett sådant förslag i avsnitt 6.3.

5.1.2 Insyn och medborgarinflytande

PBL och demokratifrågor

Ett av syftena med PBL-reformen var att stärka den lokala demokratin genom att decentralisera ansvaret för planläggning till kommunerna, medan statens roll skulle begränsas. Konkret innebar det främst att den statliga efterhandskontrollen av kommunernas planer togs bort. Det blev istället kommunens ansvar att besluta om den lokala miljöns utformning och att bevaka att planerna dels tillgodosåg allmänna intressen, dels beaktade olika enskilda intressen i rimlig omfattning. Ett ökat kommunalt självbestämmande över markanvändningen förväntades sedan i sin tur bidra till en ökad politisering och en livligare diskussion av planfrågorna i kommunernas beslutande organ. Det förväntades också leda till ett ökat intresse för den fysiska planeringen hos allmänheten och en skärpning av kommunalpolitikernas uppmärksamhet när det gällde olika lokala opinionsyttringar (jfr SOU 1979:66 s. 411).

Medborgardeltagandet sågs som en ersättning för den tidigare statliga efterhandskontrollen av kommunernas planer. Avsikten var att en planeringsprocess med insyn och inflytande från medborgarnas sida – i stället för statens prövning – skulle garantera kvaliteten i besluten (jfr Boverkets rapport 1992:13). Samtidigt innebar det att medborgarna anförtroddes uppgiften att själva bevaka sina intressen i kommunens planarbete, när länsstyrelsens roll begränsades till att bevaka de statliga intressena under planprocessens gång.

I senare förarbeten har det dessutom framhållits att information och debatt med medborgarna är nödvändigt för att garantera ett så fullständigt beslutsunderlag som möjligt för de politiska organen (jfr prop. 1994/95:230 s. 38). Behovet av att uppnå acceptans och

att legitimera centrala planbeslut var med andra ord av primärt intresse.

Syftet med samrådet med medborgarna angavs till en början vara ”ett utbyte av information och synpunkter”, vilket senare i samband med revideringen 1996 förtydligades och ändrades till ”att förbättra beslutsunderlaget och att ge möjlighet till insyn och påverkan”. Avsikten var att man så långt som möjligt skulle komma överens om en lämplig utformning av planen – särskilt ”i sådana avseenden som synpunkter kan tillgodoses utan några olägenheter av betydelse” (prop. 1985/86:1 s. 137). Det handlade följaktligen mer om en strävan än om några absoluta krav på konsensus – ”självfallet är det inte meningen att något samförstånd om planen behöver uppnås i alla avseenden”.

PBL innebar vidare att samrådskretsen i detaljplanearbetet utvidgades, från att tidigare i stort sett endast inkludera fastighetsägare, till att omfatta samtliga berörda boende inom ett planområde. Även intresseföreningar och enskilda i övrigt skulle ges tillfälle till samråd. Möjligheten att överklaga en detaljplan förbehölls dock i första hand de boende inom planområdet.

I samband med revideringen 1996 vidgades samrådsmöjligheterna även i arbetet med översiktsplanen. Detta skede fick överhuvudtaget ökad tyngd och krav ställdes på att översiktsplanen skulle hållas aktuell och regelbundet omprövas.

Vid plansamrådet är de grundläggande strukturerna redan klara

Initiativ till planläggning tas i dag vanligtvis av enskilda byggherrar. Vi har i avsnitt 3.2.4 redovisat att ett projekt ofta har kommit långt när den formella planprocessen väl sätter igång. Kommunens förhandlingar med byggherren leder ofta till att den grundläggande inriktningen har lagts fast redan innan den formella planprocessen inleds. Därigenom är det ofta för sent att göra några större förändringar under den formella detaljplaneprocessen, med följd att förutsättningarna att påverka planförslaget från medborgarnas sida är begränsat. För att ett inflytande ska vara reellt, måste det finnas en teoretisk möjlighet att påverka markanvändningen inom kommunen i ett tidigare skede.

Det är viktigt att skilja på frågor om det demokratiska inslaget i stadsutvecklingsarbetet respektive sakägares och den närmaste omgivningens möjligheter att vara delaktiga och påverka enskilda pro-

jekt. I den formella detaljplaneprocessen är syftet främst att de närmast berörda ska få ta del av planinitiativet, samtidigt som även en bredare allmänhet ges möjlighet till insyn.

Frågan har behandlats av flera författare, bl.a. i en rapport från Lunds universitet.⁴

Utställning av planförslag är en viktig informationskälla för medborgarna. Samtidigt som lagstiftningen har en deltagardemokratisk prägel så finns i praktiken tydliga brister då medborgardeltagandet är skevt fördelat och möjligheterna till inflytande genom den formella samrådsprocessen är begränsat.

Beroendet av privat investeringsvilja gör dock att kommunens neutralitet ibland kan ifrågasättas. Det finns ett tydligt gap mellan retorik, lagstiftning och praktik vad gäller medborgarnas möjligheter till inflytande över den fysiska planeringen och det faktiska stadsbyggandet. Ett explicit syfte med den nya plan- och bygglagstiftning (PBL) som infördes 1987 var, utöver att förenkla och modernisera plansystemet, att demokratisera planprocessen. Man tog här avstånd från den elitdemokratiska karaktär som tidigare präglade planprocessen och strävade efter att ge processen en mer deltagardemokratisk prägel.

Medborgarinflytandet upplevs i stora delar som skenbart

I samtal med berörda aktörer har det bl.a. framförts att detaljplanearbetet i realiteten är odemokratiskt, trots att PBL genom förfaranderegler ger sken av att invånarna har ett stort inflytande. En vanlig uppfattning är att det endast är resursstarka intressen, eller de med ovanligt goda kontakter med kommunledningen, som kan ändra innehållet i en detaljplan när planprocessen väl har satt igång. Förfaranderegler ger i praktiken endast möjlighet till insyn och en möjlighet att fördröja planens genomförande. Många utnyttjar också den möjligheten.

Lagstiftarens ambition om att planprocessen ska säkerställa insyn och inflytande, motsvaras i praktiken enbart av en möjlighet till insyn. När utformningen och innehållet i byggprojektet är fastlagd redan innan den formella planprocessen startar, kan det ibland uppfattas som att planprocessen reduceras till en transportsträcka. Även om så ibland är fallet, vill vi ändå understryka nyttan av ett brett samråd. Många gånger kan grannar och andra myndigheter

⁴ Henecke & Khan, *Medborgardeltagande i den fysiska planeringen – en demokratiteoretisk analys av lagstiftning, retorik och praktik*, Department of Technology and Society Environmental and Energy Systems Studies Lund University, Report No. 36, November 2002.

m.fl. tillföra nya perspektiv och kunskaper, som bidrar till att planförslaget utvecklas och förbättras.

Formerna för medborgarinflytande behöver ses över

Vi kan konstatera att det finns ett allmänt behov av att se över och modernisera formerna för medinflytande. Reglerna om samråd och utställning i PBL utformades med bestämmelserna i byggnadslagen som förebild och har med andra ord haft samma principiella uppbyggnad under lång tid. Samtidigt har teknik- och samhällsutvecklingen varit betydande. Nästan alla har idag tillgång till internet, vilket har inneburit stora förändringar i hur vi kommunicerar med varandra och hur vi tar till oss information. Det är t.ex. rimligt att tro att en kungörelse i en traditionell papperstidning eller på en anslagstavla i kommunhuset idag inte når lika stor andel av befolkningen som den kanske har gjort tidigare.

I flera av de utredningar och regeringsförslag⁵ som har behandlat frågan om medborgarinflytande under årens lopp, finns föreställningen att medinflytandet lämpligen kan ske i form av ett allmänt möte i kommunhuset – åtminstone när det är frågan om mindre planprojekt. Det är naturligtvis en trevlig tanke att på detta sätt kunna samla alla berörda och därigenom skapa förutsättningar för en ömsesidig dialog med dem som berörs av ett planförslag. Vår erfarenhet är dock att detta sällan är genomförbart i praktiken. Ofta är det svårt att samla alla som berörs vid samma tidpunkt, om man inte är ute i mycket god tid. Skiftarbete, arbete på annan ort, semesterresor och sjukhusvistelser m.m. kan i princip omöjliggöra ett gemensamt möte med dem som berörs av ett planförslag. De som infinner sig vid dessa möten representerar dessutom i regel en mindre del av de olika befolkningsgrupperna i samhället – vanligtvis män i övre medelåldern eller äldre. Yngre, kvinnor eller personer med utländsk härkomst är ofta dåligt representerade vid denna typ av möten.

Frågan om hur planprocessen bäst bör utformas har diskuterats många gånger tidigare. Det finns anledning att erinra om några principiella frågeställningar som Byggprocessutredningen tog upp i sitt betänkande (SOU 2008:68 s. 140 f.).

⁵ Se t.ex. prop. 1985/86:1 s. 622 och prop. 2009/10:170 s. 242.

En självklar utgångspunkt är att planprocessen ska syfta till att kommunen tar fram ett beslutsunderlag genom sina 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 kan vara den som har kommit till uttryck i 7 § förvaltningslagen (1986:223), nämligen att ”varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts”.

I viss motsättning till effektivitetskravet står önskemålet om medinflytande på beslutsprocessen för vidast möjliga krets av kommunmedborgare. Ibland kallas detta önskemål något oegentligt för demokrati-aspekten. Det är ju inte fråga om den representativa demokratin i ordets statsrättsliga bemärkelse. Låt oss därför i stället kalla det för medinflytande. Det ligger i sakens natur att höga krav på medinflytande från så många som möjligt tenderar att råka i direkt konflikt med effektivitetskravet. Något tillspetsat uttryckt: medinflytande kräver alltid en viss byråkrati. Ju större medinflytande desto mer ökad byråkrati.

Ett moderniserat och framsynt beslutssystem 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 nu att hitta en punkt, där de två vägledande principerna – effektivitet och medinflytande – kan förenas. För att denna förening skall kunna ske på ett lyckat sätt måste man enligt vår mening analysera och precisera önskemålet om medinflytande. Dagens ordning innefattar garantier för ett i *formell mening fullständigt* medinflytande. Vi tänker på systemet med utställning av ett färdigt förslag och de regler om kungörelse på anslagstavlan och i en ortstidning som är kopplade till utställningen.

Den ofrånkomliga frågan är nu om dessa tyngande formalia verkligen ger ett *reellt utfall*, som i så hög grad gagnar saken, att det är motiverat att upprätthålla dem i ett framtida system. Eller kan man slå fast att beslutsunderlaget kan bli lika fullödigt även om medinflytandet blir begränsat till den krets av medborgare och andra som har ett verkligt intresse av frågan? Är det meningsfullt att hålla samråd två gånger kring i princip samma fråga – i både programskedet och i samband med planförslagets redovisning? Och är det egentligen i slutskedet, när planen är i stort sett färdig, som det är mest värdefullt att bereda möjlighet till ett formellt sett vittgående medinflytande i form av en utställning som kräver tid och kostnader? Är det inte i själva verket något av en fiktion att föreställa sig att alla kommunmedborgare har ett intresse av att bidra med synpunkter i alla planärenden? Är det inte mer meningsfullt för kommunen att inrikta sig på sådana som aktivt har anmält sitt intresse av att medverka? [...]

Mot den här bakgrunden finns det skäl att göra en allmän översyn kring medinflytandet, bl.a. när det gäller reglerna om kungörelser i

ortstidningar och anslag på kommunens anslagstavlor, brev till enskilda osv.

Möjligheten att påverka är störst på den översiktliga nivån

Översiktsplanen är visserligen inte bindande, men avsikten är att den ska vara vägledande för detaljplanearbetet och bidra med en helhetssyn på mer begränsade förändringar av markanvändningen. I SOU 1994:36, s. 291 f., framhålls att det framför allt är inom ramen för översiktsplaneringen som ett bredare medborgarinflytande för kommunmedlemmarna i allmänhet, i form av information och debatt, kan vara framträdande. En svårighet som samtidigt uppmärksammades i förarbetena är att översiktsplanen i regel inte är så detaljerad att medborgare i gemen känner sig berörd. Fördjupade översiktsplaner för delområden med en avgränsad krets av berörda rekommenderades därför och har även senare beskrivits som den lämpligaste nivån för medborgarinflytande (SOU 1996:162 s. 122).

Vi instämmer i bedömningen i att möjligheterna till reell påverkan ofta är som störst inom ramen för översiktsplaneringen, innan förhållandena mellan olika enskilda intressen och mellan det allmänna och exploatörer läggs fast. Arenan för medborgarinflytande bör mot den här bakgrunden främst finnas på den nivån. Av det skälet finns det anledning att se över formerna för översiktsplaneringen, både vad gäller processen och innehållet i sådana planer.

5.1.3 Rättssäkerhet

Enligt direktiven får inte planerings- och prövningsprocessen äventyra rättssäkerheten.

Rättssäkerheten är en viktig del av en demokratisk rättsordning, och handlar om förhållandet mellan den enskilde och staten i juridiskt avseende. I detta ligger bl.a. att alla ska vara skyddade från övergrepp från såväl andra medborgare som samhället självt.

Någon entydig definition av begreppet rättssäkerhet finns inte, men i allmänt språkbruk omfattar begreppet bl.a. att den enskilde inte kan åtalas eller dömas utan tillräcklig bevisning, inte kan dömas utan tydligt stöd i lag samt att alla medborgare, oavsett samhällsställning eller ursprung, ska bedömas på ett likartat sätt. Den enskilde medborgaren ska även ha vissa fri- och rättigheter, vara

tillförsäkrad juridisk trygghet för sin person och egendom samt att rättsreglerna ska tillämpas på ett förutsägbart och effektivt sätt. Till rättssäkerhet brukar även tillföras människors rätt till privatliv.

Begreppet rättssäkerhet förekommer även i regeringsformen, RF, där det bl.a. anges att ingen får dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när gärningen begicks. Inte heller får någon dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då.

Flera av dessa aspekter har betydelse även för plan- och bygglovsprocessen.

Den enskildes egendom och intressen skyddas av lagstiftningen

Proportionalitetsprincipen innebär att det alltid ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och konsekvenserna för motstående enskilda intressen. Principen innebär att PBL behöver säkerställa att skälig hänsyn tas till den enskildes intressen. Bl.a. anges att vid prövningen av olika frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (jfr 2 kap. 1 §). Enligt förarbetena är Europakonventionen ett motiv till bestämmelsens formulering, vilket syftar på proportionalitet i förhållande till skyddet för äganderätten (Artikel 1, första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, prop. 2009/10:170 s. 413, SOU 2010:29 s. 164 f.).

Av proportionalitetsprincipen följer även att en detaljplan ska utformas med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande. Om planen medför att mark kan komma att tas i anspråk med tvång, ska planen vara utformad så att de fördelar som kan vinnas med den överväger de olägenheter som planen orsakar enskilda (jfr 4 kap. 36 § PBL).

Vi har i avsnitt 3.1.6 redovisat det grundlagsskyddade egendomsskyddet, där enskild egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation m.m., utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Inte heller ska den enskilde behöva tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad, om inte angelägna allmänna intressen talar för det (jfr 2 kap. 15 § RF).

Egendomsskyddet innebär att den som tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Även den som påverkas av att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning avsevärt försvåras, är tillförsäkrad rätten till ersättning. Denna rätt tillkommer även den som påverkas av att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den berörda delen av fastigheten (jfr 2 kap. 15 § 2 st. RF). Dessa övergripande regler har bl.a. utvecklats i 14 kap. PBL, som säkerställer rätten till skadeersättning och inlösen.

Den enskildes intressen säkerställs inte bara genom de materiella reglerna utan även genom de processuella reglerna. Sålunda finns krav på vissa förfaranden för att den enskilde ska ha möjlighet att lämna synpunkter på sådana förändringar som kan påverka den enskildes möjlighet att nyttja sin mark. Bl.a. finns krav på samråd och granskningstid i samband med att en detaljplan upprättas eller att grannar m.fl. ska underrättas i samband med vissa åtgärder, såvida inte kommunen har upprättat en detaljplan som medger åtgärderna. Dessa förfaranden säkerställer att den enskilde ges möjlighet att bevaka sin rätt vid förändringar.

Enligt Europakonventionen är var och en, vid prövningen av dennes civila rättigheter och skyldigheter, berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol. Europakonventionen utgör svensk rätt i så måtto att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen (jfr 2 kap. 19 § RF). Med andra ord ska sådana begränsningar och krav från samhällets sida, som berör den enskildes civila rättigheter (t.ex. rätten till egendom) kunna prövas i domstol.

Plan- och byggprocessen behöver vara förutsägbar

Likhetsprincipen innebär att alla är lika inför lagen, och att lika fall ska behandlas lika. Principen innebär inte att alla beslut ska vara lika, utan att fall där de sakliga förutsättningarna är lika ska bedömas på samma sätt (jfr 1 kap. 9 § RF). Samtidigt ligger det i sakens natur att det många gånger kan vara svårt att avgöra om intressena verkligen är lika. Det ligger dessutom i stadsbyggnadsfrågornas natur att olika enskilda och allmänna intressen måste vägas mot varandra och att alla intressen aldrig kan tillgodoses fullt ut. Likafullt är det

från rättssäkerhetssynpunkt angeläget att plan- och bygglovsprocessen är förutsägbar. Samhället behöver därmed säkerställa att regelverket blir så transparent som möjligt.

Rättssäkerheten har stor betydelse för hur PBL kan reformeras

Kravet på rättssäkerhet innebär i vissa avseenden konflikter med andra intressen, bl.a. med intresset av att snabbt och enkelt kunna genomföra önskvärda byggprojekt. Nedan redovisas några av de förhållanden som behöver beaktas för att kravet på rättssäkerhet ska anses vara tillgodosett, utan att redovisningen därmed gör anspråk på att vara uttömmande.

- Grannar m.fl. behöver ges tillfälle att komma med synpunkter under skälig tid innan beslut fattas som kan påverka dem negativt.
- Det behöver finnas en rimlig balans mellan olika intressen, både mellan olika enskilda intressen och mellan allmänna och enskilda intressen.
- Viktiga sakförhållanden som har betydelse för utgången av ett ärende måste dokumenteras under ärendehandläggningen.
- Beslut behöver motiveras, så att det blir tydligt på vilka grunder som beslutet är fattat och vilka intressen som har varit avgörande för utgången. Motiveringen är inte minst viktig för att åstadkomma transparens när det gäller frågan om varför kommunen väljer att inleda planläggning i ett ärende, men inte i ett annat.
- I den mån någons civila rättigheter berörs, behöver denne ha möjlighet att överklaga ett beslut som går honom eller henne emot, för att en domstol ska kunna pröva om beslutet är skäligt.
- Byggherren behöver kunna lita på att ett lagakraftvunnet bygglov är hållbart.
- Systemet behöver ha regler för att kunna ingripa mot överträdelser.

Flertalet av dessa aspekter går i någon mån utöver önskemålet att den som önskar genomföra ett projekt ska få sin sak prövad så en-

kelt, snabbt och billigt som möjligt. Av detta följer att det finns en gräns för hur effektivt systemet kan göras, om kravet på rättssäkerhet ska upprätthållas.

5.1.4 Ny teknik innebär förändrade arbetssätt

Det krävs hänsyn till e-förvaltning när nya regler utformas

Med e-förvaltning menas verksamhetsutveckling i offentlig förvaltning som drar nytta av informations- och kommunikationsteknik kombinerad med organisatoriska förändringar och nya kompetenser. Direktiven behandlar inte frågan om e-förvaltning, men vi menar att det är önskvärt att detta perspektiv kan lyftas in i planeringsprocessen.

Digital teknik används nu i stor omfattning både inom byggindustrin och i den kommunala verksamheten. Detaljplanerna produceras med digitala verktyg och informationen i planerna lagras och presenteras som digital information. Även planprocessen hanteras idag i hög grad med hjälp av olika digitala verktyg och det ses alltmer som självklart att kommunikationen mellan organisationer och mellan myndigheter och medborgare sker digitalt. Förväntningar finns på att informationen som skapas – som får juridisk giltighet i detaljplanen – ska finnas tillgänglig i sådan form att den kan återanvändas i efterföljande led i byggprocessen, både i projekteringen och i lovgivningen. Önskemål finns att bygglov ska kunna hanteras som e-tjänster. Detta ställer en rad nya krav både på tekniktillämpning, arbetsorganisation och de lagar som reglerar planering och lovgivning.

Dagens lagstiftning är inte utformad med hänsyn till att förutsättningarna för kommunikation, informationsutbyte och planproduktion har förändrats. Det har inte heller gjorts någon bedömning av i vilken utsträckning nuvarande regelverk förhindrar att modern teknik används så rationellt som möjligt och inte heller finns det någon utvärdering av i vilken utsträckning det finns behov att i regelverket styra mot en modern, rationell och enhetlig hantering. Vi ser att det finns ett behov av anpassning av regelverket, men ämnet är av sådan generell art att det faller utanför ramarna för denna utredning. Vi menar att det är en fråga som bör behandlas i en särskild utredning.

Teknikutvecklingen innebär att samhället befinner sig i en brytningstid. En rad nya pusselbitar håller på att formas som behöver passas ihop till ett nationellt ramverk med tydligt ställda generella krav på digital samverkan inbördes inom offentlig förvaltning, men även med byggsektorn och de företag som levererar konsulttjänster i exploateringsprocessen. Ett fungerande digitalt informationsutbyte förutsätter i sin tur att informationsansvar och grundläggande krav på de e-tjänster som tillhandahålls av informationsansvariga kan förtydligas.

Regeringen har beslutat om en bred och sammanhållen strategi för IT-politiken, IT i människans tjänst – en digital agenda för Sverige (N2011/342/ITP). Målet för IT-politiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Utvecklingen av e-förvaltning och e-tjänster drivs med synsättet att medborgaren är i centrum. De övergripande målen är

- enklare vardag för privatpersoner och företag,
- smartare och öppnare förvaltning stödjer innovation och delaktighet, samt
- högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.

E-delegationen har presenterat en vägledning för en automatiserad samverkan och en nationell strategi för s.k. interoperabilitet. Dessa dokument innehåller de nödvändiga riktlinjer som ska ligga till grund för ett gemensamt synsätt i alla samhällsfunktioner och företag. Modern informationsförsörjning, så som den beskrivs av e-delegationen, bygger på digitalt informationsutbyte, ett distribuerat informationsansvar och distribuerade datakällor. Den grundläggande tanken är att varje myndighet som bedriver en verksamhet, vars information kan återanvändas i annan verksamhet, ska dela med sig av denna information via e-tjänster.

De rättsliga förutsättningarna för elektroniskt informationsutbyte är komplicerade. En utredning, Informationshanteringsutredningen (dir. 2011:86), tillsattes hösten 2011 med syfte att skapa rättsliga förutsättningar för en mer effektiv e-förvaltning, där såväl den enskildes rätt till personlig integritet som allmänhetens berättigade anspråk på insyn i den offentliga verksamheten ska tillgodoses. Utredningen ska slutredovisa sitt uppdrag den 1 december 2014.

E-delegationen har också drivit ett arbete för att tydliggöra hur dagens lagstiftning kan tillämpas när det gäller utbyte av elektronisk information. Rapporten *Direktåtkomst och utlämnande på medium för automatiserad behandling* (e-delegationen 2011) beskriver villkoren för att kunna utbyta information mellan myndigheter inom ramen för nuvarande lagstiftning avseende bl.a. direktåtkomst av information.

Avsaknaden av en samlad bedömning av hur e-förvaltningen kommer att utvecklas och vilka krav som introduktionen av digital teknik kommer att ställa på ändringar i regelverken är ett generellt problem när det gäller utformning och konsekvensbeskrivning av nya lagar och regler. Även i utredningens arbete är detta en brist. Anledningarna till att vi inte har tagit större hänsyn till e-förvaltningsperspektivet är flera, men beror främst på att det saknas ett nödvändigt kunskapsunderlag och en tydlig handledning som anger vilka förutsättningar och lösningar som är önskvärda från ett nationellt perspektiv.

Eftersom det inte finns något färdigt nationellt ramverk med tydliga riktlinjer för hur e-förvaltningsfrågan ska hanteras vid regelskrivning, exempelvis vilka krav som ställs på informationshantering mellan olika myndigheter inom lagreglerade processer, har vi gjort bedömningen att de förslag som vi lämnar behöver utgå från en traditionell analog process. Vi menar att det är viktigt att vi tydliggör de förändringar och förenklingar som föreslås, utan att ytterligare komplicera dessa genom att föra in den helt nya aspekten som e-förvaltningsfrågan medför. Därför är det också viktigt att poängtera att samtliga ändringar behöver bedömas och möjligen justeras med utgångspunkt från en modern e-förvaltning, där kommunikation, informationsutbyte och produktion sker med hjälp av digitala verktyg.

5.2 Principlösningar

5.2.1 Inledning

I avsnitt 3.2 har vi redovisat några förhållanden som ger en bild av hur delar av plan- och byggsystemet fungerar i praktiken. Nedan sammanfattas våra iakttagelser innan vi i nästa avsnitt redovisar några utgångspunkter som vi anser bör ligga till grund för att göra plan- och bygglovsprocessen effektivare.

Vi har noterat att samspelet mellan kommuner och byggherrar behöver utvecklas och att samverkan mellan kommuner och byggherrar är nödvändig för att tillgodose behovet av bostäder (avsnitt 3.2.1).

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 (avsnitt 3.2.2).

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 inlåsande 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 inlåsande effekten skapar även ett stort behov av avvikelser, där nuvarande möjlighet till avvikelse uppfattas som alltför begränsad (avsnitt 3.2.3).

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. riksin-tressena, är otydliga (avsnitt 3.2.4).

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 (avsnitt 3.2.5).

5.2.2 Utgångspunkter för en effektivare process

Större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen

Många frågor som är väsentliga för utvecklingen av en stad eller tätort hör hemma på nivån för översiktlig planering, t.ex. när det gäller infrastruktur och bostadsbyggande. Inte minst dialogen mellan staten och kommunen kan med fördel klaras ut på stadsdels- eller tätortsnivå, snarare än i enskilda detaljplaner på kvarters- eller fastighetsnivå. Samtidigt upplevs den kommunomfattande översiktsplanen ofta som alltför övergripande för att studera hur en stadsdel eller en tätort ska användas och utvecklas. Ställningstagandena i översiktsplanen stannar på visionsstadiet och visar sällan hur ett visst område konkret ska utvecklas eller bevaras. Skalan är helt enkelt för liten för att det ska vara möjligt att utläsa hur ett kvarter eller en fastighet ska användas. Skalan i detaljplanerna är å andra sidan för stor. Vi saknar med andra ord en ändamålsenlig skalnivå för att hantera våra städer.

Vi tror att utvecklingen med små planområden och detaljerade och projektinriktade detaljplaner sannolikt kommer att fortsätta. Samtidigt finns det goda skäl att ifrågasätta om det är ändamålsenligt att genomföra en detaljplaneprocess i alla de fall där kommunen och byggherren redan har gjort upp om hur projektet ska utformas.

En översiktsplan kan ändras för viss del av kommunen och får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt (jfr 3 kap. 23 § PBL). En sådan ändring brukar populärt kallas för en fördjupad översiktsplan.

Vi anser att översiktsplanen – med stadsdelen eller tätorten som skalnivå – är det forum där många frågor bör klaras ut, inte minst i dialogen mellan staten och kommunen. Frågor av övergripande karaktär, t.ex. miljö kvalitetsnormer, mellankommunal samordning eller riksintressen, bör således redan vara utredda på denna nivå inför den efterföljande dialogen mellan byggherren och kommunen om det konkreta projektet.

Genom 4 kap. 2 § ställer staten krav på kommunerna att viss bebyggelse ska regleras med detaljplan, det s.k. detaljplanekravet. Detaljplanekravet leder till att staten får möjlighet att lämna synpunkter på den planerade bebyggelsen inom ramen för planprocessen. Om bebyggelsen kan befaras bli olämplig med hänsyn till vissa statliga intressen, de s.k. ingripande grunderna, kan staten förhindra att bebyggelsen kommer till stånd (jfr 11 kap. 10–11 §§).

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 översiktsnivån, 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 incitament 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. Förutsättningarna skulle kunna vara att det finns en översiktsplan som är tillräckligt tydlig, att den önskade åtgärden är förenlig med översiktsplanen, att det inte finns några konflikter med de statliga ingripandegrunderna och att miljökonsekvenserna har belysts på ett tillfredsställande sätt i samband med att översiktsplanen togs fram. En sådan översiktsplan, som ger särskilda rättsverkningar för efterföljande prövningar, bör ges en särskild beteckning. Vi föreslår att en sådan plan ska benämnas *områdesplan*.

I avsnitt 6.1 utvecklar vi hur ett sådant förslag kan utformas.

Detaljplanen bör delvis upphöra att gälla efter genomförandetidens slut

Vi har konstaterat att det finns många problem som är kopplade till inaktuella detaljplaner, där planens begränsningar ibland förhindrar en önskvärd utveckling. Enligt vår uppfattning är det förhållandevis vanligt att det finns önskemål om att använda mark och byggnader på ett sätt som inte medges i planen eller att byggrätten ibland har begränsats onödigt hårt. Under senare år har en del av hållbarhetsdiskussionen kretsat kring behovet av att använda redan exploaterade områden på ett effektivare sätt genom förtätning, snarare än att ta oexploaterad mark i anspråk. Om staden kan göras tätare, minskar bl.a. behovet av transporter och värdefull naturmark kan behållas för friluftsliv och biologisk mångfald.

Ibland kan det ha gått hundra år eller mer sedan en plan antogs. Vi vill därför åstadkomma en förändring, där byggnadsnämnden i högre grad ska göra en allmän lämplighetsbedömning utifrån nuvarande förhållanden och i mindre grad vara bunden av bestämmelser och bedömningar som inte längre är aktuella. Problemet med

inaktuella planer befaras dessutom bli mer omfattande i takt med att dagens detaljerade detaljplaner blir äldre. I detta perspektiv är det önskvärt att göra markanvändningen inom planlagda områden mer flexibel.

Med tanke på alla de problem som är kopplade till inaktuella detaljplaner, har vi övervägt om det är möjligt att helt enkelt låta detaljplanen upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Detaljplanerna skulle således i än högre grad ses som ett renodlat genomförandeinstrument. När planen är genomförd behövs den inte längre. Därefter får eventuella ändringar och kompletteringar bedömas utifrån en allmän lämplighetsbedömning.

Även om det ibland kan vara lämpligt att helt låta detaljplanen upphöra att gälla efter genomförandetidens slut, har vi under utredningsarbetets gång kunnat konstatera att det ibland kan vara lämpligt att hålla fast vid vissa planer eller planbestämmelser.

Som ett alternativ till att helt upphäva detaljplanen efter genomförandetidens slut finns även möjligheten att upphäva delar av bestämmelserna. Vi anser att det är lämpligt att skilja på det obligatoriska och det frivilliga innehållet i en detaljplan, dvs. sådana bestämmelser som måste ingå i en plan och sådana bestämmelser som det är frivilligt att för kommunen att införa.

Vi förordar att i princip ska endast det obligatoriska innehållet i detaljplanen finnas kvar efter genomförandetidens slut. Vi utvecklar detta förslag i avsnitt 6.2.3.

De formella kraven på planprocesserna kan reduceras

I andra länder förekommer att lagstiftaren enbart ställer krav på att medinflytande ska organiseras och att det sedan är upp till kommunen att redovisa hur medinflytandet har skett i det enskilda ärendet. En sådan ordning har fördelen att kommunen ges möjlighet att välja former för hur medborgarna kan ta del av planförslaget och lämna synpunkter. En flexibel reglering gör det också möjligt att undvika problemet med tungrodda formaliaförfaranden, som inte behövs i det aktuella ärendet.

Vi anser att formkraven på både översiktsplanprocessen och detaljplanprocessen kan begränsas. Vi utvecklar ett sådant förslag för översiktsplanprocessen i avsnitt 6.1.5 respektive detaljplanprocessen i avsnitt 6.6.1.

Områdesbestämmelserna kan upphävas

Områdesbestämmelserna kan tas bort som planinstitut, eftersom de sällan används och är svåra att tillämpa. Den föreslagna områdesplanen kan i många fall ersätta bestämmelserna. Befintliga områdesbestämmelser kan då upphöra att gälla när lagen träder i kraft. Däremot behövs en övergångsbestämmelse med innebörden att inom områden med befintliga områdesbestämmelser, som omfattas av krav på utökad lovplikt, ska samma lovplikt fortsätta gälla som i dag. Därigenom kan byggnadsnämnden även i fortsättningen få kännedom om sådana åtgärder som enligt områdesbestämmelserna behöver prövas av nämnden.

Vi återkommer i avsnitt 6.2.5 med ett sådant förslag.

Kommunernas bedömningar i bygglovsärenden behöver stärkas

De detaljerade detaljplanerna hänger – åtminstone delvis – ihop med svårigheten för kommunen att hävda krav i bygglovskedet. Vi anser 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 (se avsnitt 3.2.2). Samtidigt är det inte ändamålsenligt att detaljplaner görs så detaljerade att de inte ens hinner vinna laga kraft innan de behöver ändras. Vi anser att det inte heller är lämpligt att frånvaron av planbestämmelser ska uppfattas som ett ställningstagande, på så sätt som har skett i praxis.

Fördelarna med flexibla detaljplaner har framhållits i flera utredningar. Vi delar den uppfattningen, även om vi inte tror att ytterligare uppmaningar om ökad användning av flexibla planer i sig kommer att leda till någon förändrad tillämpning av PBL. Så länge som kommunen har möjlighet att styra utformningen kommer dessa möjligheter att användas.

De flesta planförfattare gör sannolikt bedömningen att fördelarna med att inte lämna väsentliga utformningsaspekter till bygglovsprövningen överväger de nackdelar som den ökade regleringen kan antas medföra. Grundtanken – att mer omfattande krav inte bör dyka upp först i bygglovskedet – leder därför till att kommunen kommer att använda detaljplanen som ett verktyg för att säkerställa sina intressen. Kommunernas svaga ställning i bygglovskedet leder med andra ord till att detaljplanerna blir mer överlastade, vil-

ket minskar flexibiliteten och utrymmet för att hitta den bästa lösningen i bygglovskedet. De överlastade detaljplanerna hindrar önskvärda förändringar och skapar onödiga behov av avvikelser och planändringar. Även om grundtanken i princip är riktig, leder grundtanken fel, om konsekvensen är att planprocessen tar längre tid och att möjligheten minskar för fastighetsägaren att använda sin fastighet på det sätt som denne önskar.

Redan idag finns krav på att detaljplanen inte får göras mer detaljerad än vad som är syftet med planen (jfr 4 kap. 32 § 3 st.). Denna reglering har inte haft avsedd effekt. Ett sätt att förhindra detaljerade planer kan vara att begränsa möjligheten att använda vissa bestämmelser, t.ex. att det ska krävas och redovisas särskilda skäl för att få reglera den närmare utformningen i planen. Ett annat sätt kan vara att ge länsstyrelsen befogenhet att ingripa mot alltför detaljerade detaljplaner i syfte att tvinga fram mer flexibla planer.

Vi tror att det är fel väg att begränsa kommunens inflytande när det gäller de viktiga utformningsfrågorna. Lösningen bör istället vara att stärka kommunernas inflytande i bygglovskedet. Vi menar att kommunen i princip bör ha samma möjlighet att hävda krav i bygglovskedet som i en detaljplan. Bedömningen i frågor som avser utformningen av den yttre miljön bör 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.

Bygglovbefrielse bör vara huvudregeln inom detaljplaner

Som redovisas i den tidigare nämnda KTH-rapporten⁶ har vi i praktiken ett system med två tillståndsbeslut – en detaljplan och ett bygglov (se avsnitt 3.2.2). I många planärenden är den tänkta utformningen av ett byggnadsverk redan bestämd när den formella planprocessen inleds, s.k. projektplaner. Även om det i dag finns möjlighet att i en detaljplan begränsa lovplikten, används denna möjlighet sällan i praktiken (se avsnitt 3.2.5). Med andra ord har vi i dessa fall en situation med två tillståndsprövningar, men där det i princip inte finns kvar några frågor som inte redan har prövats när projektet kommer till bygglovskedet.

⁶ Kalbro m.fl., *Detaljplaner i praktiken. Är plan- och bygglagen i takt med tiden?* KTH TRITA-FOB-Rapport 2012:1.

Vi delar den uppfattning som framförs i KTH-rapporten om att nuvarande ordning inte är ändamålsenlig. 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.

Vi förordar en lösning för nya detaljplaner som innebär att bygglovsplikten upphävs helt under genomförandetiden. Undantaget från kravet på bygglov gäller för samtliga utformningar som är förenliga med planen. Byggherren får då ansvara för att de frågor som idag prövas i bygglovet är uppfyllda. Istället krävs en anmälan till byggnadsnämnden inför byggstart, varigenom byggherren uppmärksammar byggnadsnämnden på behovet av tekniskt samråd och startbesked. Byggnadsnämnden får möjlighet att vägra startbesked, om den avsedda åtgärden strider mot planen. Om byggherren istället vill bygga något som avviker från detaljplanen, får detta prövas som en ansökan om bygglov.

Som vi tidigare har redovisat bör detaljplanen delvis upphöra att gälla efter genomförandetiden. När detaljplanen innehåller färre begränsningar än i dag, behöver förändringar efter genomförandetidens slut prövas av byggnadsnämnden. Krav på bygglov bör således gälla efter genomförandetiden.

Om bygglovsbefrielse blir huvudregel under genomförandetiden, finns en risk för att detaljplanerna kommer att bli mer detaljerade. För att möjliggöra den flexibla detaljplanen även i fortsättningen, bör kommunen därför få möjlighet att införa bygglovsplikt även under genomförandetiden, t.ex. om planen är så flexibel att en efterföljande bygglovsprövning framstår som motiverad.

I äldre planer behöver lovplikten ligga kvar, eftersom äldre planer inte har utformats med denna förutsättning.

Vi återkommer med ett förslag med denna inriktning i avsnitt 6.2.1.

Utrymmet för avvikelser från gamla detaljplaner behöver ses över

Detaljplanerna är bindande för den enskilde i den bemärkelsen att denne inte har någon rätt till bygglovspliktiga åtgärder utöver vad som medges i planbeslutet. ÄPBL syftade till att begränsa möjligheten till avvikelser från planen i förhållande till vad som förekom tidigare. Enligt prop. 1985/86:1 har befogenheten att medge avvi-

kelser från planen sina klara gränser, bl.a. med tanke på medborgarinflytandet. Enligt propositionen är fördelen med en sådan begränsning att man undviker att få så många situationer där planerna efter genomförandet inte avspeglar de faktiska förhållandena på marken. Avsteg som inte ligger i linje med planens syfte får inte medges, utan i sådana fall krävs planändring. Detsamma gäller alla avsteg som inte är att anse som en *liten avvikelse*.

Att utrymmet för avvikelser ska utökas är enligt vår mening inte självklart. Ofta ligger det mycket arbete bakom en detaljplan, där många olika parter kan vara involverade. Tilltron till planeringen och de demokratiska processerna kan minska, om det är möjligt att omedelbart efter att en plan har vunnit laga kraft göra stora avvikelser från planen. Vi har därför stannat vid en lösning där utrymmet för avvikelser bör vara begränsat under genomförandetiden, men där möjligheten att medge avvikelser efter genomförandetidens slut kan utökas.

Vårt förslag att det frivilliga innehållet i en detaljplan ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut kommer att leda till att behovet av avvikelser kommer att minska. Även om så är fallet anser vi att det även bör vara möjligt att under vissa förutsättningar godta andra användningar än den som anges i planen, förutsatt att genomförandetiden har löpt ut. En sådan avvikelse får i så fall inte medföra en väsentligt ändrad omgivningspåverkan eller påverka grannarnas möjligheter till pågående markanvändning.

Vi är medvetna om att det inte är helt oproblematiskt att variera utrymmet för avvikelser över tid. Det finns en uppenbar risk för tröskeffekter med en sådan lösning. Om en byggherre vill bygga mer än vad som medges i detaljplanen, finns det en risk att byggherren väljer att avvakta med att genomföra sitt byggprojekt till dess att det finns förutsättningar för byggnadsnämnden att godkänna detta. Därigenom kan angelägna bostadsprojekt m.m. förseñas på grund av regelutformningen.

Vi anser att det finns skäl att i vissa fall medge större avvikelser än idag, men att det vore olyckligt att behöva medge dessa redan samma dag som planen vinner laga kraft. Trots risken för tröskel-effekter förordar vi således att ett utökat utrymme för avvikelser ska börja gälla först efter genomförandetidens slut.

Vi återkommer med ett sådant förslag i avsnitt 6.5.1.

Planer bör i större utsträckning kunna delegeras till byggnadsnämnden

Vi anser att kommunen i högre grad bör kunna besluta själv om hur planärenden ska antas utifrån de allmänna principer som anges i kommunallagen. Däremot bör det inte vara möjligt för enskilda tjänstemän att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Uttrycket ”av principiellt intresse eller större vikt” har olika innebörd i regeringsformen, kommunallagen respektive plan- och bygglagen, där bestämmelsen i PBL enligt praxis har en snävare innebörd än i regeringsformen respektive kommunallagen. Vi menar att fler planer bör kunna antas av kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden genom att tydliggöra att uttrycket ”av principiellt intresse eller större vikt” har samma betydelse i PBL som i de båda andra lagarna. Kommunens handlingsfrihet skulle öka och antalet rättsprocesser om den formella hanteringen skulle minska. Att byggnadsnämnden antar detaljplaner i större utsträckning än idag, skulle också innebära att den nämnd hos kommunen som har störst kunskap om stadsplanering även blir beslutande på det sätt som anges i förarbeten till kommunallagen. En ökad tydlighet i regelverket skulle alla inblandande parter tjäna på.

Vi återkommer till ett sådant förslag i avsnitt 6.6.5.

Grannar bör höras innan bygglov ges

Vi har i avsnitt 3.2.5 berört reglerna om expediering av beslut om lov m.m. Vi delar uppfattningen att nuvarande regler om expediering av bygglov är administrativt betungande. Nyttan med reglerna kan ifrågasättas, i synnerhet som flera uppgiftslämnare gör gällande att kommunerna inte följer bestämmelserna.

Vi anser att det vore en fördel att införa ett system liknande det som tillämpas i planprocessen. I planprocessen 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. Vi återkommer med ett sådant förslag i avsnitt 6.6.4.

Det bör bli lättare att upphäva detaljplaner

Idag är det samma process för att upphäva en detaljplan som att upprätta och anta en ny detaljplan (jfr 5 kap. 38 § PBL). Vi menar att detta förfarande är onödigt omständligt och att det behöver bli lättare att upphäva en detaljplan, förutsatt att genomförandetiden har löpt ut. Vi anser att det är tillräckligt med ett samråd och att någon efterföljande granskning inte behövs. För att upphäva en detaljplan med löpande genomförandetid ska det normala planförfarandet tillämpas.

Vi återkommer med ett sådant förslag i avsnitt 6.6.3.

5.2.3 Huvuddragen i en effektivare plan- och bygglovsprocess

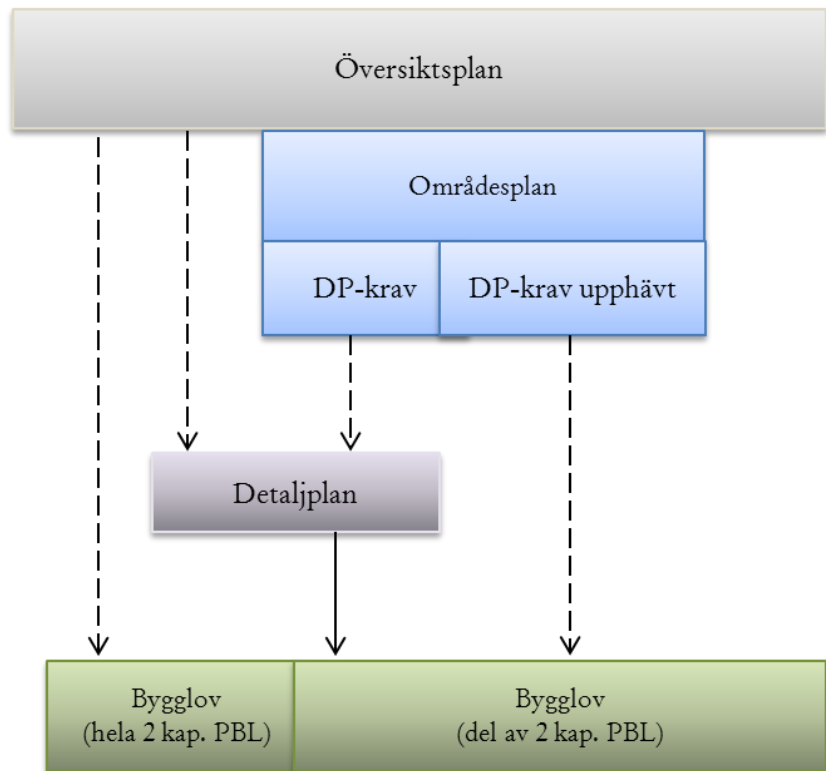
Mot bakgrund av de utgångspunkter som vi nu har redovisat (avsnitt 5.2.2) anser vi att delar av PBL bör reformeras på det sätt som redovisas i det följande.

Större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen

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*.

Figur 5.1 En schematisk översikt över det föreslagna systemet



Heldragen linje illustrerar bindande verkan för prövningen, medan streckad linje illustrerar riktlinjer för prövningen. I normalfallet kommer det inte att vara nödvändigt med bygglov om det finns en detaljplan, men om kommunen inför bygglovsplikt kommer denna att vara bindande för den efterföljande prövningen. Områdesbestämmelserna finns inte längre kvar.

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 genomförandefrågor.

Om kommunen och staten inte kommer överens inom ramen för översiktsplaneprocessen, t.ex. om vissa områden behöver stu-

deras 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 innehålla riktlinjer för användning, byggnadstyp (t.ex. radhus eller flerbostadshus), 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.

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.

Processen att ta fram en översiktsplan eller områdesplan

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 görs mer genomförandeariktad

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. Avvikelse 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. Att detaljplanen delvis upphör att gälla, omfattar även de planer där det inte finns en områdesplan.

Efter genomförandetidens slut inträder bygglovsplikt, motsvarande den lovplikt som idag normalt gäller inom detaljplanelagda områden. När de frivilliga planbestämmelserna har upphört att gälla prövas ansökningar om bygglov i högre grad mot översiktsplanen/områdesplanen. Även de frivilliga planbestämmelser, som inte längre gäller, kommer att ge vägledning vid bygglovsprövning. Kvartersmarken 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 inom kvartersmark, med innebörden att bebyggelse ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått. Bygglov får även ges för andra utformningar som är förenliga med områdesplanen. Åtgärder som strider mot en områdesplan förutsätter detaljplan.

Bygglovsprövningen påverkas

Särskild hänsyn ska tas till kommunens bedömning i frågor som avser utformningen av den yttre miljön när de allmänna intressena i ärenden som avser lov och förhandsbesked ska prövas.

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.

Detaljplanekravet begränsas

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 där det råder komplexa fastighetsrättsliga förhållanden eller för ett nytt byggnadsverk, som är beroende av en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för.

Detaljplaneprocessen reformeras

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 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 och 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 *bebygga* ändras, vilket medför att parkeringsplatser även kan utföras på sådan mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas.

Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet görs till allmänt intresse

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 med att bostadsförsörjningen är en sådan mellankommunal fråga som kan föranleda ett planföreläggande från regeringen.

6 Överväganden och förslag om en effektivare process

6.1 En områdesplan förenklar samhällsbyggandet

6.1.1 Detaljplanekravet kan tas bort om det finns en områdesplan

Förslag: Jag föreslår att detaljplanekravet ska upphävas, om det finns en områdesplan som uppfyller vissa krav och länsstyrelsen inte har motsatt sig att kravet upphävs i sitt granskningsyttrande. Även om detaljplanekravet har upphävts, kan kommunen hävda kravet, om en detaljplan behövs för att säkerställa ett ändamålsenligt genomförande.

Detaljplanekravet är både ett instrument för kommunen att styra användningen av mark och vatten och ett sätt för staten att säkerställa att kommunen inte medger bebyggelse på ett sätt som står i strid med statens intressen. Om kommunen och staten är överens om hur den fysiska miljön kan utvecklas och bevaras, minskar samhällets behov av detaljplaner. Som vi har framfört i avsnitt 5.2.2 anser vi att översiktsplanen är den lämpligaste formen för en sådan överenskommelse. Detaljplanekravet kan därigenom slopas, när det finns en översiktsplan som tydligt redovisar markanvändningen. Översiktsplanen måste uppfylla vissa kriterier på skala och innehåll m.m. för att detaljplanekravet ska kunna tas bort. Av denna anledning inför vi en särskild benämning på en sådan plan – *områdesplanen*.

En av de främsta fördelarna som vi ser med en områdesplan är att den ger möjlighet för kommunen att på ett övergripande sätt ange den framtida användningen av en viss befintlig eller ny bebyggelse, utan att behöva fastna i detaljer. Det blir därmed möjligt att efter en

lämplighetsbedömning i det enskilda lovärendet godta en önskad utveckling som kanske inte tidigare har kunnat förutses av kommunens planerare. I många fall bör det med andra ord vara möjligt att pröva önskemål om förtätning eller ändrad användning direkt i lovet utifrån de riktlinjer som anges i områdesplanen.

Vi anser att det även finns andra fördelar med det arbetssätt som vi skisserar i det följande.

- Konflikter mellan olika allmänna intressen kan kartläggas i ett tidigt skede. Därigenom skapas tydlighet och förutsebarhet.
- Medborgarinflytandet kan förbättras om förutsättningarna för förändringar diskuteras i god tid, innan kommunen har hunnit binda sig för en viss inriktning eller att kostnader för detaljstudier har hunnit uppstå för en exploatör. Risken för dyrbar s.k. förgävesprojektering kan därmed reduceras.
- Med tätorten eller stadsdelen som skalnivå förbättras förutsättningarna för dialogen mellan staten och kommunen. Parternas ambitioner blir tydligare och staten kan i första hand ägna sig åt statliga intressen, snarare än att fastna i kommunens frågor. De statliga intressena kan klaras ut inför efterföljande planerings-skeden.
- Efterföljande planeringsskeden kan effektiviseras, när färre detaljplaner behöver upprättas enbart för att skapa formella förutsättningar för bygglov. Istället kan fler bygglov prövas direkt mot områdesplanen.
- Förändringar underlättas i befintliga områden, t.ex. för att ändra användning eller komplettera befintliga byggnader i ett befintligt kvarter.
- Principerna för hur en tätort ska utvecklas långsiktigt kan åskådliggöras i ett sammanhang. Därigenom förbättras möjligheterna för andra parter inom samhällsbyggnadsområdet att planera för sin egen verksamhet, t.ex. väghållare, kollektivtrafikbolag, skolförvaltning, energibolag, vattenverk m.m.

Eftersom detaljplanekravet även är ett krav från staten på kommunen, anser vi att det bör vara staten som avgör om detaljplanekravet kan upphävas. Vi menar att det är lämpligt att länsstyrelsen får bedöma om förutsättningar finns för att upphäva detaljplanekravet,

eftersom länsstyrelsen har till uppgift att samordna statens intressen i den kommunala planeringen.

Eftersom anspråken på hur mark och vatten ska användas många gånger förändras över tid, behöver områdesplanen hållas aktuell. En förutsättning för att detaljplanekravet inte ska gälla, bör därför vara att områdesplanen är aktuell.

Även om staten inte längre hävdar detaljplanekravet, kan det i vissa fall finnas goda skäl för kommunen att kräva en detaljplan. En detaljplan kan behövas för att samordna olika intressen och anpråk, t.ex. om en förändring av mark och vatten berör många olika fastighetsägare eller om enskild mark behöver tas i anspråk för att tillgodose behovet av allmänna platser. Därför bör kommunen ha möjlighet att hävda detaljplanekravet, även om staten inte längre gör det.

Vi ser två olika lösningar för hur detaljplanekravet kan upphävas.

1. Länsstyrelsen beslutar, på kommunens begäran, att upphäva detaljplanekravet, om vissa kriterier är uppfyllda. Beslutet kan överklagas till regeringen.
2. Detaljplanekravet upphävs automatiskt, om områdesplanen uppfyller vissa kriterier. Om länsstyrelsen framför invändningar i granskningsyttrandet, kommer detaljplanekravet att finnas kvar.

Det första alternativet har fördelen att beslutet blir överklagningsbart, men tillför ett nytt administrativt moment för länsstyrelsen i plan- och byggprocessen. Det andra alternativet har fördelen att det kan hanteras inom ramen för befintliga processer, men har nackdelen att det inte resulterar i ett överklagningsbart beslut.

Vi anser att det är önskvärt att inte tillföra ytterligare tidskrävande moment och har därför stannat för att utveckla det andra alternativet.

I det följande redovisar vi hur en områdesplan bör utformas och kriterier som bör vara uppfyllda för att detaljplanekravet inte längre ska gälla.

6.1.2 Hur områdesplanen bör utformas för att ge tydlig vägledning

Bedömning: I en områdesplan bör kommunen beskriva huvud dragen för hur bebyggelsen ska utvecklas eller bevaras. I vissa fall kan en detaljplan behövas, även om detaljplanekravet är upphävt.

Om det ska vara möjligt att klara sig utan detaljplaner, behöver en områdesplan vara utformad på ett sådant sätt att den ger tydlig vägledning för efterföljande beslut. Vi föreställer oss att plankartans skala normalt bör ligga i intervallet 1:4 000–1:10 000 för att kunna göras tillräckligt detaljerad.

Vi menar att kommunen bör ha stor frihet att själv avgöra hur en områdesplan ska utformas, eftersom planen i första hand är kommunens uttrycksmedel för att visa hur den byggda miljön ska utvecklas eller bevaras. Samtidigt behöver den vara så tydlig att även övriga parter förstår kommunens avsikter. Vi tänker oss en plan som i hög grad ansluter till den redovisning som bör finnas i en flexibel detaljplan enligt de uttalanden som gjordes i 1987 års proposition (prop. 1985/86:1 s. 593). Där sägs bl.a. följande.

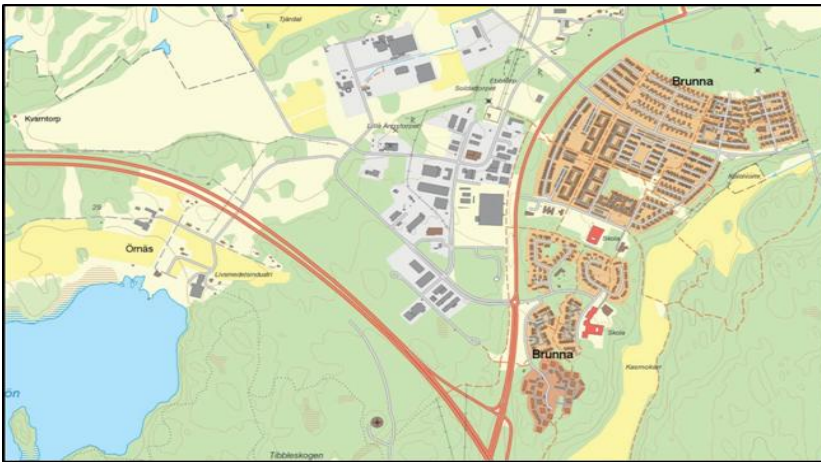
Det [...] kan lämpligen innebära ett beslut om markens användningsändamål (bostäder, industri, fritidsbebyggelse, trafikanläggningar etc.), tillåten exploateringsrätt samt den huvudsakliga förläggningen av service, parkmark och trafiksystem.

För bostadsområden är det rimligt att planen redovisar om det gäller enbostadshus i högst två våningar eller flerbostadshus i högre höjd än två våningar. I det senare fallet bör det maximala våningsantalet anges. Likaså bör det anges om friliggande eller sammanbyggda hus ska byggas på området. För större områden bör läget för tillfarter anges liksom parkeringar och större gemensamma ytor.

Att kommunen själv bestämmer hur planen ska utformas, betyder att den skisserade ordningen nedan får ses som en principlösning.

En stad eller en tätort består vanligtvis av ett lapptäcke av befintliga detaljplaner (jfr figur 6.1). Genom detaljplaner har kommunen redan lagt fast vad som är en lämplig markanvändning, t.ex. villabebyggelse, radhus, flerbostadshus, skolor eller industriområden. Staten kan sägas ha accepterat idén att markanvändningen är lämplig genom att inte upphäva detaljplanerna i samband med att planerna utarbetades.

Figur 6.1 Markanvändningen är ett lapptäcke av befintliga detaljplaner



Källa: Bakgrundskarta © Lantmäteriet.

Utifrån gällande detaljplaner bör det vara förhållandevis enkelt för kommunen att upprätta en områdesplan som redovisar vad som gäller. På kartan i figur 6.2 anger de gula fälten bostadsområden, rött är skolor, grått är industriområden osv.

Figur 6.2 Gällande detaljplaner kan utgöra underlag för områdesplanen



Källa: Bakgrundskarta © Lantmäteriet.

I områdesplanen är det då möjligt att beskriva huvuddragen för hur den befintliga bebyggelsen ska utvecklas eller bevaras. I princip handlar det om samma innehåll som det obligatoriska innehållet i en detaljplan (jfr 4 kap. 5 § PBL). Detta innebär att följande frågor ska redovisas i planen.

- Gränserna för blivande allmänna platser, kvartersmark och vattenområden.
- Användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen avses bli huvudman för.
- Användningen av kvartersmark och vattenområden.

Beskrivningens detaljeringsgrad bör lämpligen anpassas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet. De angivna beteckningarna allmän plats och kvartersmark används i detta sammanhang, även om någon detaljplan inte avses komma till stånd.

Befintlig bebyggelse

I sådana områden där många enskilda intressen berörs, t.ex. i ett befintligt bostadsområde, kan det finnas många olika uppfattningar och önskemål om hur bebyggelsen bör utvecklas eller bevaras. I sådana fall är det önskvärt att kommunen tydligt redovisar sin uppfattning om vilka förändringar som kan tillåtas. Även i sådana fall där bebyggelsemiljön har stora kulturvärden, kan det finnas behov av att vara förhållandevis utförlig i sin beskrivning om hur bebyggelsen bör utvecklas eller bevaras.

Med skisser och riktlinjer kan kommunen skapa förutsägbarhet och förståelse för kommande beslut. Även kommunens eget arbete med bygglov kan underlättas med en tydlig beskrivning.

Den huvudsakliga markanvändningen bör anges i planen, t.ex. genomfartsled, torg, parker, bostäder, industriområde osv. Där emot bör det inte vara nödvändigt att i detalj peka ut alla sådana platser som ska användas för gemensamma behov, t.ex. lokalgator och andra mindre allmänna platser. I många fall bör det enligt vår mening vara möjligt att hålla beskrivningarna på en förhållandevis övergripande nivå. Vi vill särskilt uppmärksamma behovet av att kunna medge en flexibel användning av befintlig bebyggelse. Även om en gällande detaljplan för ett visst område anger att marken ska användas för bostadsbebyggelse i enbostadshus kan områdesplanen

i många fall även medge andra icke störande verksamheter, t.ex. en närbutik, en tandläkarmottagning eller ett arkitektkontor. På samma sätt kan ett centralt beläget kvarter vanligtvis medge såväl bostäder som kontor, hotell osv., för att underlätta för olika typer av markanvändning. Användningsändamålet bör således inte göras alltför detaljerat.

Figur 6.3 Kommunen kan skapa förståelse för kommande beslut med en tydlig beskrivning



Källa: Stockholms Stadsbyggnadskontor.

Nästan alltid behöver en högsta höjd anges för att undvika konflikter med allmänna och enskilda intressen, t.ex. radiolänkstråk, flygintressen eller förutsättningarna för att kunna behålla utsikt. Inte minst kan detta vara betydelsefullt för att länsstyrelsen ska kunna bevaka statens intressen. Även olika kulturmiljöfrågor bör behandlas i planen, t.ex. i vilka områden det finns särskilda behov av varsamhet.

Ny bebyggelse

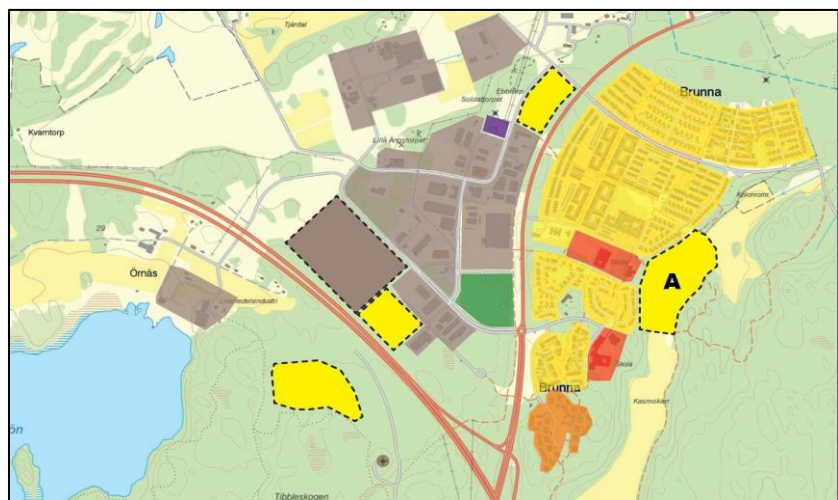
I fråga om ny bebyggelse är det sällan möjligt eller ens lämpligt att i detalj redovisa hur den nya bebyggelsen ska utformas. Redovisningen bör istället hållas på en förhållandevis schematisk nivå. Om

utbyggnaden är okomplicerad, vilket är fallet för området A i figur 6.4, kanske det räcker med att redovisningen kan se ut på följande sätt.

- Bostadsbebyggelse utformad som cirka 20–40 villor eller 30–60 radhus.
- Totalhöjd maximalt 12 meter.
- Område med fornlämningar sparas som naturmark.

Förutsatt att länsstyrelsen inte motsätter sig att detaljplanekravet upphävs i granskningsyttrandet, kommer det då att vara möjligt att pröva en utbyggnad av området utan föregående detaljplan, dvs. med enbart en ansökan om bygglov som grund.

Figur 6.4 Ny bebyggelse kan i princip redovisas på samma sätt som befintlig bebyggelse



Källa: Bakgrundskarta © Lantmäteriet.

I vissa fall kan en detaljplan behövas även när staten inte hävdar detaljplanekravet

Som påpekats i avsnitt 6.1.1 kan det i vissa fall finnas goda skäl för kommunen att kräva en detaljplan, även om staten inte längre hävdar detaljplanekravet. I exemplet ovan bör behovet av en detaljplan vara litet, om det bara finns en enda fastighetsägare och ut-

byggnaden är tänkt att ske i ett sammanhang, t.ex. genom att en enda byggherre uppför samtliga bostäder. Om utbyggnaden istället berör många olika fastighetsägare och de 20–40 villatomterna ska styckas av för att kommande köpare ska kunna bygga i egen regi, kanske under en lång tidsperiod, blir naturligtvis behovet av att utbyggnaden samordnas väsentligt större. I sådant fall kan det finnas anledning att reglera utbyggnaden med en detaljplan. På samma sätt blir behovet av en detaljplan större, om genomförandet förutsätter att enskild mark tvångsvis behöver tas i anspråk för att tillgodose behovet av allmänna platser.

I de fall som kommunen bedömer att ett genomförande bör föregås av en detaljplan, är det önskvärt att detta redovisas i områdesplanen. Vi tror dock inte att det är möjligt att i planarbetet förutse alla de fall när det kan behövas en detaljplan. I exemplet ovan kan det ju t.ex. finnas möjlighet för fastighetsägaren att antingen sälja marken till ett byggföretag eller sälja tomter styckvis till enskilda köpare som vill bygga sitt eget småhus. Byggnadsnämnden behöver därför enligt vår mening ha möjlighet att hävda krav på detaljplan även inom sådana områden där staten har upphävt detaljplanekravet, trots att behovet av detaljplan kanske inte har redovisats i områdesplanen. Vi återkommer i avsnitt 6.4.1 till frågan om i vilka fall som kommunen kan ställa krav på detaljplan.

Genomförandefrågorna bör uppmärksammas i områdesplanen

Inte sällan är det nödvändigt att utbyggnad av nya områden samordnas med utbyggnad av kommunal infrastruktur. Om det behövs för att säkerställa ett samordnat utförande, bör kommunen i områdesplanen ange vid vilken tidpunkt en utbyggnad tidigast kan ske. Planeringshorisonten bör enligt vår mening i normalfallet vara cirka 10 år. Längre tidsperspektiv än så blir sällan meningsfulla, eftersom förutsättningarna ofta förändras.

Vi återkommer till genomförandefrågorna i avsnitt 6.1.4.

Enskilda intressen prövas inte i områdesplanen

Det är naturligtvis önskvärt att en områdesplan utformas med hänsyn till förekommande enskilda intressen. Däremot är det inte lämpligt att ställa krav på att alla enskilda intressena ska prövas

redan när områdesplanen upprättas. Arbetet med områdesplanen skulle sannolikt bli alltför tungrott, om varje enskilt intresse skulle avvägas mot varandra och mot de allmänna intressena. Enskilda intressen bör därför, liksom i dag, prövas slutligt först i det enskilda lovärendet. Genom att områdesplanen i första hand behandlar de allmänna intressena, kommer planen – liksom översiktsplanen i övrigt – även i fortsättningen att ha en tydlig karaktär av överenskommelse mellan staten och kommunen.

Inget hindrar att lag ges för en annan utformning eller användning än den som anges i områdesplanen, förutsatt att det enskilda intresset i lovprövningen bedöms väga tyngre än de allmänna intressen som ligger till grund för planens utformning. Det är dock inte rimligt att vilka avvikelser som helst kan komma i fråga. Om avvikelsen är av betydande omfattning, finns det anledning att ställa krav på att åtgärden ska prövas genom en detaljplan. Vi återkommer till denna fråga i nästa avsnitt.

Miljökonsekvensbeskrivningen behöver visa konsekvenserna av genomförandet

I 6 kap. MB 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 översiktsplan eller en detaljplan upprättas (3 kap. 8 § respektive 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-direktivet¹ respektive SEA-direktivet². I fråga om översiktsplaner ska bestämmelserna endast tillämpas på sådana planer som kan antas medföra

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 5.7.1985, s. 40, Celex 31985L0337).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.

en betydande miljöpåverkan enligt de kriterier som har införts i 4–5 §§ förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, MKBF.

Såvida inte länsstyrelsen har motsatt sig att detaljplanekravet upphävs i granskningsyttrandet, ligger det i sakens natur att väsentligt färre detaljplaner kommer att upprättas. De bestämmelser som vanligtvis säkerställer att vissa åtgärder och verksamheter miljöbedöms, dvs. detaljplanekravet (5 kap. 2 § PBL) och kravet på att det i vissa fall ska finnas en miljökonsekvensbeskrivning när en detaljplan upprättas (4 kap. 34 § PBL), kommer därigenom aldrig att bli tillämpliga. Av denna anledning är det angeläget att miljökonsekvenserna för sådana åtgärder och verksamheter som avses i 4–5 §§ MKBF utreds i samband med att översiktsplanen upprättas.

Nya detaljplaner gör det möjligt att åsidosätta riktlinjerna i en områdesplan

Även om områdesplanen kan förmodas bli en mer flexibel form för att planera bebyggelseutvecklingen, kommer det naturligtvis även i fortsättningen att uppstå behov och önskemål som inte har kunnat förutses. Den enskilde vill kanske bygga högre eller på ett annat sätt än vad som anges i planen. Sådana önskemål kan prövas genom att upprätta en ny detaljplan.

Områdesplanen måste vara tydlig i förhållande till den kommunomfattande översiktsplanen

En områdesplan kommer i många fall att bli ett separat dokument, men strukturellt är planen en del av översiktsplanen. Områdesplanen är således en sådan ändring av översiktsplanen som avses i 3 kap. 23 § PBL. Där anges att en översiktsplan kan ändras för en viss del av kommunen samt att den kan ändras genom ett tillägg för att tillgodose ett särskilt allmänt intresse. 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.

Det kan i detta sammanhang finnas skäl att närmare studera områdesplanens relation till den kommunomfattande översiktsplanen, t.ex. vilka frågor ska redovisas i vilket dokument.

PBL anger att översiktsplanen ska innehålla viss redovisning (jfr 3 kap. 5 §), bl.a. i följande avseenden.

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.
5. Sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § 1 st. MB.

Det är naturligtvis lämpligt om övergripande ställningstaganden och riktlinjer i första hand kan samlas i den kommunomfattande översiktsplanen, medan områdesplanen i första hand bör redovisa vad som enbart gäller inom det delområde som omfattas av planen. Någon skarp gräns mellan de båda planformerna kan emellertid inte dras i fråga om vilken redovisning som bör samlas på en viss nivå. De tre förstnämnda punkterna kommer med nödvändighet att behöva redovisas i båda plantyperna, medan de två senare punkterna med fördel kan samlas i den kommunomfattande översiktsplanen.

Om kommunen känner till att ett visst område kommer att omfattas av en områdesplan redan när översiktsplanen upprättas, kan det vara lämpligt att redovisa den tänkta utbredningen av områdesplanen i översiktsplanen. Mer preciserade ställningstaganden för detta område kan då samlas i områdesplanen. I vissa fall kan det emellertid vara lämpligt att samla kommunens ställningstaganden i ett av dokumenten. Om ett riksintresse omfattar ett område som är större än vad som ryms i den tänkta områdesplanen, kan det vara lämpligt att ställningstagandena i första hand samlas i den kommunomfattande översiktsplanen. Samtidigt kan det i vissa fall finnas fördelar att kunna precisera översiktsplanens ställnings-

taganden i den större skala som områdesplanen erbjuder. Redovisningsformerna måste således anpassas efter vad som framstår som lämpligast i det enskilda fallet.

Det finns dock anledning att understryka vikten av att sambanden med och konsekvenserna för översiktsplanen som helhet redovisas, om områdesplanen innebär en ändring i förhållande till vad som anges i den kommunomfattande planen (jfr 3 kap. 23 § 3 st.). Först då kan områdesplanen leda till förenklingar för efterföljande prövningar.

6.1.3 Förutsättningar för att detaljplanekravet ska kunna slopas

Förslag och bedömning: Jag föreslår att kriterierna för att detaljplanekravet ska kunna slopas ska anges direkt i PBL. Kravet på föregående utredningar bör inte drivas alltför långt. Åtgärder som strider mot områdesplanen bör medföra att detaljplanekravet återinträder. Detaljplanekravet upphävs endast så länge områdesplanen är aktuell.

Vissa kriterier måste alltid vara uppfyllda

I avsnitt 6.1.1 har vi framfört uppfattningen att länsstyrelsen är den instans som bör bedöma om det finns förutsättningar för att detaljplanekravet ska kunna slopas. För att länsstyrelsernas bedömningar ska bli enhetliga bör kriterier införas i PBL.

En grundläggande utgångspunkt bör vara att områdesplanen är tillräckligt tydlig. Vi anser att planen åtminstone bör redovisa följande frågor.

- Områdets huvudsakliga indelning i blivande allmänna platser, kvartersmark och vattenområden.
- Den huvudsakliga användningen av allmänna platser, kvartersmark och vattenområden.
- Principer för bebyggelsens utformning och trafikförsörjning.
- Högsta totalhöjd för byggnadsverk.

Att planen innehåller denna redovisning är emellertid inte tillräckligt. Vi anser att även följande kriterier bör vara uppfyllda för att detaljplanekravet ska kunna upphävas.

- Områdesplanen ska uppfylla de generella kraven på att innebörden och konsekvenserna av en översiktsplan ska framgå tydligt (jfr 3 kap. 6 § PBL).
- Den planerade bebyggelsen kan antas bli lämplig i förhållande till de statliga ingripandegrunderna (jfr 11 kap. 10 § 2 st. PBL).
- Miljökonsekvensbeskrivningen behöver vara tillräcklig, dvs. innehålla de uppgifter som anges i 6 kap. 12 § 2 st. MB.

Vi föreslår att länsstyrelsen får i uppgift att bedöma om kriterierna är uppfyllda. Om länsstyrelsen i granskningsyttrandet anger att något av kriterierna inte är uppfyllda, får ett sådant ställningstagande följden att detaljplanekravet ligger fast.

I många fall kommer det sannolikt att vara svårt att uppfylla samtliga kriterier inom hela det område som omfattas av en områdesplan. Av denna anledning behöver länsstyrelsen precisera i vilka områden som detaljplanekravet ska fortsätta att gälla och i vilka delar som kravet inte längre gäller.

Det generella tydlighetskravet i det första kriteriet syftar till att allmänhet, beslutsfattare och myndigheter ska uppfatta planens innebörd på ett riktigt och likartat sätt. En otydlig plan kan antas ge dålig vägledning för efterföljande beslut. Om planen är otydlig, är det olämpligt att upphäva detaljplanekravet.

Sannolikt kommer det att finnas många fall där det inte kommer att vara möjligt att fullt ut bedöma om den planerade bebyggelsen är förenlig med de statliga ingripandegrunderna, t.ex. miljökvalitetsnormer eller kraven på hälsa och säkerhet. Här behöver länsstyrelsen ändå ta ställning till om det finns risk för att en viss bebyggelse blir olämplig med hänsyn till ingripandegrunderna. I så fall kan länsstyrelsen enligt andra kriteriet redovisa sin bedömning i granskningsyttrandet vilket innebär att detaljplanekravet alltjämt kommer att gälla. Vi återkommer strax till frågan om hur länsstyrelsens bedömning bör se ut.

Genom det s.k. MKB-direktivet finns krav på att vissa projekt ska miljöbedömas, därför att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av sin art, storlek eller lokalisering. Enligt det tredje kriteriet är det en förutsättning att områdespla-

nens miljökonsekvensbeskrivning är tillräcklig för att detaljplanekravet ska kunna upphävas.

Vi har även övervägt om det kan finnas anledning att införa en generalklausul för länsstyrelsen, med innebörden att det inte heller av annan anledning får vara uppenbart att användningen av mark och vatten behöver regleras med detaljplan. En sådan situation skulle t.ex. kunna vara om planen inte tar hänsyn till ett betydelsefullt naturreservat eller fornminnesmiljöer av synnerligen stort värde. Det kan även finnas andra skäl för länsstyrelsen att behålla detaljplanekravet, t.ex. om det sedan tidigare är känt hos länsstyrelsen att kommunen systematiskt åsidosätter bestämmelserna i PBL på ett sätt som är ämnat att rubba förtroendet för rättstillämpningen. Det kan även finnas andra anledningar till varför en detaljplan kan behövas, t.ex. om markanvändningen bör samordnas med staten för att trygga genomförandet av nya infrastrukturanläggningar (som inte utgör riksintressen) eller liknande. Vi har dock stannat för att inte föreslå en sådan generalklausul, framför allt eftersom vi tror att det finns en risk för att denna säkerhetsventil kan komma att användas i alltför många fall.

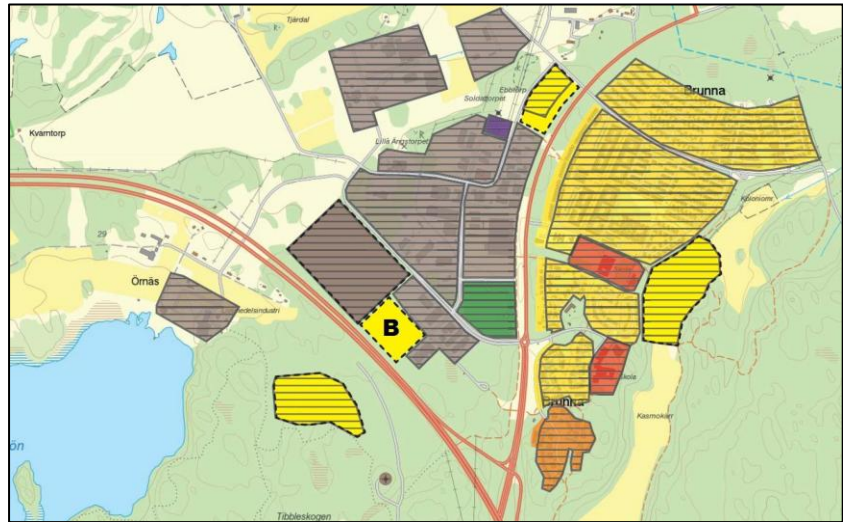
De statliga ingripandegrunderna och områdesplanen

I exemplet i figur 6.5 har detaljplanekravet upphävts inom de områden som har markerats med gles skraffering. Som synes är inte samtliga områden i planen skrafferade. Det tidigare obebyggda området B ska enligt den illustrerade planen användas för bostadsändamål, trots ett utsatt läge intill en motorväg och två industriområden. Om kommunen i områdesplanen inte har lyckats visa att den planerade bebyggelsen kan antas bli lämplig (t.ex. i förhållande till buller- och riskhänsyn), bör länsstyrelsens bedömning resultera i att detaljplanekravet behöver ligga kvar. En exploatering av detta område får då prövas genom att en detaljplan upprättas. Om det ändå framstår som sannolikt att området kan bebyggas, kan länsstyrelsen ange vilka villkor som måste vara uppfyllda för att detaljplanekravet ska upphävas enligt den metod som vi redovisar längre fram i detta avsnitt.

Eftersom områdesplanen är en del av översiktsplanen, ska länsstyrelsen bedöma hur den planerade bebyggelsen förhåller sig till de statliga ingripandegrunderna. Det finns därför skäl att nämna

något om hur länsstyrelsens bedömning i dessa avseenden kan se ut.

Figur 6.5 Detaljplanekravet är upphävt i områden med gles skraffering



Källa: Bakgrundskarta © Lantmäteriet.

Bedömningen av om en områdesplan tillgodoser *riksintressen enligt 3 och 4 kap. MB* bör inte skilja sig på något avgörande sätt i förhållande till den prövning som vanligtvis görs av en översiktsplan. Planen behöver vara utformad med tillräcklig hänsyn till riksintresset för att säkerställa att påtaglig skada inte kan uppstå. Det bör t.ex. framgå av planen att kommunikationsleder av riksintresse ges tillräckligt utrymme eller att störningskänslig bebyggelse inte lokaliseras på sådan plats i förhållande till riksintresset att användningen av anläggningarna avsevärt försvåras. På motsvarande sätt bör planen innehålla riktlinjer, om bebyggelsen behöver utformas på visst sätt för att bli lämplig med hänsyn till ett riksintresse för kulturmiljövården.

Bebyggelsen behöver utformas med hänsyn till gällande *miljö-kvalitetsnormer enligt 5 kap. MB*. I områdesplanen, eller den miljökonsekvensbeskrivning som hör till planen, kan normerna behöva uppmärksammas. Luftkvaliteten kring hårt trafikerade trafikleder kan påverkas av hur bebyggelsen placeras. Om det framstår som sannolikt att normen kan följas, kan det vara möjligt att villkora

upphävandet enligt det sätt som vi diskuterar nedan. Om det är av väsentlig betydelse att enskilda byggnader placeras på visst sätt för att tillgodose behovet av luftomblandning, bör länsstyrelsen kräva att placeringen prövas genom en detaljplan. Redovisningen av miljö kvalitetsnormer för vatten bör i många fall kunna hållas relativt översiktlig.

Länsstyrelsens skyldighet när det gäller frågor om *strandskydd* är på översiktsnivån begränsad till att bedöma om redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § 1 st. MB eller inte. Vi tror dock att det sällan kommer att vara möjligt att bedöma om det finns särskilda skäl för en viss exploatering eller inte – skalan är helt enkelt inte tillräckligt detaljerad. Dessutom kommer underlaget ofta att vara begränsat för att länsstyrelsen ska kunna bedöma livsvillkoren för djur- och växtliv m.m. (jfr 7 kap. 13 § MB). Om kommunen önskar exploatera ett område som omfattas av strandskydd, kommer bebyggelsen ofta att behöva prövas genom en detaljplan.

Användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner ska samordnas på ett lämpligt sätt. Redovisningen i en områdesplan bör inte skilja sig nämnvärt i förhållande till den kommunomfattande översiktsplanen, även om ställningstagandena ofta kan göras mer preciserade. Därigenom bör det bli lättare för länsstyrelsen att bedöma om samordningen har skett på ett lämpligt sätt.

Länsstyrelsen ska vidare bedöma om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till *människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion*. I många fall bör det vara möjligt att hantera bullerfrågor med villkor på det sätt som vi skisserar nedan. Olika typer av riskfrågor behöver ofta studeras i detalj för att det ska vara möjligt att avföra risken eller bestämma vilka försiktighetsmått och skyddsåtgärder som behövs för att bebyggelsen ska bli lämplig. Det gäller t.ex. när bostäder och annan personintensiv bebyggelse placeras i anslutning till transportleder för farligt gods eller andra riskkällor.

I många fall bör det emellertid vara tillräckligt för länsstyrelsen att kommunen identifierar riskkällan och anger hur riskerna bör hanteras i efterföljande planering. De geotekniska förutsättningarna bör översiktligt vara kartlagda för att identifiera sådana områden som är avsedda för ny bebyggelse. Så länge det finns förutsättningar att tillgodose stabiliteten i efterföljande planering bör kraven emellertid inte ställas allt för högt från länsstyrelsens sida. Risker

kopplade till översvämning och erosion bör ofta kunna hanteras med generella ställningstaganden, t.ex. att bebyggelse ska placeras på viss höjd eller visst avstånd i förhållande till vatten.

I detta sammanhang vill vi påminna om att det är kommunens ansvar att planlägga användningen av mark och vatten (jfr 1 kap. 2 § PBL). Även om länsstyrelsen är tillsynsmyndighet, är det kommunen som har ansvaret för att markanvändningen inte blir olämplig (jfr avsnitt 3.2.4). Länsstyrelsen bör därför inte driva kravet på underlagsutredningar eller miljökonsekvensbeskrivningar alltför långt. Vi menar att kommunen i detta skede sällan behöver kunna garantera att den framtida markanvändningen kommer att bli lämplig, utan att det ofta är tillräckligt att kommunen visar att förutsättningarna är sådana att det framstår som sannolikt att bebyggelsemiljön med rimliga åtgärder kan komma att uppfylla kraven i 2 kap. PBL.

Åtgärder som strider mot områdesplanen utlöser detaljplanekravet

Vi har i föregående avsnitt (6.1.2) beskrivit att det sannolikt även i framtiden kan antas uppstå behov och önskemål, som inte har kunnat förutses när områdesplanen upprättades och att sådana önskemål kan prövas genom att upprätta en ny detaljplan. Liksom i dag har detaljplanen därigenom effekten att den åsidosätter riktlinjerna i områdesplanen. På samma sätt som översiktsplanen kommer inte heller områdesplanen att vara bindande.

Inte heller kommer det att vara möjligt att ta hänsyn till alla enskilda intressen som kan finnas när områdesplanen utformas. Om det vid bygglovsprövningen visar sig att det enskilda intresset av en viss åtgärd är starkare än det allmänna intresset, som ligger till grund för riktlinjerna i planen, kan det enskilda intresset därför väga över. Bygglovsprövningen kan då utmynna i att bygglov ska ges, även om det strider mot riktlinjerna i områdesplanen. Om detaljplanekravet då inte gäller, kan detta resultera i att bygglov ges för en åtgärd som hotar statliga intressen, utan att staten ges tillfälle att komma till tals. Utifrån statens perspektiv vore detta en olämplig ordning.

Detta illustrerar att det är uppenbart att detaljplanekravet endast kan upphävas på vissa villkor, där det grundläggande villkoret är att detaljplanekravet endast upphävs för sådana åtgärder som är för-

enliga med områdesplanen. En åtgärd som strider mot planen bör med andra ord utlösa detaljplanekravet.

Däremot är det inte säkert att alla åtgärder som strider mot områdesplanen behöver utlösa detaljplanekravet. Om det är frågan om ett område som har ett lokalt kulturhistoriskt värde, kan kommunen tänkas ta in relativt detaljerade riktlinjer i planen, t.ex. att byggnader inte bör göras högre än två våningar, att tak bör utformas som sadeltak med tegelröda takpannor, att fasader bör utformas med stående träpanel osv. Även om bebyggelsen kan ha ett lokalt intresse, är det lätt att föreställa sig situationer då dessa riktlinjer inte har ett motsvarande statligt intresse. Att en enskild fastighetsägare vill ha liggande träpanel, vilket då skulle strida mot den nu antydda områdesplanen, ska rimligtvis inte behöva prövas inom ramen för en detaljplan.

Eftersom kulturmiljön i det nyss nämnda exemplet endast har lokalt intresse, kan det utifrån ett statligt perspektiv räcka med att planen anger att markanvändningen endast får ha begränsad omgivningspåverkan och att bebyggelsen inte får göras högre än 20 meter. Utifrån ett statligt perspektiv skulle det med andra ord inte spela någon roll hur bebyggelsen används eller utformas inom dessa ramar, så länge som bebyggelsen har en begränsad påverkan på omgivningen. Först när de statliga intressen påverkas, som här skyddas av områdesplanens begränsningar när det gäller markanvändning och höjd, skulle det utifrån ett statligt perspektiv behövas en detaljplan.

Ett sätt att lösa problematiken är att införa ett system med möjlighet för kommunen att medge avvikelser, men där avvikelserna i så fall behöver vara av så begränsad omfattning att de inte kan påverka de statliga intressena. Redan i dag har vi ett sådant system när det gäller möjligheten till liten avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser (jfr 9 kap. 31 b § PBL). Vi tror emellertid att det vore olyckligt att överföra denna princip till områdesplanen, inte minst eftersom det kan vara stor skillnad mellan kommunens önskade bebyggelseutveckling och de gränser som staten kan vilja sätta upp för att trygga statens intressen. En sådan lösning skulle begränsa utrymmet för bygglovsprövningen på ett olyckligt sätt.

Vi tror istället att det är bättre att områdesplanen utformas så att det blir tydligt vad som är kommunens riktlinjer och vad som är statens gräns för när detaljplanekravet återinträder.

Länsstyrelsens granskningsyttrande styr detaljplanekravet

När det gäller kvarteret B i figur 6.5 (se exemplet ovan) har länsstyrelsen gjort bedömningen att det finns en oacceptabel risk för människors hälsa, vilket ska redovisas i granskningsyttrandet. Detaljplanekravet behöver därför ligga kvar inom detta område. Kommunen kan då antingen revidera områdesplanen så att markanvändningen blir lämplig i förhållande till ingripandegrunderna, alternativt får den önskade markanvändningen prövas genom att en detaljplan upprättas.

Vi anser att länsstyrelsen bör visa var detaljplanekravet upphävs, lämpligen genom att markera detta på kommunens plankarta (jfr figur 6.5). Därigenom blir det tydligt var kravet inte längre ska gälla. Med fördel bör länsstyrelsen tillhandahålla avgränsningen i ett digitalt format.

I granskningsyttrandet behöver länsstyrelsen även redovisa i vilka situationer som detaljplanekravet återinträder, dvs. på vilka villkor som detaljplanekravet upphävs.

För att undvika att områdesplanen behöver föregås av onödigt omfattande utredningar, anser vi att det i vissa fall kan vara lämpligt att ange generella villkor. Istället för att t.ex. kräva bullerberäkningar för varje enskilt kvarter, kan länsstyrelsen ange att upphävandet förutsätter att riksdagens riktvärden för trafikbuller enligt prop. 1996/97:53 eller att visst avstegsfall enligt Boverkets allmänna råd 2008:1 kan innehållas. På motsvarande sätt kan miljö kvalitetsnormer för luft hanteras, där en förutsättning kan vara att en viss partikelhalt kan innehållas. Om det vid en efterföljande bygglovsprövning visar sig att avstegsfallet eller miljö kvalitetsnormen inte kan innehållas, kommer detaljplanekravet att inträda.

Som vi tidigare har redovisat, bör en förutsättning för att detaljplanekravet ska kunna upphävas vara att inga åtgärder vidtas som strider mot områdesplanen. Vidare ska planen utformas så att det är tydligt vad som är ställningstaganden och riktlinjer samt vad som är rena beskrivningar (jfr 3 kap. 6 § PBL). Enligt vår mening bör det därför mot slutet av planarbetet vara förhållandevis enkelt för länsstyrelsen att redovisa vilka riktlinjer som saknar betydelse för staten. Länsstyrelsen kan då på enklaste vis, t.ex. genom att på en kopia av planbeskrivningen markera vilka riktlinjer som byggnadsnämnden fritt kan avvika från utan att detta har betydelse för staten. De riktlinjer som därigenom enbart är av kommunalt intresse

kan därigenom markeras särskilt i planen, t.ex. genom att riktlinjen ges en avvikande färg eller placeras under en särskild rubrik i planen.

Länsstyrelsen kan då formulera ställningstagandet i granskningsyttrandet förhållandevis enkelt, t.ex. att detaljplanekravet återinträder för åtgärder som strider mot områdesplanen, med undantag av sådana åtgärder som enligt områdesplanen endast är av kommunalt intresse.

Den föreslagna ordningen medför att det inte är möjligt att justera detaljplanekravets omfattning efter den tidpunkt då länsstyrelsen har lämnat sitt granskningsyttrande, såvida inte länsstyrelsen väljer att revidera sitt yttrande. En sådan ändring bör dock endast komma i fråga om kommunen reviderar planen i syfte att tillgodose länsstyrelsens synpunkter innan områdesplanen antas. Det kan emellertid även ses som en fördel att kommunen tvingas revidera områdesplanen och hålla den aktuell, om kommunen önskar att detaljplanekravets omfattning justeras.

Detaljplanekravet upphävs endast för viss tid

Vi anser att det är en förutsättning att områdesplanen är aktuell för att det ska vara möjligt att slopa detaljplanekravet. Ett beslut att anta en områdesplan – där länsstyrelsen i granskningsyttrandet inte har motsatt sig att detaljplanekravet upphävs – bör därför få till följd att detaljplanekravet endast upphävs så länge som områdesplanen är aktuell.

Kommunfullmäktige ska minst en gång under mandattiden pröva om översiktsplanen är aktuell (jfr 3 kap. 27 § PBL). Vi menar att det är rimligt att detaljplanekravet bör återinträda om en sådan aktualitetsförklaring inte sker.

Vi tror att hotet om att detaljplanekravet kan återinträda, utgör ett tillräckligt incitament för kommunen att hålla områdesplanen aktuell. Det kan emellertid inte uteslutas att en kommun beslutar att en områdesplanen är aktuell enbart för att undvika att detaljplanekravet återinträder, trots att områdesplanen egentligen är inaktuell och därför borde omarbetas. Av den anledningen behöver även hänsyn tas till länsstyrelsens uppfattning i denna fråga.

Utredningen föreslår en ordning där områdesplanen ska anses aktuell, om kommunen har prövat planens aktualitet under mandattiden, förutsatt att länsstyrelsen inte dessförinnan har framfört invändningar i den sammanfattande redogörelsen om att planen

helt eller delvis är inaktuell (jfr 3 kap. 27–28 §§). Om planen är inaktuell, återinträder kravet på detaljplan två år efter mandattidens utgång. En sådan konstruktion bör ge kommunen tillräcklig tid för att se över områdesplanens utformning i de delar där staten och kommunen inte är överens.

Detaljplanekravet återinträder även om områdesplanen upphävs av kommunen, eftersom förutsättningen för att detaljplanekravet inte ska gälla är att det finns en aktuell områdesplan.

Ingen möjlighet att överklaga detaljplanekravets omfattning

Den föreslagna ordningen innebär att detaljplanekravets omfattning inte kan överklagas. Vi bedömer emellertid att denna omständighet inte kan anses medföra några rättsförluster för de enskilda som påverkas. Detaljplanekravet innebär endast att vissa förfaranderegler ska tillämpas och berör inte den enskildes fri- och rättigheter. Om detaljplanekravet upphävs, innebär detta att staten godkänner att kommunen hanterar den fortsatta bebyggelseutvecklingen utan inblandning från statens sida och ett sådant ställningstagande berör i första hand relationen mellan staten och kommunen. Att granskningsyttrandet inte kan ”överklagas” utgör därigenom ingen brist.

Att staten inte längre hävdar detaljplanekravet undantar naturligtvis inte skyldigheten för kommunen att i vissa fall behöva diskutera olika frågor med statliga myndigheter, t.ex. i de fall där staten uppträder som fastighetsägare, väghållare, eller liknande.

6.1.4 Genomförandefrågor med områdesplanen som grund

Förslag: Jag föreslår att byggnadsnämnden i ett bygglov ska kunna besluta att gemensamhetsanläggningar ska vara inrättade för att startbesked ska kunna ges.

Kommunalt huvudmannaskap förutsätter detaljplan

Uppdelningen i allmänna platser och kvartersmark sker i dag genom att kommunen upprättar en detaljplan. Beroende på om det är kommunen eller en grupp med fastighetsägare som ska bygga och förvalta de allmänna platserna, anger detaljplanen om det ska vara kommunalt eller enskilt huvudmannaskap.

Genom områdesplanen blir det möjligt att peka ut områden som lämpliga för ny bebyggelse, utan att i detalj ange vilken mark som ska vara allmänt tillgänglig och vilken mark som ska vara avsedd för enskilt byggande. En av de fördelar som vi ser med områdesplanen är att det blir möjligt för kommunen att i fler fall än i dag ta ställning till förändringar i markanvändningen genom en bygglovsprövning, utan att en detaljplan behöver upprättas. Behovet av sådana platser som ska vara gemensamma eller allmänt tillgängliga kan då i vissa fall behöva säkerställas på annat sätt än genom en detaljplan.

Vi har bedömt att områdesplanen behöver vara förhållandevis schematisk till sin karaktär. Det är därigenom inte lämpligt att ställa krav på att områdesplanen måste reglera om huvudmannaskapet ska vara kommunalt eller enskilt för ett visst område. Det finns inget som hindrar att kommunen redovisar sina avsikter i detta avseende, men något krav på redovisning bör enligt vår bedömning inte införas.

Kommunalt huvudmannaskap är förenat med vissa rättsverkningar. Bl.a. finns både en rättighet och en skyldighet för kommunen att lösa sådan mark som enligt planen ska användas för allmänna platser (jfr 6 kap. 15 § och 14 kap. 14 § PBL). Det finns således en möjlighet för kommunen att förvärva sådan mark som ägs av enskilda, även i de fall när dessa motsätter sig att marken överläts.

Som vi har beskrivit i avsnitt 6.1.2, är det inte möjligt att slutligt pröva alla enskilda intressen i områdesplanen. Mot denna bakgrund anser vi att i de fall när kommunen vill tillämpa kommunalt huvudmannaskap, bör den frågan alltid prövas genom en detaljplan, i vart

fall om det finns behov av att tvångsvis lösa mark för t.ex. allmänna platser. Först då kan en helhetsbedömning göras om den planerade markanvändningen är skälig i förhållande till berörda enskilda intressen. Är det fråga om exploatering av mark i en ägares hand, torde ansvaret för utbyggnaden och förvaltningen av den allmänna platsmarken kunna regleras i ett civilrättsligt avtal mellan kommunen och exploitören/markägaren.

Om de önskade åtgärderna är förenliga med områdesplanen, kan det i många fall vara tillräckligt att detaljplanen omfattar de allmänna platserna. Därigenom kan planläggningen i vissa fall för-
enklas (jfr figur 6.6). Detaljplanen behöver således inte alltid även omfatta den mark som ska användas för enskilt byggande.

Figur 6.6 En s.k. skelettplan reglerar enbart de allmänna platserna



Källa: Utsnitt från detaljplan för Varvsparken och Mässhallarna, Malmö Stadsbyggnadskontor.

Gemensamma anläggningar kan prövas direkt i lovet

En allmän plats är per definition en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov (jfr 1 kap. 4 § PBL). En allmän plats kräver med andra ord alltid en detaljplan, vilket innebär att även enskilt huvudmannskap för allmänna platser förutsätter en detaljplan. I många fall kan

emellertid anläggningar som är avsedda för gemensamma behov genomförs utan stöd i en detaljplan.

Vid planläggning inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse, ska hänsyn tas till behovet av gator och vägar, torg, parker och andra grönområden samt lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse (jfr 2 kap. 7 §). Om kommunen inte ska vara huvudman för dessa anläggningar, kommer de oftast att utgöra s.k. gemensamhetsanläggningar enligt anläggningslagen (1973:1149), AL. En gemensamhetsanläggning är en anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse för dem (jfr 1 § AL). Det är dock inte nödvändigt att sådana anläggningar har stöd i en detaljplan.

Gemensamhetsanläggningar inrättas av lantmäterimyndigheten genom en anläggningsförrättning. Initiativ till att bilda en anläggning kan bl.a. tas av berörda fastighetsägare och byggherren/exploatören, men även kommunen och andra aktörer kan ansöka om en anläggningsförrättning.

I många fall kommer det att vara nödvändigt att säkerställa att nya gemensamhetsanläggningar bildas, eller att befintliga anläggningar ändras, i samband med att byggnadsnämnden prövar frågan om bygglov för ny bebyggelse. Exempelvis kan en väg som ska vara gemensam för flera fastigheter vara nödvändig för att huset ska kunna byggas. För att säkerställa att nödvändiga gemensamma anläggningar kommer till stånd, anser vi att byggnadsnämnden bör kunna villkora ett bygglov med att en gemensamhetsanläggning kommer att bildas eller ändras på visst sätt.

En enkel lösning skulle kunna vara att byggnadsnämnden endast kontrollerar att de anläggningar som behövs har inrättats redan i samband med att en ansökan om lov prövas. En sådan lösning har fördelen att det då redan har prövats att det är möjligt att bilda en gemensamhetsanläggning på önskat sätt. Nackdelen med en sådan lösning är att det finns risk för att byggherren tar initiativ till att inrätta de gemensamhetsanläggningar som behövs, men där bygglovet sedan inte kan ges av någon annan anledning. Det finns även risk för att en sådan ordning medför fördröjningar i enskilda lovärenden, genom att byggnadsnämnden måste invänta att en eller flera gemensamhetsanläggningar inrättas.

Vi förordar istället en lösning där byggnadsnämnden ges rätt att i beslutet om lov införa ett villkor med innebörden att startbesked endast får ges om vissa angivna anläggningar, som ska vara gemensamma för flera fastigheter, har inrättats. Därigenom blir det möj-

ligt för byggnadsnämnden att säkerställa att anläggningarna kommer till stånd. En sådan lösning har fördelen att några gemensamhetsanläggningar inte behöver bildas i onödan, om det visar sig att bygglovets inte vinner laga kraft. Lösningen kan liknas vid de villkor för bygglov som kommunen kan införa som en detaljplanebestämelse (jfr 4 kap. 14 § PBL). I avsnitt 6.4.6 utvecklar vi ett förslag hur sådana villkor kan gälla som villkor för startbesked, snarare än som villkor för bygglov.

Innan byggnadsnämnden beslutar om villkor med innebörden att en gemensamhetsanläggning ska bildas, bör nämnden samråda med lantmäterimyndigheten för att se till att det inte finns några uppenbara hinder för att inrätta de avsedda anläggningarna.

Villkoret bör endast avse att gemensamhetsanläggningen ska inrättas, inte att anläggningarna i sig är utförda. Arbetet med de anläggningar som ska vara gemensamma kan därigenom utföras parallellt med de åtgärder som lovet avser.

6.1.5 Förfarandet att upprätta översiktsplan och områdesplan

Förslag: Jag föreslår att kommunen ska ha rätt att begära att länsstyrelsen tillhandahåller sådant underlag som kan vara av betydelse för planeringen, innan en översiktsplan eller områdesplan upprättas. Länsstyrelsen ska överlämna underlaget senast två månader efter begäran. Kungörelsen och utställningsskedet tas bort i planprocessen, där det senare ersätts av ett enklare granskningsskede. Planförslaget ska hållas tillgängligt på kommunens webbplats. Det ska vara tillräckligt att kommunen i samrådsredogörelsen redovisar hur samrådet har genomförts.

Gällande rätt

Områdesplanen ska enligt utredningens förslag utgöra en del av översiktsplanen, med den skillnaden att den ska uppfylla vissa ytterligare kriterier. Förfarandet att ta fram en översiktsplan, eller ändring av planen, är reglerat i gällande rätt. Kommunen ska enligt 3 kap. 7–11 §§ PBL genomföra samråd med en bred krets som berörs – däribland kommunens medlemmar – samt länsstyrelsen, andra myndigheter och kommunala organ.

Länsstyrelsen har under samrådet bl.a. till uppgift att ta tillvara och samordna statens intressen och att ge råd om tillämpningen av de allmänna intressen som anges i 2 kap..

Kommunen ska redovisa resultatet av samrådet i en samrådsredogörelse, där det ska framgå vilka förslag som framförda synpunkter har påverkat. Kommunen ska därefter låta ställa ut planförslaget under minst två månader.

Enligt gällande rätt ska utställningen kungöras på kommunens anslagstavla och införas i en ortstidning. Innan utställningen ska kommunen dessutom skicka planförslaget och kungörelsen till länsstyrelsen, berörda kommuner, regionplaneorgan och kommunala organ i övrigt som har ansvar för regionalt tillväxtarbete och transportinfrastrukturplanering.

Länsstyrelsen ska under utställningen avge ett granskningsyttrande. Av detta ska framgå om riksintressen inte tillgodoses, miljö kvalitetsnormer inte följs, områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen utpekats i strid med bestämmelserna i miljöbalken, mellankommunala frågor inte samordnas på ett lämpligt sätt, samt om bebyggelsen kan antas bli olämplig med hänsyn till hälsa och säkerhet samt risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Kommunen ska slutligen sammanställa synpunkterna som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna har gett anledning till. När planen antas, ska kommunen redovisa länsstyrelsens granskningsyttrande tillsammans med planen. Om länsstyrelsen inte har godtagit planen i en viss del, ska detta framgå av planen.

Länsstyrelsen bör tillhandahålla det underlag som behövs

Vi har i avsnitt 3.2.4 pekat på att oklara förutsättningar gör processen oförutsägbar och att de viktigaste besluten många gånger fattas innan förutsättningarna är kända. Inte sällan kommer statens synpunkter alltför sent, vilket ibland gör det svårt och omständligt att tillgodose dessa intressen.

Enligt miljöbalken ska länsstyrelsen sammanställa sådana utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen med mark och vatten i länet och som finns hos statliga myndigheter. Länsstyrelsen är skyldig att på begäran tillhandahålla sådant planeringsunderlag åt kommuner och myndigheter m.fl. som ska tillämpa miljöbalken samt åt den som är skyldig att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning (jfr 6 kap. 20 § MB).

Vi anser att länsstyrelsen bör tillhandahålla motsvarande underlag när en översiktsplan eller en områdesplan upprättas, även i de fall när en miljökonsekvensbeskrivning inte ska upprättas. Eftersom områdesplanen har betydelse för detaljplanekravets omfattning, är det viktigt att kommunen så tidigt som möjligt får ett samlat underlag om statens intressen.

Innan kommunen påbörjar arbetet med att upprätta en översiktsplan eller områdesplan, bör kommunen ges möjlighet att begära att länsstyrelsen tillhandahåller sådant underlag som kan vara av betydelse för planeringen. Statens förutsättningar och synpunkter bör med andra ord ligga till grund för arbetet från början, snarare än att som i dag lämnas över som en reaktion på samrådsförslaget. Det är då lämpligt att länsstyrelsen tar ställning till vilket eller vilka statliga intressen som ska gälla i de fall intressena är otydliga eller motstridiga.

Samtidigt ligger det i sakens natur att det kan vara svårt för länsstyrelsen att i detta inledande skede redovisa alla de synpunkter som kan ha betydelse för den efterföljande planeringen. Likafullt är det angeläget att kommunen så tidigt som möjligt får kännedom om sådana förhållanden som kan ha betydelse för planens utformning, eftersom detta bör förenkla den efterföljande planprocessen. Det bör emellertid inte vara en skyldighet för kommunen att begära ett sådant underlag, utan en möjlighet.

Om kommunen begär underlag från länsstyrelsen, ska länsstyrelsen så snart som möjligt sammanställa det underlag som kan ha betydelse för det kommande planarbetet. Det är naturligt att länsstyrelsen utgår ifrån den sammanfattande redogörelse som har tagits fram för aktualitetsprövningen av den kommunomfattande översiktsplanen (jfr 3 kap. 28 § PBL). Länsstyrelsen kan t.ex. uppdatera sin sammanfattande redogörelse och komplettera redogörelsen med annat underlag som har särskild betydelse för det aktuella området. Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska redovisa sina synpunkter senast inom två månader från den tidpunkt då kommunens underrättelse har kommit in.

Nya former för medinflytande

Under utredningen har det framkommit att det är relativt vanligt att en kommun upprättar informella planer och program som uttryckligen inte utgör PBL-planer, men som ändå syftar till att ge väg-

ledning för hur bebyggelsen i kommunen ska utvecklas. Det kan vara s.k. områdesprogram eller strukturplaner, gestaltungsprogram, bevarandeprogram, cykelprogram etc. Sådana beslut kan få stor betydelse för efterföljande prövningar, även om de inte har förankrats enligt de processuella regler som normalt gäller för program enligt PBL. Att kommunen väljer andra former för sådana översiktliga program beror oftast på att processen anses bli enklare och snabbare.

Vi anser att förfarandereglerna i PBL så långt det är möjligt ska utformas så att de uppfattas som rationella och inte i onödan fördröjer plan- och bygglovsprocessen. Att det inte är ovanligt att en kommun tar fram egna planformer för att undvika PBL:s förfaranderegler, måste förstås som en tydlig signal att förfarandereglerna uppfattas som onödigt omständliga. Av den anledningen finns det skäl att se över hur bl.a. översiktsplanprocessen kan rationaliseras.

Fördelarna med att hantera beslutsformerna enligt PBL är att såväl berörda aktörer som en bredare allmänhet ges möjlighet till insyn. Därigenom får berörda parter möjlighet att tillföra ärendet sådana upplysningar och synpunkter som kan förbättra beslutsunderlaget. Inte minst handlar det om att kunna förebygga eller överbygga konflikter i markanvändningen. Därtill har en plan eller ett program som har hanterats enligt reglerna i PBL normalt en större tyngd vid efterföljande tillståndsprövning.

I avsnitt 5.1.2 har vi berört att formerna för samråd inte fullt ut har anpassats till samhällsutvecklingen. Möjligheten att använda elektronisk information i olika former över internet utnyttjas inte tillräckligt effektivt. Många människor använder sociala medier i dag och internet har blivit en betydande källa för informations-spridning. I förhållande till dessa nya mediavanor kan kungörelser på kommunens anslagstavla och kungörelser i ortspressen uppfattas som en otidsenlig form för att sprida information om sådana händelser som kan ha stor betydelse för den enskilda medborgaren.

Möjligheterna till reell påverkan för den enskilde är ofta som störst inom ramen för översiktsplaneringen, innan förhållandena mellan olika enskilda intressen samt mellan det allmänna och olika exploaterare läggs fast. Av det skälet finns det anledning att se över formerna för översiktsplanering, både vad gäller processen och innehållet i sådana planer.

Behovet av att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt medför, enligt vår uppfattning, att kommunen behöver hitta nya former för samråd. Därigenom kan en bredare krets än i dag ges tillfälle att

lämna synpunkter och tillföra sådant underlag som kan ha betydelse för kommunens långsiktiga utveckling. Behovet av nya samrådsformer kommer sannolikt att öka när kommunen utvecklar områdesplaner, som genom sin skala och karaktär troligen kommer att få en mer direkt betydelse för medborgarna än vad som ibland är fallet med den kommunomfattande översiktsplanen.

Behovet av reglering av samråd, kungörelse och utställning

Vi anser att förfarandereglerna kan förenklas i förhållande till gällande rätt och att kommunen själv i hög grad kan få styra över hur förankringsprocessen ska se ut. Därigenom kan förankringsprocessen utformas på ett sätt som är anpassat till planeringsuppgiften. Om en översikts- eller områdesplan endast har betydelse för ett visst område, är det rimligt att kommunen koncentrerar sina insatser på att nå de medborgare som berörs mest av de planerade åtgärderna. Istället för generella regler om hur samrådsprocessen ska se ut, föreslår vi ett krav på att kommunen i lämpliga former ska samråda med de medborgare som berörs. Vidare införs ett krav på att kommunen ska redovisa hur behovet av medinflytande har tillgodosetts.

Vi föreslår att den formella kungörelsen och utställningen tas bort som obligatoriska inslag i planprocessen. Tyngdpunkten bör istället ligga på samrådet. Som ett minimikrav ska kommunen hålla planförslaget tillgängligt på kommunens webbplats tillsammans med information om hur den enskilde kan lämna synpunkter på förslaget. En lagregel införs med denna innebörd. Samtidigt ska denna regel ses just som ett minimikrav. Kommunens företrädare får därmed möjlighet att möta kommunens medlemmar på olika sätt, i många olika sammanhang. Vilka former som är lämpliga får anpassas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet, t.ex. hur planeringsuppgiften ser ut och vilka grupper av kommunmedlemmar som berörs. Utöver information på kommunens webbplats kan det t.ex. ibland vara lämpligt med webbsändningar, dialogmöten, workshoppar, ”planstugor” (motsvarande de valstugor som brukar finnas inför allmänna val), annonser och flygblad.

Vissa förfaranderegler kan dock inte undvikas när det gäller att tillgodose behovet av samordning med de statliga, regionala och kommunala myndigheter som berörs av planen. Eftersom översiktsplanen även utgör underlag för prövning enligt annan lagstift-

ning än PBL, behöver förfarandereglerna säkerställa att berörda myndigheter får möjlighet till att lämna synpunkter.

6.1.6 Områdesplanen i relation till annan lagstiftning

Detaljplanerna har omfattande rättsverkningar enligt annan speciallagstiftning

Gällande rätt utgår från förutsättningen att tätbebyggelse alltid är reglerad med detaljplan. Detaljplanerna har omfattande rättsverkningar, inte bara enligt PBL utan även enligt annan speciallagstiftning. Eftersom vi nu tänker oss en ordning där våra tätorter inte alltid kommer att omfattas av en detaljplan, finns det anledning att närmare studera vilka rättsverkningar som detta medför i förhållande till annan lagstiftning.

Nedan redovisas i sammandrag skillnaderna i rättsverkningar mellan områden med och utan detaljplan. Dessa rättsverkningar gör sig även gällande om en detaljplan upphävs. Listan har därför utformats som en översikt av vad det för med sig att upphäva en detaljplan. En utförligare redogörelse för dessa rättsverkningar finns i bilaga 3.

- Lovplikten ändras, dvs. färre åtgärder blir lovpliktiga än vad som i dag gäller inom planlagda områden.
- Bygglovsprövningen utökas till att omfatta hela 2 kap. PBL. Detta medför att byggrätter i vissa gamla planer kanske inte kan utnyttjas p.g.a. buller och miljö kvalitetsnormer m.m. (jfr 9 kap. 31 § 3).
- Detaljplanekravet återinträder (jfr 4 kap. 2 §).
- Bestämmelser om högsta tillåtna värden för störningar för luftförorening, buller, skakning m.m. upphör att gälla (jfr 4 kap. 12 §).
- Ansvar för att ordna de gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för försvinner (jfr 6 kap. 18 §), liksom möjligheten för kommunen att lösa in mark som behövs för allmänna platser (jfr 6 kap. 13 §). Även möjligheten för en enskild fastighetsägare att kräva att kommunen löser in sådan mark försvinner (jfr 14 kap. 14 §). Vanligtvis bör dessa frågor ha aktualiserats redan innan genomförandetidens utgång. I de fall planen

inte har genomförts fullt ut under genomförandetiden, kan ett senare genomförande sannolikt försvåras avsevärt.

- Skyddsbestämmelser i detaljplanen försvinner, t.ex. varsamhetskrav och rivningsförbud.
- Detaljplanens styrande verkan för fastighetsbildning m.m. upphör.
- Strandskydd (åter)inträder.
- Kravet på tillstånd m.m. för allmänna sammankomster och offentliga tillställningar enligt ordningslagen (1993:161) upphör.
- Förbudet mot sprängning och skjutning m.m. enligt 3 kap. ordningslagen upphör.
- Möjligheten att besluta om kommunala ordningsföreskrifter är kopplade till förekomsten av allmänna platser i detaljplanen.
- Förbudet mot att ge tillstånd och dispens för åtgärder och verksamheter i strid med en detaljplan i 2 kap. 6 § MB upphör att gälla.
- Vissa förbud och krav på anmälan enligt förordning (1988:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd m.m. gäller inom detaljplanelagt område, t.ex. anmälningsplikt för att anordna en gödselstad eller att kommunen får föreskriva tillståndsplikt för att hålla nötkreatur, häst, get, får, svin, ord och vissa fjäderfän m.m.
- Vissa förbud enligt väglagen (1971:948) återinförs, t.ex. att vissa byggnader inte får uppföras inom visst avstånd från vägområde utan tillstånd från länsstyrelsen.
- Möjligheten att enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster ta ut avgifter för vatten och avlopp för obebyggda tomter och allmänna platser upphör.
- Skyldigheten, enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning, att kommunen i vissa fall ska ansvara för gatuhållning och snöröjning m.m. upphör.
- Kravet på bygglov för skyltar m.m. enligt plan- och byggförordningen gäller enbart inom områden med detaljplan, men om detaljplanen upphävs inträder istället (i vissa fall) krav på till-

stånd från länsstyrelsen enligt lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning.

- Tomrättsavgälder enligt 13 kap. jordabalken (1970:994) beräknas delvis utifrån gällande planbestämmelser. Om en detaljplan upphävs, kan tomrättens värde minska och tomrättshavaren kan då påkalla jämkning i avgäldens belopp.

I speciallagstiftning kan ett område med en områdesplan i många fall jämföras med ett område med en detaljplan

Genom att det i framtiden kan bli vanligt att våra tätorter inte regleras av detaljplaner i samma utsträckning som i dag finns anledning att belysa hur annan speciallagstiftning påverkas. I de lagar som redovisats ovan ges detaljplanen olika rättsverkan, men i princip kan två huvudkategorier urskiljas enligt följande.

1. Lagen utgår från presumtionen att ett område med detaljplan har karaktären av tätbebyggelse. Detta ligger till grund för särskilda förbud, krav på tillstånd, särskilda förfaranden och motsvarande förpliktelser. Alternativt innebär förekomsten av en detaljplan att vissa lättnader ska gälla, dvs. att motsvarande förbud och tillståndsplikt osv. som gäller utanför detaljplan inte behövs.
2. Lagen utgår från presumtionen att lämplig markanvändning har lagts fast i detaljplanen med hänsyn till allmänna och enskilda intressen. Detaljplanen innebär då vanligtvis ett förbud mot att ge tillstånd enligt lagen i strid med detaljplanen (även om det som regel finns en möjlighet att medge mindre avvikelser från detta förbud).

Några av lagarna innehåller bestämmelser av båda kategorierna, medan andra lagar inte kan hänföras till någon av dessa kategorier.

De framtida förhållandena kan i allt väsentligt antas bli desamma såväl inom områden där det finns en detaljplan, som inom områden där det enbart finns en områdesplan, när det gäller bebyggelsens karaktär och utformning i övrigt. Av den anledningen kan det i vissa fall vara befogat att ett område som enbart omfattas av en områdesplan jämföras med ett område som omfattas av en detaljplan.

För den första kategorin, där en speciallag förutsätter att ett område som omfattas av en detaljplan har karaktären av tätbebyggelse, är det oftast oproblematiskt att jämställa områdesplanen med detaljplanen. I förhållande till speciallagens innehåll spelar det i princip ingen roll att detaljplanen med bindande verkan anger en viss markanvändning. Det som är relevant i sammanhanget är att speciallagens regler ska tillämpas inom tätbebyggelse – dvs. ett område som omfattas av detaljplan – när det gäller viss verksamhet eller vissa åtgärder (t.ex. för att skjuta med eldhandvapen, hålla orm eller anlägga en gödselstad). Här spelar det alltså ingen roll för speciallagen vilken markanvändning som detaljplanen anger. Om det sker en prövning enligt speciallagen, sker denna prövning oberoende av detaljplanens materiella innehåll.

För den andra kategorin är det väsentliga att detaljplanen har lagt fast en viss markanvändning. Här är det vanligtvis fråga om att detaljplanens materiella innehåll binder den prövning som ska göras enligt speciallagen. Om kommunen har bestämt att ett visst område ska användas för t.ex. bostäder, är det naturligtvis mindre lämpligt om en annan myndighet då medger tillstånd för t.ex. ett pappersbruk eller en kraftledning. För dessa lagar är det olämpligt att jämställa detaljplanen med en områdesplan, utan här krävs en annan hantering.

Som vi har redovisat i avsnitt 6.1.2 kan de enskilda intressena inte prövas uttömmande i områdesplanen. Därigenom är det inte lämpligt att områdesplanen skulle leda till att en prövning enligt en lag i den andra kategorin ska utfalla på visst sätt – det enskilda intresset att få tillstånd eller liknande enligt en speciallag kan ju väga tyngre än de intressen som ligger till grund för områdesplanens riktlinjer.

I många fall kommer områdesplanen ändå att få en betydelse för prövningen enligt den andra lagen. En myndighet, som ska tillämpa bestämmelserna i 3 och 4 kap. MB i ett ärende, ska i beslutet ange om den prövade anläggningen, verksamheten eller åtgärden går att förena med en från allmän synpunkt lämplig användning av mark- och vattenresurserna samt med den regionplan eller översiktsplan som gäller för området (jfr 5 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.). Eftersom 3 och 4 kap. MB ska prövas i många lagar – och eftersom områdesplanen är en del av översiktsplanen – kommer myndigheten även att behöva förhålla sig till den områdesplan som gäller för området.

En skiss på hur områdesplanen kan hanteras i andra lagar

Vi har inte haft möjlighet att i detalj studera hur utredningens förslag påverkar annan lagstiftning. I ett stort antal lagar görs en tydlig koppling till om det finns en detaljplan eller inte, och många av dessa fall kommer det även att finnas behov av att göra ändringar till följd av införandet av områdesplanen.

Utredningstiden har inte medgett utformning av konkreta författningsändringar för dessa lagar. En sådan analys behöver dock göras innan detaljplaner börjar ersättas med områdesplaner.

I bilaga 2 redogör vi för hur dessa lagar i princip skulle kunna hanteras.

6.2 Detaljplanen utvecklas som genomförandeverktyg

6.2.1 Bygglov ska normalt inte behövas om det finns en detaljplan

Förslag: Jag föreslår att bygglovfrihet ska vara huvudregel när en detaljplan upprättas, men att kommunen ska ha möjlighet att införa krav på bygglov.

Som vi har redovisat i avsnitt 3.2.5 finns möjligheten att bygglovsbefria vissa utformningar redan i dag, men det är relativt ovanligt att denna möjlighet används i praktiken. Vi har i avsnitt 5.2.2 förordat att bygglov som huvudregel inte ska behövas, om det finns en detaljplan, under den tid som genomförandetiden löper. Fördelarna med en sådan ordning är att utformningen kan prövas i ett sammanhang. Genom att byggnadsnämnden inte beslutar om något bygglov, finns inte heller någon möjlighet att överklaga ett sådant beslut. Eventuella invändningar mot byggnadens utformning får därigenom prövas i planprocessen.

Även om det i vissa fall är möjligt att hoppa över bygglovskedet, anser vi att det inte är möjligt att i alla situationer undvara ett tvåstegsförfarande. Om t.ex. kommunen upprättar en plan för att kunna sälja villatomter, där den enskilde köparen ska kunna bygga sitt eget hus, kan det vara lämpligt att kommunen först beslutar om markanvändningen i stort. Det bör ske innan utformningen av de enskilda husen läggs fast. I sådana fall kan det vara lämpligt att ha

kvar dagens tvåstegsprövning. Systemet behöver med andra ord utformas så flexibelt att det förmår att hantera båda dessa situationer.

Figur 6.7 I en del fall är byggnadens utformning redan fastlagd när detaljplanen upprättas (t.v.), relativt enkelt att hoppa över bygglovskedet. I andra fall (t.h.) finns ingen tydlig idé om hur byggnaderna ska utformas när detaljplanen upprättas



Källa: T.v. Stockholms Stadsbyggnadskontor/Jernhusen/3xN Arkitekter, t.h. Miljö- och samhällsbyggnadskontoret i Huddinge (samrådsförslag).

Med vårt förslag blir huvudregeln att något efterföljande bygglov inte ska behövas, när det har upprättats en detaljplan. Det blir i sådant fall fritt för byggherren att bygga inom de ramar som detaljplanen ger. Samtidigt får kommunen möjlighet att införa bygglovsplikt för någon eller alla åtgärder som enligt gällande rätt omfattas av bygglovsplikt, om kommunen bedömer att detta är nödvändigt.

Enligt dagens bestämmelser får en detaljplan inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte (jfr 4 kap. 32 § 3 st. PBL). Vi menar att denna bestämmelse medger att planen kan göras mycket detaljerad, om syftet är att bygglovsprövningen ska kunna undvaras.

Vi återkommer i avsnitt 6.4.5 till frågan om hur ett enskilt byggnadsverk ska prövas i praktiken.

Kommunen har möjlighet att införa bygglovsplikt

Om kommunen väljer att införa bygglovsplikt i planen, väljer den ett förfarande som i vissa avseenden är mera omständligt och medför ytterligare kostnader för den enskilde. Vi tror därför att den föreslagna ordningen kommer att leda till att kommunerna självmant blir restriktiva när det gäller att tillämpa möjligheten att införa bygglovsplikt.

Det finns naturligtvis en viss risk för att kommunen väljer att införa bygglovsplikt i alla nya planer och att en lagändring därigenom blir mer eller mindre verkningslös. Frågan infinner sig därför om det behövs någon form av kriterier för när ökad bygglovsplikt ska få tillämpas. En omständighet som skulle kunna utgöra skäl för att införa bygglovsplikt kan vara att planen är flexibel och att den därmed inte ger tillräcklig vägledning. Bygglovsprövningen skulle således behövas för att tillgodose t.ex. grannars intressen eller allmänna intressen. Svårigheten infinner sig i så fall att definiera vad som utgör en flexibel plan.

Vi har stannat för en lösning där vi inte inför några kriterier för när kommunen får införa bygglovsplikt. Istället föreslår vi en ordning där krav på bygglov inom en detaljplan får införas endast i de fall som detaljplanen saknar detaljerade utformningsbestämmelser. Vi utvecklar detta förslag i nästa avsnitt (avsnitt 6.2.2).

Byggnadsnämnden får möjlighet att ingripa i samband med startbeskedet

De tekniska egenskapskraven prövas på samma sätt som i dag, vilket bl.a. innebär att byggnadsnämnden ska besluta om ett startbesked innan byggarbetet får påbörjas. För denna process krävs att byggherren gör en anmälan till byggnadsnämnden, vilket framgår av det förslag till ny 6 kap. 5 § PBF som har remissbehandlats under 2012.

Om byggnadsnämnden bedömer att byggnadsverket inte uppfyller kraven, bör nämnden ha möjlighet att vägra startbesked. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 6.4.5.

Möjligheten att söka lov ändå

Många byggnadsverk representerar stora ekonomiska värden. I de fall som en detaljplan är otydlig i något avseende, kan det finnas ett befogat intresse från byggherren eller dennes kreditgivare att få bekräftat från byggnadsnämnden att kraven i PBL är uppfyllda.

Redan i dag gäller att även om en åtgärd inte kräver lov, får den som avser att vidta åtgärden ansöka om att åtgärden prövas och har rätt att få sin ansökan prövad som om åtgärden krävde lov. Prövningen ska då avse åtgärdens förenlighet med PBL (jfr 9 kap. 14 §). Av uttrycket ”få sin ansökan prövad som om åtgärden krävde lov” framgår att ett sådant ärende ska prövas som ett vanligt ärende, där både de materiella och processuella reglerna om lov ska tillämpas. Redan i dag finns således möjlighet att få en frivillig prövning, även om kommunen har beslutat om att bygglov inte behövs.

6.2.2 Vissa planbestämmelser förutsätter bygglovsbefrielse

Förslag: Jag föreslår att krav på bygglov inom detaljplan får införas endast i de fall som detaljplanen saknar detaljerade utformningsbestämmelser.

I syfte att korta prövningsprocessen har vi i avsnitt 6.2.1 föreslagit att huvudregeln ska vara att bygglov inte behövs under genomförandetiden när det finns en detaljplan, men att kommunen genom en planbestämmelse ska kunna besluta att bygglov krävs för vissa eller alla åtgärder som vanligtvis kräver bygglov. För att stävja att kommunen inför bygglovsplikt i alla nya planer, föreslår vi att detta får ske endast i de fall då detaljplanen saknar detaljerade utformningsbestämmelser.

Kommunen kommer i början av planprocessen att behöva välja väg. Antingen görs planen så detaljerad att byggnadsverket kan prövas uttömmande i detaljplanen, alternativt utformas planen flexibelt varigenom detaljfrågorna kan överlämnas till bygglovskedet. Genom en sådan uppdelning vill vi främja ett ändamålsenligt arbetssätt.

Det är sannolikt svårt att definiera vad som är en flexibel plan. En otydlig reglering skulle kunna leda till att en detaljplan ifrågasätts på den grunden att planen är alltför detaljerad för att det ska vara möjligt att införa bygglovsplikt. Vi tror istället att det är en-

klare att reglera att bygglovsplikt endast kan komma i fråga i de fall som planen inte samtidigt reglerar vissa detaljfrågor.

Enligt vår erfarenhet är det bestämmelserna kring hur ett byggnadsverk ska utformas i detalj som medför flest problem i bygglovs-skedet. I första hand uppfattar vi att bestämmelserna om bebyggandets omfattning och byggnaders användning (jfr 4 kap. 11 § PBL) och bestämmelserna om hur byggnadsverk och tomter ska placeras, utformas och utföras (jfr 4 kap. 16 § 1 st. 1) som skapar låsningar i bygglovsprövningen. Enligt praxis omfattar bestämmelser om utformning och utförande bl.a. fasadmateriäl, takvinkel, taktäckningsmaterial och färg.

Förslaget innebär att om utformning och utförande (dvs. 4 kap. 16 § 1 st. 1) regleras, ska det inte vara möjligt för kommunen att införa bygglovsplikt inom detaljplan.

Den föreslagna bestämmelsen medför att samma byggnadsverk inte både kan omfattas både av detaljerade utformningsbestämmelser och av krav på efterföljande bygglovsprövning. Inget hindrar dock att kommunen inför bygglovsplikt för vissa byggnadsverk i planen, samtidigt som andra byggnadsverk regleras uttömmande i planen.

Vi menar att det även i fortsättningen kommer att vara möjligt att arbeta med gestaltungsprogram i de fall där kommunen inför bygglovsplikt. Gestaltungsprogrammet kan emellertid inte göras bindande i de fall ett tvåstegsförfarande ska tillämpas, eftersom ett gestaltungsprogram så gott som alltid anger utformning och utförande. Gestaltungsprogrammet kan i sådant fall endast ha en vägledande roll, dvs. tjäna som vägledning för hur kommunen anser att bebyggelse och byggnader bör utformas för att vara lämpliga med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan (jfr 2 kap. 6 § 1 st. 1).

6.2.3 Delar av detaljplanen upphör att gälla efter genomförandetidens slut

Förslag: Jag föreslår att planbestämmelserna ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut med undantag av de obligatoriska bestämmelserna och sådana frivilliga planbestämmelser som anger att strandskyddet ska upphävas.

Endast delar av det frivilliga innehållet behålls efter genomförandetidens slut

Med tanke på de hinder som inaktuella detaljplaner ibland utgör när det gäller att tillgodose behovet av en önskvärd utveckling, har vi övervägt om det är möjligt att helt enkelt låta detaljplanen upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Detaljplanerna skulle således i än högre grad ses som ett renodlat genomförandeinstrument – när planen är genomförd behövs den inte längre. Därefter får eventuella ändringar och kompletteringar bedömas utifrån en allmän lämplighetsbedömning i förhållande till bestämmelserna i 2 kap. PBL.

Även om det ibland kan vara lämpligt att helt låta detaljplanen upphöra att gälla efter genomförandetidens slut, har vi under utredningsarbetets gång kunnat konstatera att det även finns många situationer när det är lämpligt med en långsiktig reglering av hur mark och vatten ska användas. Som ett alternativ till att helt upphäva detaljplanen har vi stannat för möjligheten att endast upphäva delar av bestämmelserna efter genomförandetidens slut.

Utredningen anser att det är lämpligt att i princip endast låta det obligatoriska innehållet vara kvar efter genomförandetidens slut, men där det frivilliga innehållet samtidigt upphör att gälla. Därigenom blir det möjligt att frigöra sig från de lösningar som en inaktuell och detaljrik detaljplan medför. Andra utformningar blir då möjliga att pröva vid bygglovsprövningen.

Enligt 4 kap. 5 § PBL ska kommunen i en detaljplan bestämma

- gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden,
- användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för, och
- användningen av kvartersmark och vattenområden.

Dessa punkter anger med andra ord det obligatoriska innehållet i detaljplanen, medan det är frivilligt att använda övriga regleringsmöjligheter enligt 4 kap.

I tabell 6.1 redovisar vi de bestämmelser i 4 kap. som reglerar det frivilliga innehållet i en detaljplan och våra kommentarer till hur dessa planbestämmelser kan hanteras.

Tabell 6.1 Förslag till hur planbestämmelser gällande det frivilliga innehållet i en detaljplan enligt 4 kap. PBL kan hanteras

6 §	Markreservat för sådana trafik- och väganläggningar, energianläggningar, anordningar för elektroniska kommunikationsnät och ledningar som behövs för allmänna ändamål	Kan upphävas. Får prövas enligt FBL, AL och LL.
7 §	Bestämmelser om att kommunen inte ska vara huvudman för en eller flera allmänna platser	Kan upphävas.
8 §	Hur allmänna platser – som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt – ska skyddas, och hur allmänna platser som kommunen inte ska vara huvudman för ska användas och utformas	Kan upphävas. Får prövas i bygglovet.
9 §	Bestämmelser om stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser	Kan upphävas.
10 §	Bestämmelser om markytans utformning och höjdläge	Kan upphävas. Får prövas i bygglovet.
11 §	Bebyggandets omfattning över och under markytan, byggnaders användning, och andelen lägenheter av olika slag i bostadsbyggnader och lägenheternas storlek	Kan upphävas. Får prövas i bygglovet.
12 §	Skyddsåtgärder för att motverka markförorening, olyckor, översvämning och erosion, skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen, och – om det finns särskilda skäl för det – högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller andra olägenheter som omfattas av 9 kap. MB	Kan upphävas. Ev. olägenheter får hanteras enligt miljöbalken.
13 §	De krav i fråga om att ordna utrymme för parkering, lastning och lossning som behövs med hänsyn till 8 kap. 9 § 1 st. 4, placeringen och utformningen av parkeringsplatser, och att viss mark eller vissa byggnader inte får användas för parkering	Kan upphävas. Får prövas i bygglovet.

14 §	Villkor för lov för en åtgärd som innebär att en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd, ett visst byggnadsverk 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, markens lämplighet för bebyggande har säkerställts genom att en markförening har avhjälppts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten	Kan upphävas. Får prövas i bygglovet.
15 §	Minskning och utökning av kravet på bygglov, rivningslov och marklov	Kan upphävas. Minskning av lovplikten behövs inte när bygglovfrihet kommer att gälla under genomförandetiden.
16 §	Placering, utformning och utförande av byggnadsverk och tomter, 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 § 3 st. Bestämma att byggnader som omfattas av förbudet mot förvanskning enligt 8 kap. 13 § inte får rivas. Bestämma omfattningen av skyddet av tomter enligt 8 kap. 13 § 2 st. 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 § 3 st. m.m.	Kan upphävas. Får prövas i bygglovet.
17 §	Upphäva strandskydd	Fortsätter att gälla.

18 §	Bestämma största eller minsta storlek på fastigheter, bestämma markreservat för gemensamhetsanläggningar samt, om det behövs för att genomföra en ändamålsenlig indelning i fastigheter eller för att annars underlätta detaljplanens genomförande, bestämma hur området ska vara indelat i fastigheter, de servitut, ledningsrätter och liknande särskilda rättigheter som ska bildas, ändras eller upphävas, de anläggningar som ska utgöra gemensamhetsanläggningar, och de fastigheter som ska delta i gemensamhetsanläggningarna och de utrymmen som ska tas i anspråk för anläggningarna	Kan upphävas. Får prövas enligt FBL, AL och LL.
21-24 §§	Genomförandetid	Kan upphävas.
26-29 §§	Tillfällig användning	Kan upphävas. Får prövas i bygglovet.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att av de frivilliga planbestämmelserna behöver endast bestämmelsen att upphäva strandskydd (4 kap. 17 §) fortsätta att gälla efter genomförandetidens slut.

Om övriga frivilliga planbestämmelser upphävs, kommer en detaljplan efter genomförandetidens slut i princip alltid att innehålla bestämmelser om tillåten markanvändning, men väsentligt färre begränsningar om hur mycket en viss tomt kan bebyggas. Enligt vår mening skulle ett sådant förfarande avsevärt underlätta önskvärda förändringar och kompletteringar i det befintliga byggnadsbeståndet. Samtidigt skulle en sådan ändring påverka den s.k. byggrätten. I avsnitt 6.2.4 utvecklar vi ett förslag om hur byggrätten skulle kunna se ut om förslaget genomförs.

Markanvändningen påverkas inte

Det obligatoriska innehållet i en detaljplan omfattar bl.a. att kommunen ska bestämma användningen av kvartersmark och vattenområden. Med den ordning som vi ser framför oss kommer mark-

användningen att finnas kvar som planbestämmelse. I avsnitt 6.5.1 föreslår vi emellertid utökade möjligheter till avvikelser från detaljplaner. Därigenom kommer det efter genomförandetidens slut även att bli möjligt att godta andra markanvändningar så länge dessa inte medför väsentligt ändrad omgivningspåverkan eller påverkar annans möjlighet till pågående markanvändning.

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. I sådant fall bör det krävas att planen ändras eller upphävs.

Två alternativa lösningar

1. Ändringen kan begränsas till områden med områdesplaner

Vi har i det föregående förordat en ordning där de frivilliga planbestämmelserna delvis upphör att gälla efter genomförandetidens slut i samtliga detaljplaner. Med den föreslagna ordningen kommer detaljplanen att få en tydligare roll som genomförandeinstrument. Det blir även tydligare att byggrätten endast är garanterad under genomförandetiden. Vill kommunen behålla planbestämmelserna, kan den med en begränsad arbetsinsats förlänga genomförandetiden på det sätt som vi redovisar i avsnitt 6.6.2. Med denna ordning kan en relativt hög grad av flexibilitet uppnås, även om det man vinner i flexibilitet i viss mån påverkar graden av förutsägbarhet. Det finns med andra ord en risk för att grannar, staten och andra organisationer m.fl. kommer att få det svårare att förutse och påverka markanvändningen i kommunen.

Ett annat förslag kan vara att endast upphäva innehållet i detaljplaner inom sådana områden där det finns en områdesplan som tillgodoser de kriterier vi har föreslagit i avsnitt 6.1.3. Möjligheten att ge lov för andra utformningar skulle då begränsas till en användning som är förenlig med områdesplanen. Flexibiliteten skulle då minska, samtidigt som förutsägbarheten skulle öka för omgivningen. En nackdel med en sådan lösning är emellertid att det kan ta relativt lång tid innan kommunerna har hunnit upprätta områdesplaner och att det därmed kan ta lång tid innan lagändringen får någon effekt.

2. Motsvarande effekt kan även uppnås med stora avvikelser, inom områden med områdesplaner

Vi har även övervägt ett tredje förslag, nämligen att efter genomförandetidens slut öppna upp för generösa avvikelser från planens begränsningar. Planbestämmelserna kan i så fall finnas kvar och utgöra en grund för bygglovsprövningen, samtidigt som det blir lättare att bygga på ett annat sätt än vad planen anger efter genomförandetidens slut. För att säkerställa att bebyggelseutvecklingen blir förutsägbar för staten och grannarna, skulle emellertid inte vilka avvikelser som helst tålas. Den övre gränsen för vad som skulle kunna accepteras – utöver den byggrätt som följer av detaljplanen – skulle då utgöras av vad områdesplanen medger. Den garanti som byggrätten innebär för grannarna, dvs. att omgivningen kan förutse utvecklingen på en viss tomt, försvinner däremot.

Möjligheten till avvikelser skulle enbart gälla inom områden där det finns en områdesplan och där länsstyrelsen inte har motsatt sig att detaljplanekravet upphävs. Inom områden där detaljplanekravet fortfarande gäller, skulle dagens begränsade möjligheter till avvikelser behållas.

Genom den nu antydda ordningen skulle kommunerna få ett tydligt incitament att upprätta områdesplaner. Samtidigt skulle genomslaget för lagändringen bli väsentligt mindre.

Jämfört med de två alternativa lösningarna som vi nu har presenterat anser utredningen att huvudalternativet ger större effekt och ansluter bättre till systematiken i övrigt i förslagen. Skäl saknas därför att gå vidare med de båda alternativa förslagen.

I avsnitt 6.5.1 och i bilaga 3 diskuterar vi förutsättningarna för avvikelser från en detaljplan.

Några frågor av betydelse runt den föreslagna ordningen

Hur säkerställs likabehandling över tid?

Möjligheten till ändringar och kompletteringar behöver följa enhetliga principer. En ny ordning får inte innebära att byggnadsnämndens bedömningar blir ett lotteri, där bedömningen mer beror på vem som handlägger ärendet än på förhållandena i sak. I detta sammanhang vill vi påminna om att det redan i dag finns inslag av godtycke när detaljplanerna utformas – lika fall ska inte bara bedömas lika inom ett visst kvarter utan i förhållande till alla de fall när förut-

sättningarna är lika. Även om likabehandlingsprincipen är viktig, är det angeläget att säkerställa att åtgärden verkligen är lämplig, vilket innebär att bygglovsprövningen kommer att få en mer framträdande roll.

Även om detaljplanen delvis kommer att upphävas, tror vi att dessa planbestämmelser även i fortsättningen kommer att ha betydelse för bygglovsprövningen. Bestämmelserna får betydelse inte minst som underlag som visar hur planförfattaren ansåg att bebyggelsen borde utvecklas vid den tidpunkt då planen utarbetades. Därigenom kan de bidra till att byggnadsnämnden handlägger ansökningar om lov på ett enhetligt sätt.

Hur säkerställs grannars intressen?

Detaljplanen utformas inte enbart för att genomföra förändringar av markanvändning och bebyggelse. Enligt gällande rätt ska detaljplanen även mer varaktigt reglera bevarande av vissa byggnader eller miljöer, reglera förutsättningarna för ombyggnad av befintliga områden och reda ut rättigheter och skyldigheter mellan fastighetsägarna. Om detaljplanen upphävs, kommer möjligheterna att förutse utvecklingen i grannskapet att minska. Det kan i vissa fall leda till konflikter när utsikt byggs bort, uteplatser skuggas, nya verksamheter kommer till som närboende kanske uppfattar som mindre trevliga etc.

Grannarnas förutsägbarhet kommer att minska med den föreslagna ordningen, men samtidigt kommer möjligheterna till utveckling av den egna fastigheten normalt att öka i motsvarande grad. Även om grannarna kan ha ett befogat intresse av att förutse utvecklingen, anser vi att detta intresse måste vägas mot möjligheten för den enskilde att utveckla den egna fastigheten. Intresset av god hushållning med mark och vatten innebär enligt vår mening att grannarnas intresse av förutsebarhet ibland måste stå tillbaka. Däremot kommer byggnadsnämnden även i fortsättningen att behöva ta sådana hänsyn till omgivningen att närboende grannar m.fl. inte hindras från att utveckla sina egna fastigheter.

Kan förtätningen bli alltför omfattande?

Tätare samhällen kan leda till ökad risk för svåra konsekvenser vid bränder. Olämplig förtätning kan ibland leda till en ohållbar trafiksituation när tillfartsvägar inte svarar mot behoven. 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 grundvattenbildningen minskar. Om vattentillförseln minskar, kan detta leda till sättningar i undergrunden med efterföljande skador på bebyggelsen som följd.

Byggnadsnämnden kommer även i fortsättningen att behöva bevaka att bebyggelseutvecklingen inte blir olämplig, där nya byggnader eller annan markanvändning kan behöva föregås av kompletterande utredningar. Här anser vi att en områdesplan kan ge god vägledning om hur byggnadsnämnden bör besluta i det enskilda fallet.

Hur säkerställs allmänna intressen?

I vissa fall kan begränsningar i en detaljplan ha en avgörande betydelse för att säkerställa en hållbar bebyggelseutveckling. Att byggrätten begränsas kan vara det enda styrmedlet för att hindra en olämplig permanentning i ett område som av olika skäl är olämpligt för året-runt-boende. Fler enskilda avlopp i ett område med ogynnsam status i vattendrag eller sjöar kan leda till svårigheter att uppnå mål enligt vattendirektivet. Fler boende i ett bullerstört område kan leda till krav på inskränkningar i driften av industrier och flygplatser eller hastighetshetssänkningar på intilliggande vägar.

Även i dessa fall kan en områdesplan ge god vägledning om vad som är en lämplig bebyggelseutveckling.

Överträdelser ska prövas utifrån de planbestämmelser som gällde vid tidpunkten för överträdelserna

Enligt allmänna principer ska hänsyn tas till nya omständigheter när en överträdelse prövas.

Om någon t.ex. bygger utan lov i strid med en detaljplan, utgör detta en överträdelse av reglerna i PBL. Byggnadsnämnden ska då bl.a. förelägga om rättelse och besluta om byggsanktionsavgift. Inte

sällan överklagas detta beslut och det är vanligt att rättsväsendets prövning av överklagandet tar lång tid.

Även om en åtgärd strider mot PBL vid den tidpunkt då överträdelserna sker, kan det hända att åtgärden inte längre utgör en överträdelse vid den tidpunkt när prövningen av överklagandet sker. Exempelvis kan det hända att kommunen beslutar att upphäva detaljplanen under den tid som överinstansen prövar byggnadsnämndens beslut i frågan om en överträdelse har begåtts. Om detaljplanen upphävs, är det inte säkert att en överträdelse skulle ha skett om det nya rättsläget hade gällt vid tidpunkten för överträdelserna. Överinstansen kommer då att ta hänsyn till de nya omständigheterna som gäller vid prövningen av byggnadsnämndens beslut.

Om planbestämmelserna upphävs efter genomförandetiden, kommer denna situation att bli vanlig. En fastighetsägare kan då i princip bortse från de planbestämmelser som gäller under genomförandetiden, förutsatt att en eventuell överträdelse sker så nära genomförandetidens slut att det står klart att överträdelserna kommer att vara tillåtliga när ett eventuellt överklagande prövas. Lite tillspetsat kan sägas att planbestämmelserna då i princip skulle ha spelat ut sin roll redan 1–2 år innan genomförandetiden slutar. En sådan ordning skulle sannolikt medföra att byggnadsnämnden i princip skulle anse att det vore meningslöst att ingripa mot denna typ av överträdelser, vilket i sin tur riskerar att minska förtroendet för PBL-systemet i allmänhet.

För att undvika denna situation bör en ny regel införas, med innebörden att vid prövning av överträdelser som skett under genomförandetiden – samt vid överklagande av sådana mål och ärenden – ska prövningen ske utifrån de detaljplanebestämmelser som gällde vid tiden för överträdelserna. Detta skulle visserligen medföra ett avsteg i förhållande till allmänna rättsprinciper, men med tanke på alternativet framstår en sådan lösning som motiverad.

Lösningen är emellertid inte helt oproblematisk. Det kan naturligtvis hända att någon föreläggs att riva en byggnad med hänvisning till att åtgärden strider mot de detaljplanebestämmelser som gällde vid tidpunkten för överträdelserna. Till följd av den nya regeln skulle överinstansen sålunda inte ta någon hänsyn till att åtgärden måhända har blivit legaliserad sedan planbestämmelserna upphört att gälla. I synnerhet kan det bli svårt för samhället att motivera en sådan ordning, om ägaren till grannfastigheten efter genomförandetidens slut ges bygglov för att genomföra den åtgärd som rivningsföreläggandet avser.

För att undvika denna situation behövs det uppenbarligen en ventil. Den nya regeln bör därför endast tillämpas om det inte finns särskilda skäl för en annan bedömning. Särskilda skäl kan vara att det efter genomförandetidens slut framstår som sannolikt att bygglov kan ges i efterhand. En domstol kan då upphäva rivningsföreläggandet, men samtidigt bekräfta byggnadsnämndens beslut om byggsanktionsavgift.

6.2.4 En lagreglerad planbestämmelse kompletterar det obligatoriska innehållet efter genomförandetidens slut

Förslag: Jag föreslår att de obligatoriska planbestämmelserna inom kvartersmark efter genomförandetiden ska kompletteras med en lagreglerad planbestämmelse, med innebörden att bebyggelse ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått.

Behovet av förutsebarhet i plan- och byggsystemet

Gällande rätt innebär något förenklat att bygglov ska ges för en åtgärd som inte strider mot detaljplanen, förutsatt att även vissa allmänna och enskilda intressen är tillgodosedda (jfr 9 kap. 30 § PBL).

Det kan sannolikt ta några år innan en kommun har hunnit ta fram de områdesplaner som vi har föreslagit i avsnitt 6.1. Även om vi föreslår betydande förenklingar i processen, har vi funnit att det finns ett behov av att så snart som möjligt åstadkomma lättnader i prövningsförfarandet för att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggandet. Med tanke på det stora behovet av nya bostäder och dagens låga bostadsbyggande anser vi att det är angeläget att utveckla förutsättningarna till förtätning så snart som möjligt.

I Tyskland har det i flera decennier funnits ett system som gör det möjligt att uppföra ny bebyggelse utan detaljplan, den s.k. § 34 som vi tidigare har beskrivit i avsnitt 4.5.3. Enligt uppgift från såväl aktörer på marknaden som ansvariga myndigheter fungerar denna ordning på ett ändamålsenligt sätt.

Vi har tagit fasta på erfarenheterna från den tyska tillämpningen, men konstaterar samtidigt att det inte finns förutsättningar för att direkt överföra den tyska bestämmelsen till svenska förhållanden. Skälet är att ett av kriterierna för tillämpning av de tyska bestäm-

melserna förutsätter ett planlöst tillstånd och att åtgärden är förenlig med den plan som motsvarar den svenska översiktsplanen.

Vi ha i avsnitt 6.2.3 föreslagit att delar av detaljplanens frivilliga bestämmelser ska upphävas efter genomförandetidens utgång, medan det obligatoriska innehållet behålls. Motivet bakom förslaget är att inaktuella planbestämmelser inte onödigtvis ska hindra en lämplig utveckling.

Fördelen med att behålla det obligatoriska innehållet i äldre detaljplaner är att väsentliga frågor kring lokalisering av bebyggelsen och vad som utgör lämplig markanvändning redan är avgjorda genom planen. Många detaljplaner ligger inom områden med tätbebyggelse, där ytterligare planförfaranden inte ska behövas för att det ska vara möjligt att pröva förtätningar och kompletteringar av befintliga bebyggelsestrukturer.

Förslaget innebär att en detaljplan efter genomförandetiden inte längre kommer att reglera hur en viss fastighet får byggas. Begränsningar, t.ex. att bebyggelsen inte får göras högre än fyra våningar, kommer att tas bort. Fastighetsägaren kan då ställa frågan om vad som säkerställer att bygglov faktiskt kommer att ges för fyra våningar.

Genom prop. 1972:111 bil. 2 infördes vissa grundläggande ersättningsprinciper i den numera upphävda byggnadslagen. Samtidigt infördes principen i flera angränsande lagar såsom naturvårdslagen, väglagen och den dåvarande byggnadsminneslagen. Principerna innebär att endast intrång i den pågående markanvändningen ersattes i de situationer som ledde till skadeersättning, dvs. i de situationer när fastighetsägaren behåller äganderätten. Bortfall av sådana värden som grundades på förväntningar om en ändrad markanvändning ersattes således inte. Dessa principer gäller också enligt PBL.

Om detaljplanen i det nämnda exemplet har genomförts, är den i planen medgivna byggrätten i princip lika med den pågående markanvändningen. Avsikten med 1972 års begrepp *pågående markanvändning* var att begreppet även skulle innefatta en normal och naturlig rationalisering av fastigheten. Sådana möjligheter kan dock hindras av den gällande detaljplanen. Genom förslaget att upphäva flertalet av detaljplanens frivilliga planbestämmelser undanröjs detta hinder.

Om detaljplanen i exemplet inte har genomförts (tomten kanske fortfarande är obebyggd vid genomförandetidens slut), innebär dock nuvarande regler i PBL att den angivna byggrätten om fyra våningar inte längre har något ekonomiskt skydd. Kommunen kan

alltså upphäva eller ändra planen utan att den i planen redovisade byggrätten behöver beaktas (jfr 5 kap. 40 §).

För att öka förutsägbarheten anser vi att möjligheten att bygga inom detaljplaner efter genomförandetidens slut behöver tydliggöras i PBL.

En lagreglerad planbestämmelse ökar förutsägbarheten

Vi föreslår att det införs en bestämmelse som tydliggör möjligheten att bygga enligt en detaljplan efter genomförandetidens slut. Förslaget innebär att bygglov ska ges inom kvartersmark där genomförandetiden har löpt ut, om vissa kriterier är uppfyllda. Villkoren är att ny bebyggelse ansluter till omgivningens

- stil,
- karaktär,
- byggnadsstruktur, och
- mått.

Därutöver behöver bebyggelsen uppfylla de krav som följer av vissa allmänna och enskilda intressen i 2 och 8 kap. PBL. Dessa krav redovisas närmare i avsnitt 6.4.3.

Om förutsättningarna och övriga villkor är uppfyllda i bestämmelserna, ska kommunen ge bygglov. Bestämmelserna innebär en rätt att bygga på ett sådant sätt som ansluter till det som finns i omgivningen. Med detta avses bebyggelsens huvudsakliga karaktärsdrag och omfattning i närområdet. Att enstaka byggnader, som höghuset Turning Torso i Malmö eller befintliga kyrkobyggnader, kan höja sig väsentligt över mängden, kan inte ligga till grund för den ”byggrätt” som bestämmelsen ger.

Vårt förslag innebär förbättrade förutsättningar för bl.a. ny bostadsbebyggelse i de fall där kriterierna är uppfyllda. Genom förslaget blir det möjligt att i högre grad utveckla befintlig tätbebyggelse, även inom sådan kvartersmark där föråldrade planbestämmelser i dag begränsar byggrätten onödigt hårt. Därigenom blir det t.ex. möjligt att komplettera lucktomter eller rivningstomter på ett sätt som knyter an till den befintliga miljön utan ett tidsödande planförfarande.

Om det finns en områdesplan som anger en större omfattning, kan det även bli möjligt att bygga mer än vad den lagreglerade planbestämmelsen möjliggör.

Statliga och kommunala intressen efter genomförandetiden

En lagakraftvunnen detaljplan kan liknas vid ett avtal mellan staten och kommunen. Genom planen har staten accepterat den markanvändning och de villkor för bebyggelseutvecklingen som kommunen har angivit i planen, samtidigt som kommunen endast kan medge små avvikelser från detaljplanen.

Om vissa delar av detaljplanens begränsningar upphävs efter genomförandetidens slut, kommer vissa delar av avtalet att upphöra att gälla. På den fastighet där detaljplanen t.ex. har begränsat höjden till högst en våning, kommer det med den lagreglerade planbestämmelsen som vi har skisserat ovan i vissa fall bli möjligt att bygga väsentligt mer, om kommunen anser att detta är lämpligt. Kommunen har således goda möjligheter att styra den fortsatta bebyggelseutvecklingen. De begränsningar som kanske har varit väsentliga för att staten ska kunna acceptera bebyggelse på platsen kan emellertid försvinna.

Vi bedömer att det inte kan uppstå någon mer omfattande skada, om den modell som vi nu har skisserat införs. I den mån som staten bedömer att det finns risk för att statliga intressen kan komma att påverkas på ett oacceptabelt sätt, finns – om det finns särskilda skäl – möjlighet för länsstyrelsen eller regeringen att för visst geografiskt område besluta att kommunen ska skicka lov och förhandsbesked till länsstyrelsen för ev. överprövning enligt 11 kap. 12 §. Ett sådant beslut kan utformas så att det endast träffar vissa beslut, t.ex. bygglov som avser byggnader med viss höjd eller i de fall som t.ex. Forsvarsmakten eller Luftfartsstyrelsen har avstyrkt ett lov.

6.2.5 Områdesbestämmelserna tas bort

Förslag: Jag föreslår att områdesbestämmelser ska tas bort som planinstitut. Befintliga områdesbestämmelser ska upphöra att gälla efter det att lagen träder i kraft.

Områdesbestämmelser tillämpas i begränsad omfattning

Områdesbestämmelser infördes som ett helt nytt planinstrument genom ÄPBL år 1987. Syftet var i huvudsak att kommunen på ett förhållandevis enkelt sätt för områden utan detaljplan med rättsverkan skulle kunna säkerställa vissa delar av översiktsplanen i avgränsade frågor eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 och 4 kap. MB. De regleringsmöjligheter som ges genom områdesbestämmelser kan något förenklat delas in i tre kategorier.

- Reglering av enstaka frågor, t.ex. variation av bygglovsplikten eller skydds- och varsamhetsbestämmelser.
- Strategisk handlingsberedskap, där områdesbestämmelserna kan användas för att lägga fast huvuddragen inför en viss framtida exploatering, t.ex. ett vägreservat, i avvaktan på efterföljande planläggning och tillståndsprövning.
- Alternativ till detaljplan för att t.ex. reglera och utforma bebyggelse, i synnerhet när en detaljplan kräver fler ställningstaganden än vad som är motiverat i den specifika situationen eller när det saknas förutsättningar för att kunna slå fast en byggrätt.

I förarbetena betonas att områdesbestämmelser främst är att betrakta som ett komplement till översiktsplanen. I ÄPBL fanns ett uttryckligt krav på att det skulle finnas ett stöd i översiktsplanen för att anta områdesbestämmelser eller på att de ska tillgodose riksintressen, men i PBL gäller detta krav numera endast om kommunen vill reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden (jfr 4 kap. 42 § PBL).

Områdesbestämmelser kan inte antas för ett område där en detaljplan gäller. Detta innebär att detaljplanen måste upphävas i beslut före det att områdesbestämmelserna antas. Bestämmelserna gäller till dess att de ändras eller upphävs. Om en detaljplan antas för området, upphör de automatiskt att gälla (jfr 5 kap. 41 §). Områdesbestäm-

melser omfattas av samma regler för förfarande, dvs. samråd, utställning och antagande, som gäller för detaljplan.

Enligt gällande rätt gäller generalplaner enligt byggnadslagen (1947:385), i den mån de är fastställda, som områdesbestämmelser enligt PBL (jfr fjärde punkten i övergångsbestämmelserna i PBL). Antalet fastställda generalplaner är dock relativt begränsat.

Områdesbestämmelser används förhållandevis sällan. PBL-kommittén uppgav att cirka 2/3 av kommunerna någon gång hade tillämpat institutet, där tendensen är att de utnyttjas i högre grad i landsbygdskommuner, medan kommunerna i storstads- och tillväxtregioner i väsentligt mindre grad har tillämpat regleringsformen (SOU 2005:77 s. 513 och 516). Under 2012 registrerades det 14 nya områdesbestämmelser i Sverige. Därtill registrerades endast en ändring av befintliga områdesbestämmelser. Användningen får därmed anses vara försvinnande liten i relation till de 1 460 nya detaljplaner som registrerades under samma år³.

Många oklarheter kopplade till områdesbestämmelser

PBL-kommittén angav följande fördelar med områdesbestämmelser (SOU 2005:77 s. 517 f).

- Områdesbestämmelser anses erbjuda en enkel regleringsform, när behovet av reglering är begränsat.
- Områdesbestämmeinstitutet kan i vissa situationer utgöra ett alternativ till detaljplan.

Samtidigt påtalade kommittén flera svårigheter och hinder kring områdesbestämmelserna.

- Reglerna anses ställa alltför omfattande krav på processen och handlingarna.
- Det finns i vissa fall en osäkerhet om bestämmelsernas räckvidd och om regleringsmöjligheterna.
- Det saknas resurser – och ibland incitament – för att variera lovplikten.

³ Lantmäteriet, *Samråd och olämpliga planbestämmelser*, Lantmäterirapport 2013:1.

- Regleringen är inte uttömmande och lämnar ett oklart och varierande utrymme för bygglovsprövningen.

PBL-kommittén föreslog bl.a. följande (SOU 2005:77 s. 513).

- Möjligheten att reglera grunddragen i markens användning genom områdesbestämmelser och att reglera fritidshusarea bör tas bort.
- Områdesbestämmelser bör som hittills kunna användas för att variera lovplikten och reglera byggnaders utformning i den befintliga bebyggelsen. I det sistnämnda fallet kan instrumentet utgöra ett alternativ till reglering genom detaljplan.
- Kravet på att områdesbestämmelserna ska säkerställa syftet med översiktsplanen eller tillgodose riksintressen bör tas bort och ersätts med krav på att arbetet ska inledas med ett program, om bestämmelserna inte överensstämmer med översiktsplanen.
- Ett enkelt förfarande bör i likhet med vad som gäller för detaljplan kunna tillämpas, om bestämmelserna har ett tydligt stöd i översiktsplanen.

Flera remissinstanser tillstyrkte PBL-kommitténs förslag, däribland Lantmäteriet och Sveriges Kommuner och Landsting och flera länsstyrelser. Samtidigt framförde en majoritet av remissinstanserna, däribland Boverket, Sveriges Stadsarkitektförning och flera andra länsstyrelser, invändningar mot förslaget i sin helhet eller mot att enskilda regleringsmöjligheter skulle slopas.

Regeringen ansåg emellertid att tillämpningsproblemen inte var så stora att det motiverade fullt så omfattande lagändringar som PBL-kommittén föreslog. Regeringen stannade för att ändra kriterierna för möjligheten att anta områdesbestämmelser. Kravet på att bestämmelserna ska behövas för att säkerställa syftet med en översiktsplan eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken, skulle i fortsättningen endast gälla när grunddragen för användningen av mark- och vattenområden skulle bestämmas (prop. 2009/10:170 s. 220).

Områdesbestämmelserna behövs inte när områdesplanen införs

Erfarenheterna från överprövningen av områdesbestämmelser pekar på att regleringsmöjligheterna är oklara. I många fall används områdesbestämmelser på ett felaktigt sätt – ungefär hälften av alla bestämmelser som har överprövats av regeringen ledde till att kommunens beslut upphävdes. Inte sällan används områdesbestämmelser av kommunerna för att åstadkomma en form av byggnadsförbud, trots att PBL inte ger någon sådan möjlighet. I många fall används bestämmelserna i sådana sammanhang där i stället reglerna om områdesskydd i 7 kap. MB borde ha använts. Utredningen delar därför PBL-kommitténs uppfattning att det finns stora brister i hur områdesbestämmelser tillämpas.

Områdesbestämmelser har ofta använts för att värna värdefulla kulturmiljöer på landsbygden, genom bestämmelser om ökad lovplikt och bebyggelsens utformning. Bestämmelserna har i viss mån använts som ett alternativ till att utpeka områden som riksintresse för kulturmiljövården enligt 3 kap. 6 § MB. Genom att införa skyddsbestämmelser kan områdesbestämmelser även fungera som ett alternativ till byggnadsminnesförklaring enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.

I dag finns det möjlighet att i vissa avseenden variera bygglovsplikten med områdesbestämmelser (jfr 9 kap. 7–8 §§ PBL). Möjlighet finns även att genom sådana bestämmelser införa krav på rivningslov och marklov för vissa åtgärder (jfr 9 kap. 10 och 13 §§). Genom att områdesbestämmelserna tas bort, försvinner dessa regleringsmöjligheter. Vi har inte haft möjlighet att göra en noggrann undersökning av i vilken omfattning som dessa möjligheter har använts, men vi har förstått att det är betydligt vanligare att lovplikten utökas än att den begränsas.

Som framgår av avsnitt 6.4.2. anser vi att lovplikten, dvs. kravet på bygglov, rivningslov och marklov, inom ett område som omfattas av en områdesplan i princip ska vara densamma som om området omfattades av en detaljplan. Genom att anta en områdesplan för ett område får kommunen i princip samma regleringsmöjligheter som i dag. Däremot finns ingen möjlighet att begränsa bygglovsplikten på annat sätt än genom en detaljplan.

Ett sätt att tillgodose detta behov är att införa en möjlighet för kommunen att variera bygglovsplikten genom en bestämmelse i översiktsplanen. Översiktsplanen skulle därigenom ges bindande verkan i detta avseende. Detta förutsätter naturligtvis att en sådan

regleringsmöjlighet införs i PBL. En sådan principlösning förordades av Plan- och byggtredningen (SOU 1993:94), trots att en sådan ändring kan jämföras med normgivning (jfr prop. 1985/86:1 s. 89). För att göra en sådan reglering möjlig, ändrades dåvarande 8 kap. 7 § regeringsformen, RF, så att regeringen efter bemyndigande i lag gavs möjlighet att även meddela föreskrifter om tillståndsplikt i fråga om åtgärder med byggnader och anläggningar (prop. 1993/94:116, bet. 1993/94:KU36, rskr. 1993/94:359).

Sedan dess har 8 kap. RF ändrats igen, men möjligheten att ändra PBL så att det blir möjligt att direkt i översiktsplanen förändra lovplikten finns enligt utredningens uppfattning kvar (jfr prop. 2009/10:80 s. 221 f). Regleringsmöjligheten har dock aldrig införts i PBL.

Enligt utredningens bedömning skulle det många gånger vara praktiskt att kunna variera bygglovspikten genom en bestämmelse i en översiktsplan eller en områdesplan. Det skulle, som nyss framhållits, också vara möjligt att införa en sådan bestämmelse i PBL. Med tanke på att de nuvarande möjligheterna i områdesbestämmelser och detaljplan inte används i någon större omfattning i dag, lägger vi emellertid inget sådant förslag.

Vi bedömer att en områdesplan i många fall kan tjäna som ett fullgott alternativ till områdesbestämmelser, trots att områdesplanen inte är juridiskt bindande. Inte minst är områdesplanen lämplig för att ange grunddragen i markanvändningen. Genom områdesplanen kommer det även att bli möjligt att ange riktlinjer för hur stora fritidshus kan bli. Genom områdesplanen finns vidare möjligheter att ange riktlinjer för hur bebyggelse bör utformas och bevaras (jfr avsnitt 6.1.2). Utredningen föreslår därför att områdesbestämmelser tas bort som planinstitut.

För att skapa en smidig övergång för de områden som vid lagens införande omfattas av sådana områdesbestämmelser där kraven på bygglov, rivningslov och marklov har utökats, föreslår vi i kapitel 8 en övergångsbestämmelse som ska gälla i sex år. Under denna tid ges kommunen möjlighet att införa områdesplaner.

6.3 Länsstyrelsen tvingas ta ställning i fråga om riksintressen och mellankommunala frågor

Förslag: Jag föreslår att länsstyrelsen inte ska kunna ingripa inom ett område med områdesplan på den grunden att ett riksintresse inte tillgodoses eller att användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner gemensamt inte samordnas på lämpligt sätt.

Det kommunala ansvaret för markanvändningen bör renodlas

Den mest väsentliga reformen när ÄPBL år 1987 ersatte 1949 års byggnadslag var utan tvekan att makten över den fysiska planeringen flyttades från staten till kommunerna. Staten pekade dock ut ett antal områden, t.ex. riksintressena, som staten även fortsatt skulle ha ett slutligt bestämmande över. Dessa områden skulle övervakas av i första hand länsstyrelsen. Ytterst kunde regeringen genom planföreläggande bryta igenom kommunens bestämmande om det var nödvändigt för att skydda ett riksintresse eller beakta mellankommunala frågor (jfr 11 kap. 15 § PBL).

Även med denna maktfördelning är det kommunen som har det yttersta ansvaret för att ta hänsyn även till de intressen som staten har ett avgörande inflytande över. Under tiden sedan 1987 har länsstyrelserna endast i begränsad utsträckning använt sina möjligheter för att ingripa mot de kommunala planbesluten, även om de ändå har kunnat påverka inriktningen på de kommunala besluten i betydande omfattning genom det hot som möjligheten att upphäva vissa kommunala beslut medför.

Den nuvarande maktindelningen är emellertid inte oproblematisk. Dels tar dialogen mellan staten och kommunen tid under planprocessen, dels innebär länsstyrelsens roll att kommunerna inte alltid tar ansvar för att markanvändningen verkligen är lämplig. Bl.a. medför den nuvarande ordningen att det är vanligt att en kommun "testar" länsstyrelsen i fråga om var gränserna går för ingripandegrunderna. Samtidigt är det i någon mån förståeligt att så sker, eftersom länsstyrelserna tenderar att bedöma ingripandegrunderna på olika sätt. Likafullt är det ett olämpligt förhållningssätt när kommunen inte gör en självständig bedömning om markanvändningen är lämplig eller inte.

I stället för att kommunen tar ansvaret för den önskade markanvändningen fullt ut, är det en vanligt förekommande kommunal föreställning att all markanvändning som länsstyrelsen inte sätter stopp för också är en lämplig markanvändning. Detta är naturligtvis en problematisk syn på markanvändningen och enligt vår mening felaktig uppfattning om hur ansvarsfördelningen ser ut. Detta synsätt kan dock sägas vara en följd av hur maktindelningen ser ut.

Även om det är vanligt att länsstyrelsen ofta ifrågasätter lämpligheten i förhållande till ingripandegrunderna, är det sällan som ett ingripande faktiskt sker. Lite tillspetsat kan det uttryckas som att det är vanligt med vapenskrammel, men när det väl kommer till kritan är det sällan som länsstyrelsen sätter hårt mot hårt. Sannolikt bottnar detta i de många oklarheterna kring var gränserna för ingripandegrunderna egentligen går, vilket gör det vanskligt för länsstyrelsen att driva frågan till sin spets i de fall kommunens förslag inte är uppenbart olämpligt i förhållande till ingripandegrunderna.

Även om det är vanligt att länsstyrelsen påpekar brister under planprocessen så är länsstyrelsen mera sällan redo att utsätta sig för den risk – i form av prestigeförlust och minskad trovärdighet – som det innebär att faktiskt upphäva ett beslut. Det gäller åtminstone så länge som det inte är ställt utom allt rimligt tvivel att regeringen kommer att godta länsstyrelsens beslut, om det blir aktuellt med en överprövning. Kontentan blir därmed att den nuvarande maktindelningen i praktiken innebär att varken kommunen, som har det fulla ansvaret ur juridisk synvinkel, eller länsstyrelsen, som enbart har en tillsynsroll, tar på sig ansvaret för att markanvändningen är lämplig.

Det finns ingen anledning att tro att det inte skulle ligga i kommunens intresse att beakta de frågor som staten 1987 fick det avgörande inflytandet över. Efter mer än 25 års erfarenhet av den nuvarande ordningen, kan det således ifrågasättas om det inte är dags att ta steget fullt ut och tydliggöra att kommunen har det fulla ansvaret för den fysiska planeringen, även i förhållande till ingripandegrunderna.

De statliga intressena behöver tydliggöras på den regionala nivån

Utredningen anser att det i princip vore rimligt att ge kommunen det fulla ansvaret för markanvändningen, inom de ramar som PBL ger. En konsekvens av ett sådant ställningstagande är att länsstyrel-

sens möjlighet till ingripande mot kommunala planbeslut bör slopas. Länsstyrelsens roll skulle då begränsas till att ge råd om hur de statliga intressena bör hanteras i planeringen.

Otydligheten kring de statliga intressena i allmänhet och ingripandegrunderna i synnerhet innebär en betydande svårighet för att redan nu kunna genomföra en sådan reform fullt ut. Ska kommunen kunna ta det fulla ansvaret behöver de statliga intressena på den regionala nivån förtydligas. Ett sätt kan vara att redovisa de statliga intressena i en regional plan som får tvingande verkan för den kommunala planeringen. Om staten kunde tydliggöra vilka förhållanden som kommunen måste ta hänsyn till, skulle det bli väsentligt enklare att överlåta det fulla ansvaret till kommunen.

Vi har noterat att regeringen planerar en parlamentarisk kommitté med uppgift att utvärdera det nuvarande systemet med regionplanering och se om regelverket i PBL behöver förändras⁴. Därefter har riksdagen den 21 mars 2013 beslutat (bet. 2012/13:CU9, rskr. 2012/13:176) att en parlamentarisk PBL-kommitté bör tillsättas med ett brett uppdrag att föreslå ändringar i plan- och bygglagstiftningen som bl.a. kan leda till en snabbare och enklare plan- och byggprocess. Uppdraget bör enligt riksdagsbeslutet även omfatta de frågor om regionplanering som regeringen anser bör bli föremål för parlamentariska överväganden.

Enligt vår mening framstår det som önskvärt att inte bara se över formerna för regionplaneringen, utan även formerna för hur de statliga intressena tas till vara i planeringen. Statliga intressen sammanfaller ofta med regionala intressen och många statliga intressen kan med fördel hanteras på den regionala nivån.

Länsstyrelsens ingripandegrunder kan slopas i vissa delar

Som framgått av den föregående redogörelsen (avsnitt 6.2) föreslår utredningen att detaljplanen ska bli mer genomförandeinriktad och att förutsättningarna för när en detaljplan ska upprättas eller när en förändring ska prövas genom ett bygglov i princip ska bli likvärdiga. Detta innebär att kommunen antingen väljer prövning genom en detaljplan eller genom ett bygglov, men i normalfallet inte båda instituten. Huvudregeln blir således ett enstegs-förfarande i stället för dagens tvåstegs-förfarande.

⁴ Pressmeddelande från Socialdepartementet den 26 februari 2013.

För att skapa förutsättningar för en sådan ordning behöver översiktsplaneringen förstärkas. Enligt förslaget blir områdesplanen det huvudsakliga instrumentet för att planera tätorter och ange grunddragen i markanvändningen. Därigenom blir områdesplanen också den huvudsakliga arenan för dialogen mellan staten och kommunen. Om områdesplanen uppfyller vissa kriterier, ska något detaljplanekrav inte gälla för de åtgärder som har stöd i områdesplanen, i vart fall inte med hänsyn till de statliga intressena. Kommunen ska dock även i fortsättningen kunna göra detaljplaner, om detta behövs för ett ändamålsenligt genomförande.

Kriterierna för att en översiktsplan ska få status som områdesplan läggs fast i PBL. Samråd med länsstyrelsen ska på samma sätt som för översiktsplanen vara obligatoriskt. Länsstyrelsen ska i sitt granskningsyttrande ta ställning för om planen uppfyller de angivna kriterierna. Om så inte är fallet i alla delar, får kommunen möjlighet att ändra planen så att planen tillgodoser kriterierna. I annat fall kommer detaljplanekravet att gälla även i fortsättningen.

Vi menar att frågor kring ingripandegrunderna i första hand bör klaras ut på denna nivå. Dagens ordning, där staten inte är tydlig med hur de statliga intressena ska säkerställas, leder påfallande ofta till att oklarheterna kring hur de statliga intressena ska förstås behöver behandlas i enskilda projekt, dvs. i ett mycket sent skede i processen. Principiellt sett vore det därför önskvärt att kunna tvinga staten att ta ställning till de statliga intressena i områdesplanen. I syfte att skapa förutsättningar för ett snabbare genomförande i de enskilda projekten har vi därför övervägt olika lösningar för att tvinga staten till att uttömmade ta ställning i frågan om vari de statliga intressen består samt hur kommunen behöver hantera dessa intressen för att intressena ska vara tillgodosedda. Det främsta medlet som vi ser för att tvinga staten till ett sådant ställningstagande är att helt enkelt ta bort ingripandegrunderna från länsstyrelsen om något ställningstagande inte sker. Av olika skäl är vi emellertid inte beredda att gå så långt i nuläget.

Under beredningen har vi konstaterat att det är svårt att hantera de olika ingripandegrunderna på ett likartat sätt, inte minst eftersom de till sin karaktär är så olika. Frågor om riksintressen och mellankommunal samordning kan hanteras väsentligt lättare inom ramen för översiktsplaneringen än vad som är fallet kring t.ex. miljökvalitetsnormerna, strandskyddet och de frågor som avser hälsa och säkerhet. Givet att de senare frågorna kan bedömas fullt ut först när den närmare markanvändningen har lagts fast, är det

därför inte möjligt att kräva att länsstyrelsen ska kunna pröva dessa ingripandegrunder på ett uttömmande sätt i områdesplanen.

Utredningen har landat i förslaget att länsstyrelserna ska ta slutlig ställning till om ett riksintresse inte tillgodoses eller om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner gemensamt inte samordnas på lämpligt sätt när områdesplanen upprättas (jfr 11 kap. 10 § 2 st. 1 och 2 p.). En konsekvens av detta är att länsstyrelsen inte ska kunna åberopa dessa ingripandegrunder i senare skeden inom sådana områden som omfattas av en områdesplan. Statens yttersta ventil, planföreläggandet, behålls dock. Som framgår av avsnitt 6.8.3 förordas dessutom ett förtydligande i PBL så att det uttryckligen ska framgå att regeringen har möjlighet att besluta om sådana planförelägganden som avser bostadsbyggande, om bostadsförsörjningen behöver samordnas mellan flera kommuner gemensamt.

I de fall en åtgärd på något väsentligt sätt avviker från områdesplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande kommer detaljplanekravet att fortsätta att gälla. Om det skulle finnas skäl att anta att en kommun åsidosätter riksintressen eller mellankommunala frågor, kan regeringen som sista utväg ingripa med ett planföreläggande.

6.4 Hur prövas åtgärder inom och utom plan?

6.4.1 När behövs detaljplan?

Bedömning och förslag: Jag föreslår att en detaljplan generellt sett endast ska 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 för en sammanhållen bebyggelse som ska förändras och om en detaljplan behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden eller för ett nytt byggnadsverk, som är beroende av en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för.

Vi har i avsnitt 6.1.1 redovisat att detaljplanekravet bl.a. är statens krav på kommunerna. 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 § PBL). Bl.a. 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 punkten krävs det ingen detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av en ansökan om bygglov eller förhandsbesked. 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.

Genom 4 kap. 2 § ställer lagstiftaren 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 följande aspekter enligt propositionen med förslaget till 1987 PBL (prop. 1985/86:1 s. 150).

- Omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området,
- Efterfrågan på mark för bebyggelse i området, dvs. bebyggelsetryckets 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.

Detaljplanekravet är ett sätt för lagstiftaren att säkerställa att staten, genom länsstyrelsen m.fl. myndigheter, ges möjlighet 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 ingripandegrunderna (jfr 11 kap. 10–11 §§).

Detaljplanekravet är dock lika mycket ett redskap för kommunen, som genom en detaljplan får möjlighet att reglera hur bebyggelsen ska utvecklas och bevaras.

Detaljplanen är i dag inte bara ett verktyg för att åstadkomma förändringar, utan kan även sägas ha en konserverande verkan i syfte att säkerställa de förhållanden som planförfattaren anser vara viktiga att reglera. Behov och värderingar skiftar emellertid över tid, vilket innebär att en inaktuell detaljplan ibland ger oönskade inläsningseffekter (jfr avsnitt 3.2.2).

Vi föreslår flera åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för en mer flexibel reglering, där önskvärda förändringar inte i onödan hindras av inaktuella ställningstaganden. Vi har bl.a. redovisat att vi föreställer oss en ordning där fler frågor ska redas ut på en mer övergripande nivå genom en områdesplan (avsnitt 6.1). Detaljplanen ska göras mer genomförandeinriktad, där i princip endast det obligatoriska innehållet i planen ska finnas kvar efter genomförandetidens slut (avsnitt 6.2.3). För att kommunen även i fortsättningen ska kunna säkerställa en lämplig bebyggelseutveckling, föreslås i det följande (avsnitt 6.4.4), även att särskild hänsyn ska tas till kommunens bedömning i sådana frågor som avser utformningen av den yttre miljön.

Dessa förändringar leder sammantaget till att behovet av detaljplaner minskar. Inte minst anser vi att den rådande utgångspunkten i gällande rätt – att sammanhållen bebyggelse alltid ska regleras med en detaljplan – behöver omprövas. Istället bör utgångspunkten vara att en detaljplan endast behöver upprättas i de fall när detaljplanen – och den process som är förknippad med planen – behövs utifrån allmänna och enskilda intressen.

I avsnitt 6.1.2 har vi nämnt att en miljökonsekvensbeskrivning alltid ska upprättas när det finns risk för en betydande miljöpåverkan. Syftet är att identifiera och beskriva vissa direkta och indirekta effekter som en verksamhet eller åtgärd kan medföra och som kan påverka miljön och människors hälsa.

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. Därigenom kommer åtgärderna även att bli föremål för en dialog mellan staten och kommunen, liksom med berörda fastighetsägare och organisationer. Vi anser att detta kriterium bör vara lagstiftarens enda tvingande krav på när kommunen ska upprätta en detaljplan. Kravet bör dock inte gälla i sådana fall där åtgärden har stöd i en områdesplan, eftersom åtgärden då ska ha prövats i den miljökonsekvensbeskrivning som hör till områdesplanen.

Därutöver bör PBL ge kommunen möjlighet att ställa krav på en detaljplan i de fall då det behövs för att säkerställa att en bebyggelse eller ett byggnadsverk blir lämpligt utifrån allmän synpunkt. Det bör däremot inte vara möjligt för kommunen att hävda detta krav i vilka sammanhang som helst. Grundprincipen bör vara att kommunen endast kan kräva en detaljplan i följande fall.

- För sammanhållen bebyggelse som ska förändras, om det behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden, och
- Byggnadsverk som för ett ändamålsenligt nyttjande är beroende av en allmän plats.

Däremot bör det inte heller i fortsättningen vara möjligt för kommunen att hävda krav på detaljplan, om det är möjligt att pröva åtgärden i ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Den *första punkten* tar fasta på sådana situationer där en förändring berör flera olika fastighetsägare och där det är nödvändigt att genomföra förändringen i ett sammanhang. Bebyggelsen kan vara ny eller befintlig. Det kan bl.a. handla om att vissa åtgärder behöver samordnas, t.ex. gemensamma anläggningar för parkering, vatten och avlopp etc, eller att komplexa fastighetsrättsliga förhållanden gör det nödvändigt att behandla frågan i en detaljplan. Det kan också vara fråga om ett enstaka nytt byggnadsverk vars användning påverkar omgivande fastigheter i sådan utsträckning att förändringen behöver hanteras i ett sammanhang.

Den *andra punkten* tar fasta på en situation där en ändamålsenlig användning förutsätter att det behövs en gata eller annan allmän plats som kommunen ska vara huvudman för, innan det är lämpligt att uppföra ett nytt byggnadsverk.

Därutöver behålls dagens regler kring vindkraftverk.

6.4.2 När behövs bygglov?

Förslag och bedömning: Jag föreslår att bygglov normalt inte ska behövas, om det finns en detaljplan med pågående genomförandetid. Efter genomförandetidens slut gäller bygglovsplikten i ungefär samma omfattning som inom detaljplan enligt gällande rätt, men där antalet bygglovsfria åtgärder utökas. Samma bygglovsplikt bör gälla inom områden med områdesplan som inom områden som omfattas av en detaljplan, där genomförandetiden har löpt ut. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bemyndigar, får besluta om ytterligare åtgärder som generellt ska undantas från bygglovsplikt. Regeringen kan även precisera vilka åtgärder det är som inte ska kräva bygglov.

Bygglovsplikten enligt gällande rätt

Bygglovet är det grundläggande institutet för att pröva en åtgärds lämpliga lokalisering, placering och utformning. Enligt gällande rätt krävs bygglov bl.a. för

- nybyggnad,
- tillbyggnad, och
- annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, om ändringen innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål, om det i byggnaden inreds någon ytterligare bostad eller lokal eller byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt (jfr 9 kap. 2 § PBL).

Vissa åtgärder är undantagna från kravet på bygglov, t.ex. ekonomibyggnader (jfr 9 kap. 3 §) och vissa åtgärder som görs på eller i anslutning till en- och tvåbostadshus, t.ex. friggebodar (jfr 9 kap.

4 §). Även vissa kompletteringsåtgärder utanför områden med detaljplan och samlad bebyggelse är undantagna från bygglovsplikten (9 kap. 7 §). Kommunen kan genom bestämmelser i detaljplan eller områdesbestämmelser inom vissa gränser både minska och utöka bygglovsplikten (9 kap. 7–8 §§). Därutöver krävs bygglov för vissa andra anläggningar än byggnader samt skyltar och ljusanordningar (jfr 6 kap. 1–4 §§ PBF).

Bygglovsplikten inom områden med detaljplan kopplas till genomförandetiden

Vi har avsnitt 6.2.1 förordat att bygglov normalt inte ska behövas, om det finns en detaljplan med pågående genomförandetid. Efter genomförandetidens slut kommer bygglovsplikt att inträda med i princip samma omfattning som den lovplikt som enligt gällande rätt vanligtvis gäller inom ett område med detaljplan.

Under genomförandetiden ska det enligt förslaget vara möjligt att bygga på det sätt som detaljplanen medger utan krav på bygglov. Kommunen har dock möjlighet att införa krav på bygglov, om detaljplanen är så flexibel att det krävs en efterföljande prövning från samhällets sida för att säkerställa ett lämpligt genomförande av detaljplanen.

Efter genomförandetiden upphör de frivilliga planbestämmelserna att gälla, enligt förslaget i avsnitt 6.2.3. Många av de begränsningar som finns i detaljplanen kommer då att tas bort. När dessa begränsningar försvinner, återinträder således bygglovsplikten på nytt, för att säkerställa att tillkommande och ändrade byggnadsverk uppfyller såväl allmänna som enskilda intressen.

Bygglovsplikten inom ett område med områdesplan jämställs med områden med detaljplan

Den generella lovplikten enligt gällande rätt innebär att fler åtgärder kräver bygglov inom ett område med detaljplan, jämfört med den lovplikt som gäller om det inte finns en detaljplan. Utredningen bedömer att listan över de åtgärder som enligt gällande rätt normalt kräver bygglov, inom sådana områden som inte omfattas av detaljplan, i princip är ändamålsenligt utformad.

Inom sådana områden som omfattas av en områdesplan kommer det i högre grad än i dag att bli möjligt att bygga utan en detaljplan. I framtiden kan det således bli relativt vanligt att delar av våra tätorter inte omfattas av någon detaljplan.

De framtida förhållandena kan i allt väsentligt antas bli desamma inom områden där det finns en detaljplan som inom områden där det enbart finns en områdesplan, när det gäller bebyggelsens karaktär och utformning i övrigt. Av den anledningen är det rimligt att bygglovsplikten bör ha samma omfattning inom dessa områden. Därmed bör bygglovsplikten inom ett område som enbart omfattas av en områdesplan jämföras med bygglovsplikten inom områden som omfattas av en detaljplan, där genomförandetiden har löpt ut.

Fler åtgärder kan befrias från kravet på bygglov

Vi anser att samhället endast bör pröva sådana åtgärder där det kan förväntas att samhällets prövning behövs för att säkerställa att väsentliga krav följs. Det finns i dag flera exempel på sådana åtgärder där bygglovsprövningen tillför få mervärden av betydelse. Vi tänker då bl.a. på altaner, vissa murar och plank och andra liknande åtgärder, där byggnadsnämndens prövning nästan alltid är av begränsad betydelse.

Redan i dag finns många åtgärder som inte kräver bygglov, t.ex. friggebodar, skärmtak och murar och plank kring uteplatser. Vi bedömer att listan med sådana åtgärder som normalt inte kräver bygglov bör kunna utökas. En utökning av listan har ingen direkt betydelse för att påverka bostadsbyggandet i landet, men en utökning skulle innebära en avlastning för byggnadsnämnderna och rättsväsendet i övrigt. Dessa instanser kan istället använda resurserna åt sådana prövningar som har större betydelse utifrån samhällets perspektiv.

Enligt gällande rätt är det riksdagen som huvudsakligen direkt i PBL beslutar vilka åtgärder som kräver bygglov respektive vilka åtgärder som inte kräver bygglov. Vi föreslår att denna lista utökas med de åtgärder som vi redovisar i det följande. Samtidigt anser vi att det är önskvärt att regeringen ges möjlighet att undanta ytterligare åtgärder från kravet på bygglov för de fall en bygglovsprövning framstår som omotiverad. Dessutom anser vi att det bör finnas möjlighet för regeringen att precisera hur de åtgärder som

inte kräver lov ska vara utformade, för att förhindra att gränsdragningsproblem uppstår.

Det kan i vissa fall även vara lämpligt att möjliggöra vidaredelegation till den myndighet som regeringen bestämmer, t.ex. Boverket. En lämplig ordning kan vara att regeringen genom plan- och byggförordningen beslutar vilka åtgärder som inte ska kräva lov. Den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas samtidigt att genom föreskrifter lägga fast de gränser som ska gälla för att åtgärden inte ska kräva lov, t.ex. att endast åtgärder som har vissa mått kan genomföras utan lov.

I det följande redovisar vi de åtgärder som utredningen föreslår ska befrias från kravet på bygglov. Merparten av åtgärderna kommer att behöva preciseras ytterligare i föreskrift eller förordning enligt den modell som vi har presenterat ovan.

En- och tvåbostadshus

Enligt utredningens uppfattning bör vissa åtgärder på och i anslutning till en- och tvåbostadshus kunna undantas från kravet på bygglov, utöver vad som redan gäller.

Vi anser att tillbyggnader på max 15,0 kvm byggnadsyta med ett avstånd till tomtgräns på minst 4,5 meter bör kunna uppföras utan bygglov. Undantag från dessa generella undantag bör förslagsvis gälla för områden som redan i dag skyddas med särskilda bestämmelser i detaljplan eller som omfattas av riksintresse för kulturmiljövården.

Vi anser också att det skulle underlätta hanteringen, om lovplikten för murar och plank tydligt kan begränsas till att enbart gälla över en viss höjd. Det finns även skäl att bygglovsbefria vissa takkupor.

Flerbostadshus

Även för flerbostadshus ser vi ett utrymme för att vissa åtgärder kan undantas från bygglovsplikten på motsvarande sätt som t.ex. friggebodar i anslutning till en- och tvåbostadshus. Det kan bl.a. gälla takkupor av vissa typer, t.ex. sådana takkupor som inte innebär något ingrepp i den bärande konstruktionen. Även mindre kompletteringar med fristående sopsorteringshus, cykelskjul etc,

bör kunna undantas från kravet på bygglov. I dessa fall finns det vanligtvis inga motstridiga allmänna intressen eller beaktansvärda enskilda intressen.

I denna del lägger utredningen inga förslag. Istället föreslår vi att riksdagen bemyndigar regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela ytterligare föreskrifter om lovbefriade åtgärder på och i anslutning till flerbostadshus.

6.4.3 Vilka frågor ska prövas i ett bygglov?

Förslag: Jag föreslår att samma frågor som i dag prövas i bygglovet inom ett område med detaljplan, ska prövas i de fall då kommunen väljer att införa bygglovsplikt för en eller flera åtgärder. Efter genomförandetiden utökas bygglovsprövningen till att även omfatta skydd mot olyckor och trafikförhållanden m.m. Åtgärden ska även i skäligen utsträckning vara lämplig i förhållande till vissa andra allmänna intressen. Genom en områdesplan ska vissa allmänna intressen anses vara avgjorda.

Gällande rätt

De materiella kraven på lokalisering och utformning av byggnadsverk som prövas i ett bygglov återfinns i första hand i 2 och 8 kap. PBL. 2 kap. anger huvudsakligen de enskilda och allmänna intressen som ska beaktas vid lokalisering, placering och utformning av bebyggelse medan 8 kap. huvudsakligen anger vilka utformningskrav som gäller för enskilda byggnadsverk, byggprodukter, tomter och allmänna platser.

Vid bygglovsprövningen ska kraven beaktas i olika utsträckning, beroende på om åtgärden omfattas av en detaljplan eller inte (jfr 9 kap. 30–31 §§). Inom ett område med detaljplan prövas de allmänna intressena i 2 kap. huvudsakligen genom detaljplanen, vilket bl.a. medför att endast ett begränsat antal frågor enligt 2 kap. återstår att reda ut i bygglovsprövningen. Följande frågor i 2 kap. ska prövas.

- Att bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god hel-

hetsverkan (2 kap. 6 § 1 st. 1) samt möjligheterna att hantera avfall (2 kap. 6 § 1 st. 5).

- Att bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas, där ändringar och tillägg i bebyggelsen ska göras varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (2 kap. 6 § 3 st.).
- Att byggnadsverk som placeras under markytan i skäligen omfattning utformas så att det inte försvårar användningen av marken ovanför (2 kap. 8 §).
- Att lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk m.m. sker så att den avsedda användningen eller byggnadsverket inte kan innebära fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt m.m. (2 kap. 9 §).

Därutöver ska byggnadsnämnden pröva att åtgärden stämmer överens med detaljplanen, bl.a. att

- den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser överensstämmer med detaljplanen,
- åtgärden inte strider mot detaljplanen, och
- åtgärden inte måste avvakta att genomförandetiden för detaljplanen börjar löpa.

Byggnadsnämnden ska även pröva att vissa krav i 8 kap. är tillgodosedda. Det gäller bl.a. följande frågor.

- Att byggnadsverket är lämpligt för sitt ändamål, har en god form-, färg- och materialverkan, samt är tillgängligt och användbart för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga i den utsträckning som följer av 8 kap. 1–3, 6 och 7 §§,
- Att tomter och allmänna platser ordnas på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- eller landskapsbilden och till natur- och kulturvärdena på platsen i den utsträckning som följer av 8 kap. 9–12 §§ (bl.a. ska naturförutsättningarna tas till vara, betydande olägenheter för omgivningen eller trafiken inte uppkomma och utfart och parkeringsmöjligheter finnas),
- Att kraven i förvanskningsförbudet i 8 kap. 13 § är uppfyllda, dvs. att byggnadsverk, vissa tomter, allmänna platser och bebyg-

gelseområden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt inte förvanskas.

- Att ändring m.m. av ett byggnadsverk utförs varsamt så att man tar hänsyn till byggnadens karaktärsdrag och tar till vara byggnadens tekniska, historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden (8 kap. 17–18 §§).

De krav i 8 kap. som ska prövas är i allt väsentligt desamma oavsett om åtgärden ska genomföras inom ett område som omfattas av detaljplan eller inte.

Enligt 8 kap. 4 § ska ett byggnadsverk ha vissa tekniska egenskaper, som är väsentliga i följande avseenden.

- Bärförmåga, stadga och beständighet
- Säkerhet i händelse av brand
- Skydd med hänsyn till hygien, hälsa och miljön
- Säkerhet vid användning
- Skydd mot buller
- Energihushållning och värmeisolering
- Lämplighet för det avsedda ändamålet
- Tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga
- Hushållning med vatten och avfall

De tekniska egenskapskraven prövas inte i bygglovet. De omfattas istället av byggherrens egenkontroll. För att se till att alla väsentliga tekniska egenskapskrav uppfylls, ska det finnas en kontrollplan (jfr 10 kap. 6–7 §§) som byggnadsnämnden och byggherren går igenom vid ett tekniskt samråd (jfr 10 kap. 19 §). Kontrollplanen ska fastställas av byggnadsnämnden i ett beslut om startbesked (jfr 10 kap. 23–24 §§).

Som tidigare redovisats gäller att bygglov enligt gällande rätt ska ges inom ett område med detaljplan om åtgärden bl.a. uppfyller de krav som följer av 2 kap. 6 § 1 st. 1 och 5, 6 § 3 st., 8 och 9 §§ samt 8 kap. 1–3, 6, 7, 9–13, 17 och 18 §§ (jfr 9 kap. 30 § 1 st. 4 p.).

Genom planens utformning säkerställs att markanvändningen inte blir olämplig i förhållande till de allmänna intressena. I detalj-

planen i figur 6.8 har vissa begränsningar införts som säkerställer en lämplig markanvändning. I planen har stora områden markerats som punktprickad mark, dvs. mark som inte får bebyggas. Som framgår av illustrationen får området närmast de intilliggande gatorna inte bebyggas, vilket bl.a. förhindrar att trafikolyckor uppkommer.

Figur 6.8 I detaljplanen kan vissa begränsningar säkerställa en lämplig markanvändning



Källa: Södertälje stadsbyggnadskontor.

Prövningens omfattning inom områden med detaljplan

Vi har i avsnitt 6.2.3 föreslagit att det frivilliga innehållet i en detaljplan i huvudsak ska upphöra att gälla när genomförandetiden är slut. Därefter kommer planen inte längre att säkerställa att bygglov inte ges för sådana placeringar som kan vara olämpliga från trafik-säkerhetssynpunkt. De intressen som planens begränsningar har säkerställt under genomförandetiden, kan då behöva prövas på nytt.

För att förhindra en olämplig utveckling, behöver hänsyn tas till flera aspekter efter genomförandetidens slut. Som en följd av detta anser vi att även följande aspekter behöver beaktas.

- Skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser (jfr 2 kap. 6 § 1 st.), samt

- Trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö (2 kap. 6 § 1 st. 6).

Vi anser därutöver att det efter genomförandetidens slut även bör finnas en säkerhetsventil som byggnadsnämnden kan tillämpa om det är uppenbart olämpligt att ge lov för en viss åtgärd med hänsyn till vissa särskilt angivna intressen. Ventilen behövs bl.a. eftersom vi föreslår att planbestämmelser som innehåller sådana villkor som avses i 4 kap. 14 § ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Ventilen bör endast få tillämpas om det vore olämpligt utifrån allmän synpunkt att ge lov utifrån något av de intressen som anges i 2 kap. 5 §.

Exempelvis kan en detaljplan ha innehållit bestämmelser om hur en byggnad ska placeras i förhållande till närliggande vatten för att den önskade markanvändningen inte ska bli olämplig till följd av risken för översvämning. Eftersom de planbestämmelser som har säkerställt en lämplig markanvändning upphör att gälla vid genomförandetidens slut, kan även denna fråga behöva prövas på nytt. En översvämning är vanligtvis ett långsamt förlopp och kommer därför inte att räknas som en olyckshändelse på så sätt som avses i 2 kap. 6 § 1 st. 2 p. PBL (prop. 2006/07:122 s. 35). I ett sådant fall bör det vara möjligt för byggnadsnämnden att förhindra att bebyggelsen kommer till stånd, om det är uppenbart att markanvändningen kan antas bli olämplig till följd av risken för översvämning. Vi föreslår därför att de krav som följer av 2 kap. 6 § 1 st. 2 och 6 alltid ska vara uppfyllda efter genomförandetidens slut, medan de krav som följer av 2 kap. 5 § endast behöver vara uppfyllda i skälig utsträckning.

Både 5 § och 6 § tar sikte på vissa allmänna intressen, som delvis ansluter till varandra. En betydelsefull skillnad mellan 5 § och 6 § är att den förstnämnda paragrafen tar sikte på att den *mark som tas i anspråk är lämplig för ändamålet* i förhållande till vissa angivna intressen, medan 6 § tar sikte på att *bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt* med hänsyn till vissa angivna allmänna intressen.

På samma sätt som i gällande rätt ska översiktsplanen ge vägledning vid lovprövningen. Detsamma gäller naturligtvis även områdesplanen, eftersom denna utgör en del av översiktsplanen.

Prövningens omfattning inom områden med områdesplan som saknar detaljplan

Vi har i avsnitt 6.1 redovisat att detaljplanekravet kan tas bort om det finns en områdesplan. I många fall kommer det således att vara möjligt att gå direkt från områdesplanen till bygglov utan att pröva lokaliseringen i en detaljplan.

Områdesplanen är inte bindande. För att arbetet med områdesplanen inte ska bli alltför betungande, är det enligt vår mening inte rimligt att ställa krav på att kommunen i detalj ska utreda att planen är genomförbar i förhållande till alla de intressen som anges i 2 kap. PBL, dvs. på ett sådant sätt som görs när en detaljplan upprättas. Områdesplanen medför således ingen byggrätt på samma sätt som en detaljplan gör. Istället är det byggherrens ansvar att visa att den sökta åtgärden uppfyller kraven i 2 kap.

Även om områdesplanen inte grundar byggrätt, anser vi att vissa frågor får anses vara utredda genom planen. Om en åtgärd är förenlig med områdesplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande, får följande allmänna intressen anses ha prövats slutligt genom planen.

- Att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov, att användningen från allmän synpunkt medför en god hushållning samt att den avsedda användningen är förenlig bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. MB (2 kap. 2 § PBL).
- Att användningen av mark- och vattenområden, med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden, främjar
 - en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
 - en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
 - en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt, och
 - en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens (2 kap. 3 §).

- Att mark som tas i anspråk för att bebyggas från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 §).
- Att det finns
 - gator och vägar,
 - torg,
 - parker och andra grönområden,
 - lämpliga platser för lek, motion och annan utvistelse, och möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service (2 kap. 7 §).
- Att miljökvalitetsnormerna i 5 kap. miljöbalken följs (2 kap. 10 §).

Dessa nu redovisade intressen behöver med andra ord inte prövas på nytt för sådana åtgärder som inte strider mot områdesplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande.

De åtgärder som återstår att pröva enligt 2 kap. kommer då att omfatta följande allmänna och enskilda intressen.

- Att hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 §).
- Att bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till
 - människors hälsa och säkerhet,
 - jord, berg- och vattenförhållandena,
 - möjligheterna att ordna trafik, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, elektronisk kommunikation samt samhällsservice i övrigt,
 - möjligheterna att förebygga vatten- och luftföroreningar samt bullerstörningar, och
 - risken för olyckor, översvämning och erosion, samt
 - att bebyggelse och byggnadsverk som för sin funktion kräver tillförsel av energi lokaliseras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till energiförsörjningen och energihushållningen (2 kap. 5 §).

- Att bebyggelse och byggnadsverk utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till
 - stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärdena på platsen och intresset av en god helhetsverkan,
 - skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser,
 - åtgärder för att skydda befolkningen mot och begränsa verkningarna av stridshandlingar,
 - behovet av hushållning med energi och vatten och av goda klimat- och hygienförhållanden,
 - möjligheterna att hantera avfall,
 - trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö,
 - möjligheter för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda området, och
 - behovet av framtida förändringar och kompletteringar (2 kap. 6 § 1 st.).
- Att bebyggelseområdets särskilda historiska, kulturhistoriska, miljömässiga och konstnärliga värden skyddas och att ändringar och tillägg i bebyggelsen görs varsamt så att befintliga karaktärsdrag respekteras och tillvaratas (2 kap. 6 § 3 st.).
- Att byggnadsverk som placeras under markytan i skäligen omfattning utformas så att det inte försvårar användningen av marken ovanför (2 kap. 8 §).
- Att lokalisering, placering och utformning av byggnadsverk m.m. inte sker så att den avsedda användningen eller byggnadsverket kan innebära fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt m.m. (2 kap. 9 §).
- Att prövningen enligt PBL som avser en användning av ett mark- eller vattenområde som också har prövats eller ska prövas enligt annan lag ska samordnas med det andra arbetet, om det lämpligen kan ske (2 kap. 11 §).

Därutöver behöver byggnadsnämnden pröva att de krav som följer av 8 kap., och som vanligtvis prövas i en ansökan om lov, är tillgodosedda.

6.4.4 Byggnadsnämndens bedömning av vissa allmänna intressen i bygglovsprövningen

Förslag och bedömning: Jag föreslår att 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.

Vi har i avsnitt 3.2.2 redovisat att de detaljerade detaljplanerna åtminstone delvis hänger ihop med svårigheten för kommunen att få gehör för sina krav i bygglovsskedet. Till följd av detta har vi i avsnitt 5.2.2 framfört att kommunernas inflytande i bygglovsskedet bör stärkas och att kommunen i princip bör ha samma möjlighet att hävda krav i bygglovsskedet som i en detaljplan.

Av propositionen till ÄPBL framgår 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 yttre 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.).

I praktiken har det varit svårt för byggnadsnämnderna att få gehör för mer konstruktiva ambitioner inom det estetiska området hos rättsväsendet. Dagens praxis innebär att kommunen har små möjligheter att i bygglovet styra placering och utformning av enskilda byggnadsverk när det finns 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. Detta är en av orsakerna till att kommunernas detaljplaner blir alltmer detaljerade.

Vi menar att det i princip inte ska vara 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 för-

handsbesked eller bygglov. Vi anser att byggnadsnämndens bedömning ska tillmätas särskild betydelse när det är frågan om utformningen av den yttre miljön, dvs. när allmänna intressen prövas i lov och förhandsbesked. Vi avser då sådana bedömningar som 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 byggnadsnämnden kunna driva kraven på anpassning.

I sådana bebyggelseområden som avses i 8 kap. 13 § anser vi att byggnadsnämndens bedömningar i antikvariska och estetiska frågor bör tillmätas mycket stor betydelse. Byggnadsnämnden bör t.ex. kunna ställa krav på att ett tak ska förses med takpannor av lertegel, om nämnden bedömer att det är motiverat att inom ett område av stor kulturhistorisk betydelse styra den yttre utformningen på detta sätt. Detta trots de merkostnader som det kan innebära för fastighetsägaren jämfört med billigare alternativ som t.ex. takpapp eller takpanneprofilerad plåt.

Vi bedömer att en väl genomarbetad områdesplan kan säkerställa en enhetlig behandling av enskilda ärenden och ge god vägledning för både de enskilda medborgare som ansöker om bygglov och de tjänstemän som handlägger byggnadsnämndens ärenden om lov och förhandsbesked. Om byggnadsnämnden grundar sina bedömningar på områdesplanens riktlinjer om hur bebyggelsen bör utformas och utvecklas, bör sådana bedömningar tillmätas särskild vikt.

Avsikten med den föreslagna bestämmelsen är att stärka byggnadsnämndens inflytande i de utformningsfrågor som har betydelse för hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Bestämmelsen innebär inte att enskilda tjänstemän efter eget skön ska kunna ställa vilka krav som helst. Det är därför angeläget att byggnadsnämnden lutar sig mot 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.

Den föreslagna bestämmelsen medför ingen förändring i förhållande till gällande rätt avseende möjligheten att inskränka byggrätten i en detaljplan under pågående genomförandetid. Inte heller i fortsättningen bör detta vara möjligt. Däremot bör byggnads-

nämnden ha stor möjlighet att påverka hur bebyggelsen ska utformas efter genomförandetidens slut, eftersom våra förslag i 6.2.3 och 6.2.4 innebär att detaljplanen då kommer att innehålla väsentligt färre bestämmelser än i dag. Efter genomförandetiden kan hänsyn till förekommande kulturvärden och intresset av en god stadsbild m.m. medföra att inte hela det utrymme som följer av detaljplanens materiella innehåll kan utnyttjas.

I den mån byggnadsnämnden nekar ett bygglov till följd av att en åtgärd t.ex. inte bedöms vara lämpligt utformad med hänsyn till stads- eller landskapsbilden, bör det även krävas att byggnadsnämnden motiverar sitt beslut på ett enkelt och lättfattligt sätt. Det bör då vara möjligt för både den enskilde och för överprövande instanser att förstå på vilka grunder som åtgärden inte kan tillåtas (jfr 20 § förvaltningslagen, 1986:223). Om byggnadsnämnden redovisar grunderna för sin bedömning, anser vi att det bör vara möjligt att säkerställa att byggnadsnämndens bedömningar sker på ett rättssäkert sätt.

Vi vill i detta sammanhang peka på vikten av 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.

6.4.5 Prövningen i en detaljplan utan efterföljande bygglovsprövning

Förslag och bedömning: Jag föreslår att byggnadsnämnden inte ska ge startbesked, om en bygglovsbefriad åtgärd strider mot planen. Jag anser att det redan i gällande rätt framgår att en detaljplan behöver utformas så att grannars intressen och allmänna intressen tillgodoses.

Grannars och allmänna intressen ska säkerställas i detaljplanen

Enligt förslaget i avsnitt 6.2.1 ska bygglov normalt inte behövas om det finns en detaljplan. Det finns därför anledning att närmare belysa hur prövningen i detaljplanen ska gå till.

Prövningen av lokalisering, placering och utformning av bebyggelse och byggnadsverk enligt gällande rätt kan i stora drag beskri-

vas på följande sätt. I detaljplanen prövas vilken markanvändning som är lämplig utifrån översiktsplanen och de allmänna intressena i 2 kap. PBL samt hur omfattande den tillkommande bebyggelsen kan tillåtas bli. I bygglovet prövas den närmare utformningen och placeringen av enskilda byggnadsverk, dels i förhållande till detaljplanen, dels i förhållande till vissa allmänna och enskilda intressen i 2 kap. samt utformningskraven på byggnadsverk och tomter m.m. enligt 8 kap. Däremot prövas inte de tekniska egenskapskraven enligt 8 kap. 4 § i bygglovet. Det är huvudsakligen byggherrens ansvar att se till att de tekniska egenskapskraven tillgodoses, men en viss prövning kan ändå sägas ske genom att byggnadsnämnden i beslutet om startbesked ska pröva att det finns förutsättningar för att en åtgärd kan antas komma att uppfylla gällande krav.

Enligt förslaget i avsnitt 6.2.1 kommer huvudregeln att vara att det inte behövs något bygglov, när det finns en detaljplan. Den prövning som i dag sker i bygglovet kommer således att behöva hanteras inom ramen för den prövning som sker i detaljplanen respektive startbeskedet.

I dag gäller att kommunen kan besluta att det inte krävs bygglov för att genomföra en åtgärd på det sätt och under den tid som kommunen har bestämt i planen. Kommunen får emellertid inte besluta om bygglovsfrihet, om en bygglovsprövning är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen (jfr 9 kap. 7 §).

När bygglovsfrihet blir huvudregeln, behöver detaljplanen säkerställa att grannars intressen eller allmänna intressen tillgodoses. Den prövning som sker i dag i lovskedet kommer därför att behöva ske redan genom detaljplanen. I detta ligger bl.a. att detaljplanen behöver vara utformad så att någon betydande olägenhet för grannar m.fl. inte kan uppkomma. Detta kan ske genom att sådana begränsningar införs i detaljplanen som säkerställer att nya byggnadsverk placeras på ett lämpligt avstånd från den gemensamma gränsen eller att den nya bebyggelsen utformas på ett sätt som inte skymmer sådana utblickar som kan vara värdefulla för grannarna osv. Hänsynen till allmänna intressen inbegriper bl.a. att bebyggelsen ska vara lämplig med hänsyn till stads- och landskapsbilden och till kulturvärdena på platsen. Detaljplanen kan t.ex. behöva lägga fast vilka material och vilken utformning som kan komma i fråga.

Redan i dag gäller att vid prövningar enligt PBL ska hänsyn tas både till allmänna och enskilda intressen (jfr 2 kap. 1 §). Vi menar

därför att någon ny regel, med innebörden att en detaljplan ska utformas så att grannars intressen och allmänna intressen tillgodoses, inte behövs.

Figur 6.9 Bygglövsprövningen kan undvaras om utformningen redan är fastlagd i planen



Illustration: Erséus Arkitekter AB.

Detaljplanen kan utformas så att en efterföljande prövning inte behövs

I många fall är bebyggelsens exakta utformning redan känd när detaljplanen upprättas, i synnerhet när en detaljplan upprättas för att möjliggöra en enskild byggnad. I sådana fall bör det vara relativt enkelt för kommunen att redovisa hur bebyggelsen ska se ut i detaljplanen. Om bebyggelsens utformning redan är känd, kan ritningarna relativt enkelt kopplas till detaljplanens bestämmelser. Vi vill dock framhålla att det sällan är önskvärt att endast möjliggöra en enda utformning, eftersom det är relativt vanligt att ändringar aktualiseras i sena skeden. Planen bör då vara så flexibel att även alternativa utformningar kan medges.

Alternativa sätt att pröva kraven

Vi har även övervägt om flera av de frågor som i dag prövas i bygglovet istället skulle kunna prövas i startbeskedet. Nackdelen med en sådan ordning är att projekteringen vanligtvis har kommit långt när det är dags för byggnadsnämnden att besluta om startbesked. Att då pröva om en åtgärd är förenlig med kulturmiljön eller medför betydande olägenheter för omgivningen skulle kunna medföra att grundläggande förutsättningar, t.ex. en byggnads placering eller övergripande utformning, behöver ändras. Sådana ändringar medför vanligtvis betydande följdändringar i konstruktionshandlingarna, vilket skulle medföra stora merkostnader för byggherren för s.k. förgävesprojektering. Av detta följer att sådana frågor sannolikt är olämpliga att pröva i startbeskedet och i stället behöver klaras ut redan när detaljplanen utformas.

En annan anledning till att inte skjuta på fler frågor än nödvändigt till startbeskedet är att detta beslut endast får överklagas av sökanden i bygglovsärendet. Om även grannars intressen ska prövas i startbeskedet, är det rimligt att även grannarna ges möjlighet att överklaga detta beslut. Ett överklagande så sent i processen skulle sannolikt få än mer omfattande konsekvenser för byggherrens möjlighet att genomföra projektet än vad som i dag är fallet när ett beslut om bygglov överklagas. Även denna aspekt talar således för att grannarnas intressen ska redas ut redan i detaljplanen.

Byggnadsnämnden får möjlighet att ingripa i samband med startbeskedet

De tekniska egenskapskraven, dvs. de krav som omfattas av byggherrens egenkontroll, prövas på samma sätt som i dag, dvs. efter ett tekniskt samråd och att byggnadsnämnden beslutar om ett startbesked. För denna process krävs att byggherren gör en anmälan till byggnadsnämnden, vilket framgår av det förslag till ny 6 kap. 5 § PBF som har remissbehandlats under 2012. Om byggnadsnämnden bedömer att byggnadsverket inte uppfyller kraven, har nämnden möjlighet att vägra startbesked.

Ibland kan det finnas otydligheter i hur en detaljplan ska förstås och ibland kan det även finnas motiv för en byggherre att bygga på ett sätt som avviker från detaljplanen. Vi tror därför att byggnadsnämnden bör ha möjlighet att vägra startbesked, om det visar sig

att det byggnadsverk som anmälan avser inte stämmer överens med vad detaljplanen anger.

En alternativ lösning kan vara att låta byggherren själv ansvara för att åtgärden är förenlig med detaljplanen. Nackdelen med en sådan ordning är att det finns en risk för att eventuella brister i dessa avseenden uppmärksammas först efter det att byggnadsverket är uppfört. Om byggnadsnämnden efter eventuella klagomål från enskilda ska kräva rättelse enligt bestämmelserna i 11 kap. PBL, finns en uppenbar risk för att stora värden kan komma att gå till spillo. En sådan ordning kommer sannolikt inte att öka tilltron till PBL.

Mot denna bakgrund anser vi att det är rimligt att byggnadsnämnden har en skyldighet att vägra startbesked om den anmälda åtgärden strider mot detaljplanen.

I händelse av att byggherren vill bygga på något annat sätt än det sätt som har lagts fast i planen, får denne ansöka om bygglov och eventuella avvikelser prövas i vanlig ordning.

6.4.6 Ett planvillkor kan hanteras som ett villkor för att ge startbesked

Förslag: Jag föreslår att nuvarande möjlighet, att genom en detaljplanebestämmelse villkora möjligheten att ge lov med att vissa åtgärder ska ha vidtagits, ändras så att 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, ges 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.

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 §). 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 enligt 4 kap. 14 § att i en detaljplan bestämma att lov för en åtgärd endast får ges under vissa förutsättningar, nämligen om

- en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd,
- ett visst byggnadsverk 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 avhjulpts eller en skydds- eller säkerhetsåtgärd har vidtagits på tomten.

Erfarenheterna från tillämpningen visar att det ibland kan vara förenat med praktiska svårigheter att åtgärden ska ha vidtagits 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 är det naturligtvis 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 § 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. 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 när åtgärderna ska ha vidtagits.

Vi har i avsnitt 6.2.1 föreslagit att huvudregeln bör vara att bygglov normalt inte ska behövas under genomförandetiden när det finns en detaljplan. Även med en sådan lösning kan det finnas behov av att villkora byggrätten så att vissa åtgärder ska ha vidtagits innan marken bebyggs på det sätt som detaljplanen medger.

En tänkbar ordning för att förena kommunens behov av regleringsmöjligheter och byggherrens intresse av ett ändamålsenligt genomförande är att ändra bestämmelsen så att de villkorade åtgärderna istället ska utföras i samband med entreprenaden i övrigt. Att åtgärden verkligen har utförts, skulle då kunna vara ett villkor för att byggnadsnämnden ska ge slutbesked. En sådan lösning kan emellertid få till följd att byggnadsverket inte får tas i bruk, om det visar sig att åtgärderna inte har utförts på rätt sätt. Därigenom skulle en sådan lösning kunna ge upphov till besvärliga konsekvenser för t.ex. tredje man som inte kan flytta in i byggnaden som planerat. Även om denna situation kan uppkomma redan enligt gällande rätt, finns ingen anledning att införa en ordning där dessa situationer kan tänkas uppkomma i fler fall.

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. En alternativ lösning kan därför vara att de villkorade åtgärderna i stället ska ha vidtagits senast i samband med startbeskedet. Eftersom ett startbesked endast kan överklagas av sökanden i bygglovsärendet (jfr 13 kap. 15 §), kan någon omfattande fördröjning därigenom inte uppstå till följd av att beslutet överklagas av grannarna.

Samtidigt behåller vi i förslaget möjligheten att i vissa fall medge ett tvåstegsförfarande, dvs. att både detaljplan och bygglov ska behövas. I sådana fall kan det vara lämpligt att pröva om villkoret är uppfyllt redan i bygglovsbeskedet, i synnerhet om åtgärden har betydelse för grannarna.

Mot denna bakgrund förordar vi att 4 kap. 14 § ändras så att kommunen genom en planbestämmelse själv kan bedöma om åtgärderna ska ha vidtagits innan bygglov får ges eller innan startbesked får ges. Därigenom blir det möjligt att villkora byggrätten i båda de fall som det nu är frågan om.

En sådan ändring löser emellertid inte problemet med de detaljplaner som redan gäller i dag, där kommunen genom en planbestämmelse har beslutat att lov inte får ges förrän en viss åtgärd har vidtagits. För att lösa denna situation skulle det då behövas någon form av övergångsbestämmelse.

Även om kommunen i en ny detaljplan har beslutat att en viss åtgärd ska ha vidtagits innan lov får ges kan det visa sig att det senare finns skäl att senarelägga genomförandet av åtgärden, t.ex. i de fall som en exploatering sker etappvis.

I stället för att införa en övergångsbestämmelse för att lösa problemet med befintliga detaljplaner, förordar vi en generell regel där byggnadsnämnden i ett bygglov ges möjlighet att skjuta på genomförandet så att åtgärden istället ska ha vidtagits 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.

En förutsättning bör då vara att det är klarlagt att det är lämpligt att skjuta på frågan med hänsyn till åtgärdens art. Om någon har invändningar mot att genomförandet av den villkorade åtgärden senareläggs, kan denne i så fall överklaga beslutet om bygglov.

Om det är lämpligt att vänta med genomförandet, kan frågan tas upp i det tekniska samrådet. Naturligtvis måste en noggrann kontroll göras av att åtgärden är utförd på så sätt som planen anger innan startbeskedet meddelas.

Vi har även övervägt om det kan vara lämpligt att utöka listan över sådana åtgärder som ska ha vidtagits för att lov ska kunna ges. Vi har bl.a. ställt oss frågan om det kan vara lämpligt att kommunen ska kunna kräva att vissa kompletterande utredningar ska ha genomförts för att det ska anses vara lämpligt att bygga på platsen. Ett exempel kan vara att byggnadsnämnden ges möjlighet att kräva en geoteknisk utredning inför beslutet om lov. I praktiken skulle det således inte behöva vara utrett fullt ut att marken är lämplig för bebyggelse, vilket skulle ha fördelen att planarbetet kan rationaliseras i vissa avseenden. Inte sällan krävs det både att kommunen utför en geoteknisk undersökning i samband med planarbetet och att byggherren utför en mer detaljerad geoteknisk undersökning i samband med detaljprojekteringen. I stället för att utreda de geotekniska förutsättningarna vid två tillfällen skulle processen därmed kunna förenklas.

En sådan ordning är dock inte oproblematisk. För det första anser vi att kommunen bör ha det fulla ansvaret för att säkerställa att den användning som planen medger är lämplig, inte minst för att inte komplicera eventuella skadestandsprocesser om kommunen har gjort en felaktig bedömning. För det andra kan den enskilde fastighetsägaren drabbas hårt, om en kompletterande utredning visar att marken är olämplig för det ändamål som planen anger. Det

gäller i synnerhet om fastighetsägaren inte inser betydelsen av planbestämmelsen. Det kan dessutom vara svårt att ändra en nyligen antagen detaljplan under löpande genomförandetid. För det tredje ser vi framför oss vissa svårigheter att med planbestämmelser reglera vad det är som ska utredas och vad utredningen ska resultera i, där tillämpningssvårigheterna riskerar att resultera i oklarheter som fördröjer plan- och byggprocessen. Vi har därför slutligen avfärdat en sådan tanke.

6.5 Liten avvikelse i detaljplan

6.5.1 Utrymmet för avvikelser utökas efter genomförandetidens slut

Förslag: Jag föreslår att utrymmet för att medge avvikelser från en detaljplan ska utökas efter genomförandetidens slut, där även annan markanvändning än den som anges i en detaljplan ska kunna godtas. Även en åtgärd som strider mot de lagreglerade planbestämmelser som jag har föreslagit i avsnitt 6.2.4 ska kunna godtas, om åtgärden har stöd i en områdesplan som länsstyrelsen har godtagit. Nu nämnda avvikelser får inte påverka annans möjlighet till pågående eller planerig markanvändning. Byggnadsnämnden ges möjlighet att i efterhand godkänna befintliga lagstridiga byggnader.

Bestämmelserna i 9 kap. 31 b § PBL ger byggnadsnämnden befogenhet att bevilja bygglov för en åtgärd som avviker från detaljplanen, under förutsättning att avvikelsen är liten och förenlig med detaljplanens syfte. Denna befogenhet gäller trots kraven på planlighet i 9 kap. 30 §. Det ställs även krav på att den fastighet och det byggnadsverk som åtgärden avser överensstämmer med detaljplanen. Om åtgärden avviker, ska den ha godtagits vid en tidigare prövning. Reglerna är i sak desamma som i ÄPBL, som begränsade utrymmet för avvikelser för att komma till rätta med det omfattande dispensförfarande som hade präglat tillämpningen under byggnadslagen.

Svårigheterna att tillämpa bestämmelserna är väl kända och har behandlats i flera utredningar sedan ÄPBL trädde i kraft 1987. Senast behandlades bestämmelserna av Byggprocessutredningen, som i sitt betänkande (SOU 2008:68) föreslog att utrymmet för avvikelser skulle utökas. Regeringen ansåg dock i förarbetena till

nya PBL (prop. 2009/10:170 s. 291) att beredningsunderlaget för ändringar var bristfälligt.

Förutsättningarna för avvikelser kopplas till genomförandetiden

De principer för och förslag till en sammanhållen plan- och bygglovsprocess som har redovisats i föregående avsnitt undanröjer i hög grad de problem som är förknippade med tillämpningen av gällande rätt om avvikelse från detaljplanens bestämmelser. Behovet av avvikelser kommer sammantaget att minska genom förslagen i avsnitt 6.2, som syftar till att detaljplanen främst ska utvecklas till ett verktyg för att genomföra förändringar. Någon efterföljande bygglovsprövning ska normalt inte behöva ske så länge som åtgärden följer bestämmelserna. Det ankommer därmed i första hand på byggherren att se till att uppförandet av ett byggnadsverk följer planen, eller – om åtgärden avviker från planen – att söka bygglov. Även förslaget att begränsa möjligheterna att reglera detaljer i placering och utformning av byggnadsverk och förslaget att delar av detaljplanen ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut verkar i samma riktning. Det kommer att underlätta genomförandet av sådana åtgärder som i dag hindras av detaljreglerande och inaktuella planer.

Även med dessa förslag kommer det emellertid att finnas behov av tydliga bestämmelser för när avvikelser kan medges, såväl under som efter genomförandetiden. Vi har i avsnitt 5.2.2 pekat på att tilltron till planeringen och de demokratiska processerna kan minska, om det är möjligt att omedelbart efter att en plan har vunnit laga kraft göra stora avvikelser från planen. Vi förordar därför en lösning där utrymmet för avvikelser – i likhet med gällande rätt – bör vara begränsat under genomförandetiden, men där möjligheten att medge avvikelser efter genomförandetidens slut samtidigt utökas.

Avvikelser under genomförandetiden

Vi anser att möjligheterna till avvikelser från detaljplanen generellt sett bör vara mindre under genomförandetiden, inte minst med tanke på behovet att säkra byggrätten och grannars rättigheter. Vi anser att dagens begränsade utrymme för avvikelser bör behållas

under genomförandetiden och föreslår därför inga ändrade bestämmelser i detta avseende.

Däremot anser vi att det även under genomförandetiden bör vara möjligt att i högre grad än i dag godta befintliga byggnader m.m. som är planstridiga. Vi återkommer i det följande med ett förslag om möjligheten att lagligförklara planstridiga byggnader och anläggningar.

Avvikelser efter genomförandetiden

Behovet av ett vidgat utrymme för avvikelser är i dag ofta stort i områden med inaktuella planer, där otidsenliga bestämmelser inte sällan hindrar angelägna åtgärder eller önskvärda förtätningar och kompletteringar. Som framhållits tidigare, undanröjer våra förslag i avsnitt 6.2 dessa problem. Eftersom flertalet bestämmelser som reglerar utformning och placering upphör att gälla, kommer frågan om avvikelse inte att aktualiseras i samma omfattning som i dag. Bygglovsprövningen sker då i första hand mot bestämmelserna i 2 kap. PBL. Vi vill betona att äldre bestämmelser som har upphävts ändå kommer att kunna tjäna som underlag och ge vägledning för denna prövning, liksom principer och riktlinjer i de områdesplaner som skisseras i avsnitt 6.1.

Enligt förslaget i avsnitt 6.2.3 kommer i första hand det obligatoriska innehållet i detaljplanen att fortsätta gälla efter genomförandetidens slut. Därigenom kommer detaljplanen därefter att i princip enbart reglera användningen av kvartersmark och allmänna platser. Enligt förslaget i avsnitt 6.2.4 kompletteras de obligatoriska planbestämmelserna efter genomförandetiden inom kvartersmark med en lagreglerad planbestämmelse med innebörden att bebyggelsen ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått. Det kommer således även i fortsättningen att uppstå önskemål om och behov av ändrad användning inom dessa områden.

Avvikelser från planbestämmelser om användning

Inte heller i fortsättningen bör det vara möjligt att godta alltför stora avvikelser från planens ändamålsbestämmelser eller syfte efter genomförandetiden. Sådana avvikelser bör i stället prövas genom att planen ändras, framför allt om det handlar om sådana åtgärder

som sammantaget innebär en stor inverkan på omgivningen. En planändring kan också vara befogad för att ta till vara grannars rättigheter, så att avvikelser eller åtgärder som begränsar andra fastighetsägares möjligheter inte medges.

För att ge utrymme för en mer flexibel utveckling av våra städer och tätorter, anser vi emellertid att det efter genomförandetidens slut bör vara möjligt att under vissa förutsättningar även godta annan användning än den som har bestämts i detaljplanen, utan att ändra planen. Däremot bör inte vilka ändringar som helst kunna komma i fråga utan planändring. En ändrad markanvändning bör t.ex. inte få påverka annans möjlighet till pågående eller planerlig markanvändning. Kommunen behöver således göra 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.

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.

En områdesplan ger utrymme för ytterligare avvikelser

Som vi har nämnt ovan kompletteras efter genomförandetiden de obligatoriska planbestämmelserna inom kvartersmark med en lagreglerad planbestämmelse med innebörden att bebyggelsen ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått. Bestämmelsens generella karaktär kommer sannolikt att skapa förutsättningar för en flexibel hantering. Samtidigt anser vi att det bör finnas möjlighet att även medge sådana avvikelser som har stöd i en områdesplan som är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande. Därigenom finns det alltså möjlighet att bryta igenom den begränsning som den lagreglerade planbestämmelsen medför efter genomförandetidens slut.

På samma sätt som för ändrad markanvändning bör inte heller sådana avvikelser som har stöd i en områdesplan tillåtas om avvikelsen påverkar annans möjlighet till pågående eller planerlig markanvändning.

Möjligheter att lagligförklara planstridiga byggnader och anläggningar

I samband med en ny bygglovsansökan bör det finnas möjligheter för kommunen att lagligförklara sådana planstridiga byggnader som har tillkommit i laga ordning. En del tätbebyggda områden, såväl innerstadsområden som bostadsområden för egnahemsbebyggelse, har planlagts i efterhand, dvs. efter det att delar av bebyggelsen har uppförts. Ibland har dessa stads- och byggnadsplaner tillkommit i syfte att medge ytterligare byggrätter eller förtätningar.

Under den period då stads- och byggnadsplaner upprättades, medgav lagstiftningen relativt omfattande dispenser, bl.a. kring planstridiga byggnader, varför befintliga byggnader redan när de uppfördes kunde strida mot planbestämmelserna. Sådana planstridigheter kunde bl.a. avse användning, byggnadsyta, byggnadshöjd samt mark som enligt planen inte får bebyggas.

Enligt bestämmelserna i 9 kap. 30 § får bygglov 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. Enligt övergångsbestämmelserna i p. 13, finns möjlighet för kommunen att i efterhand, i samband med ett bygglovsärende, godta planstridiga åtgärder som har tillkommit före ÄPBL.

I planer som upprättats med stöd av ÄPBL, saknas möjlighet att i efterhand pröva om lagstridiga fastigheter och byggnadsverk kan godtas. 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 byggnader. Utredningens förslag innebär att dessa problem minskar, framförallt genom att flertalet planbestämmelser upphävs efter planens genomförandetid.

Det finns ändå skäl att undanröja de formella hindren för åtgärder på planstridiga fastigheter och byggnader i denna del. Det bör därför vara möjligt för byggnadsnämnden att i samband med en (ny) bygglovsansökan i ett särskilt beslut ta ställning till om planstridiga fastigheter och byggnader som har tillkommit i laga ordning kan godtas som en liten avvikelse. Det bör betonas att det även här är fråga om en prövning av avvikelsens storlek och en bedömning av syftet med planen i det enskilda fallet. Bestämmelserna

medger således inte någon möjlighet att i efterhand generellt lagligförklara planstridiga byggnader. Bestämmelserna syftar i första hand till att ge möjligheter att godta planstridigheter som är uppenbart oavsiktliga eller som saknar betydelse. Det bör exempelvis inte vara möjligt att godta byggnader som strider mot användningsbestämmelser eller att godta stora avvikelser från uttryckliga bestämmelser om byggnadshöjd. Förslaget innebär dock att planavvikelser som redan finns vid planens tillkomst inte ska utgöra ett absolut hinder för att bevilja bygglov.

En alternativ lösning

Den lösning som vi nu har skisserat förutsätter att flera av utredningens övriga förslag genomförs. Om dessa förslag inte genomförs, kommer det inte heller att vara möjligt att hantera frågan om avvikelser på det sätt som vi nu har redovisat. I bilaga 4 ger vi en alternativ lösning som inte är beroende av att övriga förslag genomförs. Vi har emellertid bedömt att det förslag som har redovisats ovan bättre ansluter till systematiken i förslagen i övrigt, varför vi inte har valt att gå vidare med förslaget i bilagan.

6.5.2 Även andra huvudmän än det allmänna kan godtas inom s.k. A-tomter

Förslag: Jag föreslår att bygglov ska kunna lämnas inom s.k. A-tomter, även om verksamheten är privat. Lösensrätten och lösensplikten för kommunen kommer då att bortfalla.

Allmänt ändamål bör inte längre användas som beteckning

Före införandet av ÄPBL 1987 fanns möjligheten att ange att kvartersmark i byggnadsplaner och stadsplaner skulle användas för allmänna ändamål. Detta betecknades vanligtvis med bokstaven A, vilket har gett upphov till begreppet *A-tomt*. Denna beteckning innefattade all verksamhet med ett offentligt organ som huvudman (staten, landstinget, en kommun eller dåvarande statskyrkan), men inte statliga och kommunala bolag och liknande. Planbestämmelsen användes för att trygga det allmännas tillgång till mark för olika

allmänna verksamheter. Beteckningen medför en skyldighet för kommunen att lösa marken när marken tas i anspråk.

Av förarbetena till såväl nya som gamla PBL framgår att inom begreppet *kvartersmark för allmänt ändamål* ryms en rad skiftande verksamheter såsom skola, reningsverk, simhall, värmecentral m.m. All verksamhet som har ett offentligt organ som huvudman inkluderas i uttrycket. Däremot inte offentligt ägda bolag, stiftelser m.fl. Inte heller Svenska kyrkan ingår numera i begreppet *allmän* (jfr prop. 1985/86:1 s. 712 och prop. 2009/10:170 s. 452).

Ett genomgående syfte med PBL är att det ska vara enkelt att förstå planhandlingar och vad olika områden ska användas till. Allmänt ändamål anses i detta sammanhang inte vara tillräckligt preciserat för att uppnå den önskade förutsebarheten. Med ÄPBL infördes därför ett krav på att markens användning skulle anges närmare i detaljplanen, för att kommunen skulle kunna bevilja bygglov (motsvarande 9 kap. 32 § PBL). Allmänt ändamål är således inte längre en självständig markanvändningskategori i detaljplaner och benämningen bör därför inte längre användas. Istället ska övriga beteckningar användas, t.ex. skola, sjukhus, transformatorstation etc.

Det finns fortfarande gällande stadsplaner och byggnadsplaner med kvartersmark för allmänt ändamål. Normalt är innebörden av allmänt ändamål inte närmare preciserad i planer enligt byggnadslagen eller äldre lagar. Kravet i PBL att ändamålet måste redovisas innan bygglov får ges, gäller inte för dessa äldre planer.

När fastigheter med benämningen allmänt ändamål överförs till enskilt ägande, måste planen ändras eller ersättas för att bygglov ska kunna ges för annat än yttre och inre ändring. Detta gäller till exempel om en kommun säljer en skola till ett fastighetsbolag. Det gäller också för kyrkobyggnader och församlingshem m.fl. byggnader inom A-områden, eftersom kyrkan har skiljts från staten.

Kommunen får enligt 6 kap. 13 § lösa in mark, 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. Bestämmelsen har följande lydelse.

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.

Till skillnad mot lösensrätten för allmänna platser ställs det alltså i detta fall som villkor att tillgång till marken ska vara nödvändig för att planen ska kunna genomföras. Det betyder att om marken redan ägs av den som ska vara huvudman för den allmänna verksamheten, har kommunen inte någon lösensrätt. Rätten till inlösen gäller såväl under som efter genomförandetiden. Kommunen har också en lösensplikt enligt 14 kap. 14 §.

Det allmänna ändamålet förhindrar enskilda huvudmän

Det finns ett stort antal planer från tiden före ÄPBL:s tillkomst 1987, där marken ska användas för allmänt ändamål, men där användningsområdet inte har preciserats närmare. Det finns även många gällande planer med allmänt ändamål, där användningsområdet har preciserats.

Samhället utvecklas och många verksamheter, som tidigare normalt drevs i det allmännas regi, drivs numera i privat regi. Det gäller bl.a. skolor, förskolor, sjukvårdsinrättningar, anläggningar för telekommunikation, kraftstationer etc. De planer som reglerar dessa områden är i många fall från byggnadslagens tid och gavs då benämningen *allmänt ändamål*.

Det är 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. Detta kan vara fallet om en privat aktör t.ex. har tagit över huvudmannaskapet för en skola.

Behovet av att använda gamla A-tomter har snarare ökat på senare år. Det är samtidigt omständligt att ändra detaljplaner så att allmännyttig verksamhet kan bedrivas i privat regi. Även den omständigheten att Svenska kyrkan har skilts från staten har vållat problem när kyrkan senare söker lov för utökning eller ändring av olika verksamheter.

I vissa fall har också den ursprungliga markanvändningen spelat ut sin roll. Sanatorier, mentalsjukhus och andra större byggnadskomplex angavs ofta som allmänt ändamål när områdena planerades, men där verksamheten senare har lagts ner eller fått en annan

inriktning. Sådan bebyggelse står på många håll i dag utan lämplig användning, samtidigt som gällande planer fortfarande anger att området ska användas för allmänna ändamål. Det gällande planen förhindrar därmed i många fall nödvändiga förändringar, trots att den nya verksamheten är jämförbar med den verksamhet som tidigare bedrevs på plats.

Att ändra en detaljplan med allmänt ändamål förutsätter vanligtvis ett normalt planförfarande, dvs. en förhållandevis omständlig process. Ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD 2012:42) illustrerar problematiken.

Fastigheten Njurunda Prästbol 1:1 får enligt gällande detaljplan användas för allmänt ändamål (A-område). På fastigheten finns i dag en församlingsexpedition. Enligt den nya planen tillåts bostäder på fastigheten. Förändringen av planområdets användning innebär därmed att ett område som har varit planlagt för allmänhetens behov blir privatiserat genom att uppförande av bostäder tillåts. Möjligheten att få vara med och påverka när markanvändningen för ett område ändras från allmänt ändamål till bostäder kan inte anses sakna intresse för en bredare allmänhet.

Den aktuella planen fälls av domstolen på formella grunder, eftersom den har hanterats med enkelt förfarande när det borde ha varit ett normalt förfarande. I sådana fall där planen anger att marken ska användas för allmänna ändamål, anser domstolen att allmänheten borde ha fått insyn i planarbetet, och att normalt planförfarande borde ha tillämpats.

Det finns flera olika lösningar för att hantera problematiken

I förhållande till omgivningen saknar det i många fall betydelse om det är det allmänna eller en enskild huvudman för verksamheten. Vanligtvis har åtgärdens eventuella omgivningspåverkan större betydelse.

Vi anser att det är alltför omständligt om alla detaljplaner ska ändras, när allmännyttig verksamhet ska övergå till privat regi. Det finns dock en skillnad i förutsättningar mellan planer där verksamheten är preciserad och planer från tiden före PBL utan preciserad användning.

Inom de planer som det nu är fråga om, menar vi att det bör vara möjligt att utan föregående planändring även ge bygglov för verksamheter som inte är i det allmännas regi. Eftersom skyldig-

heten att lösa marken kvarstår även efter genomförandetiden för kommunen, behövs en lagändring som anger att lösensplikten upphör när lov ges för en verksamhet i privat regi.

Ett alternativ är att införa en bestämmelse för detaljplaner enligt PBL som anger att bygglov ska ges om verksamheten är densamma, även om den drivs i privat regi. Ett annat alternativ är att se den nya verksamheten som en liten avvikelse från användningen enligt de förslag som vi lämnar beträffande avvikelser från ändamålet efter genomförandetidens utgång. Det senare alternativet avser då främst planer från tiden före PBL, där användningen inte är preciserad. I det fallet utgör både verksamheten som sådan och ansvaret för den en avvikelse. Båda alternativen förutsätter att lösenskyldigheten för kommunen upphör att gälla.

I vissa fall kan ändringen av ansvaret för verksamheten inte ens behöva ses som ett väsentligt annat ändamål (jfr 9 kap. 2 § 3 a PBL) och därmed inte kräva bygglov, t.ex. när en skola även i fortsättningen används som skola utan någon förändring i övrigt.

Det förstnämnda alternativet är enklast att hantera, eftersom det normalt inte möter några svårigheter att jämföra olika former av skolor, sjukvårdsinrättningar, etc. när en användning är preciserad. Det andra fallet innehåller bedömningskriterier som inte innebär samma mått av förutsägbarhet för den som vill exploatera marken och för grannarna.

Vi anser att en kombination av alternativen är att föredra, dvs. att bygglov dels *ska* ges för allmännyttig verksamhet som inte bedrivs i allmän regi om ändamålet är preciserat, dels att bygglov *kan* ges om åtgärden kan prövas som en liten avvikelse.

Det bör även i fortsättningen krävas en bygglovsprövning för att verksamheten ska anses vara planenlig, även om ingen ändring sker än bytet av huvudman. Endast då kan frågan om lösensrätt och lösensplikt hanteras.

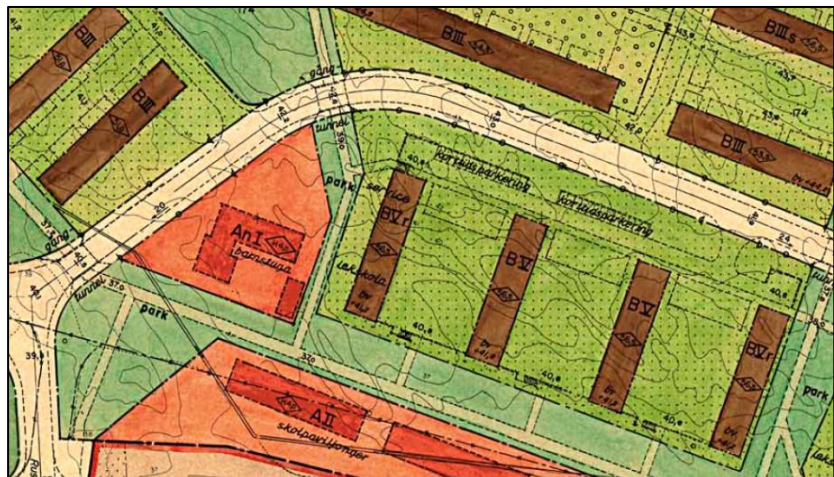
6.5.3 Parkeringsplatser kan medges även på mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas

Förslag: Jag föreslår att definitionen av begreppet *bebygga* i PBL ändras till att inte omfatta parkeringsplatser.

Innan ÄPBL trädde ikraft 1987, reglerades parkering överhuvudtaget inte i bygglagstiftningen. Parkeringar anordnades där de behövdes och inte sällan på rivningstomter eller på s.k. punktprickad mark, dvs. mark som inte får bebyggas. Genom ÄPBL infördes bygglovspflicht för parkeringsplatser, utom för en- och tvåbostadshus, när parkering anlades uteslutande för fastighetens behov.

Bygglovspflichten i sig innebar att lokaliseringen och markens lämplighet för åtgärden skulle prövas enligt 2 och 3 kap. ÄPBL. Från tillåtighetssynpunkt skedde det ingen förändring gentemot äldre rätt, eftersom det då allmänt tolkades som att mark som enligt planerna inte fick bebyggas ändå kunde användas för parkeringsändamål.

Figur 6.10 I äldre planer kan planförfattaren ha förutsatt att parkeringsplatser ska anordnas på punktprickad mark



Källa: Stockholms Stadsbyggnadskontor.

Genom PBL definierades begreppet *bebygga* och har enligt 1 kap. 4 § innebörden ”att förse ett område med ett eller flera byggnads-

verk”. Eftersom en parkeringsplats räknas som ett byggnadsverk, leder legaldefinitionen till att marken bebyggs, om en parkeringsplats anordnas på platsen. Eftersom definitionen av punktprickad mark vanligtvis är att ”marken inte får bebyggas”, leder definitionen i sin tur till att parkeringsplatser blir planstridiga på punktprickad mark.

Ny bebyggelse och ändrad användning av befintliga byggnader m.m. kan medföra att punktprickad mark behöver tas i anspråk för parkeringsplatser, inte minst i de fall då planförfattaren har förutsatt att parkeringen ska anordnas på s.k. prickmark (jfr figur 6.10).

För att undvika problemet med den nuvarande definitionen, har planförfattare i nya detaljplaner tvingats precisera begreppet för att parkering inte ska omfattas av planbestämmelsen. Enligt Boverket⁵ gäller följande för parkering på punktprickad mark.

Parkeringar placeras ofta på prickmark i detaljplaner. Det är då viktigt att observera att den tidigare betydelsen av prickmark: *Marken får ej bebyggas* har ändrats till: *Byggnad får inte uppföras*. Orsaken är att bebygga har fått en ny definition i plan- och bygglagen och nu även omfattar anläggningar som till exempel parkering. Om syftet med prickmarken är att tillåta parkering är det därför viktigt att prickmarken benämns som *Byggnad får inte uppföras*.

Detta kan emellertid inte göras när det handlar om en befintlig plan, med mindre än att planen ändras.

Det finns flera olika tänkbara lösningar. Den enklaste lösningen är att ta bort den definition som infördes 2011, så att parkeringsplatser inte blir planstridiga av det skälet. Det är även möjligt att medge att parkeringsplatser får anordnas i strid mot en plan så länge parkeringsplatserna uteslutande tillgodoser behovet för en viss fastighet.

I avsnitt 6.2.3 föreslår vi att delar av de frivilliga planbestämmelserna ska upphöra att gälla efter genomförandetidens utgång, vilket innebär att problemet som är kopplat till definitionen av begreppet bebygga inte längre kommer att utgöra något hinder vid framtida bygglovsprövningar, eftersom den punktprickade marken helt enkelt kommer att upphöra att gälla efter genomförandetiden.

Behovet kvarstår emellertid om förslaget att upphäva de frivilliga planbestämmelserna inte genomförs. Vi föreslår istället att

⁵ www.boverket.se/Vagledning/PBL

definitionen av *bebygga* ändras så att definitionen inte längre omfattar parkeringsplatser.

6.6 En enklare plan- och bygglovsprocess

6.6.1 Formkraven för detaljplanprocessen begränsas

Förslag: Jag föreslår att kungörelsen och dagens granskningskede tas bort i planprocessen, där granskningsskedet ersätts av en enklare procedur. Planförslaget ska hållas tillgängligt på kommunens webbplats. Det ska vara tillräckligt att kommunen i samrådsredogörelsen redovisar hur samrådet har genomförts.

Gällande rätt

I avsnitt 3.1.3 har vi redovisat detaljplanprocessen enligt gällande rätt, där det normala planförfarandet bl.a. omfattar två obligatoriska tillfällen för myndigheter och enskilda att lämna synpunkter – vid samrådet och vid granskningen. Vid granskningen är den krets som ska nås mer omfattande genom att PBL anger att förslaget ska hållas tillgängligt för alla som vill granska det (5 kap. 21 § PBL). Inför granskningen ska en kungörelse anslås på kommunens anslags- och förordnings- och föras in i en ortstidning (5 kap. 19 §).

I vissa fall kan planprocessen kortas genom att använda s.k. enkelt planförfarande (5 kap. 7 §). Skillnaden från 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 begränsas.

Förfarandet att upprätta en detaljplan bör i princip likna översiktsplanprocessen

Det finns utländska exempel, där lagstiftaren enbart ställer krav på att medinflytande ska organiseras och att det sedan är upp till kommunen att redovisa hur medinflytandet har skett i det enskilda ärendet. En sådan ordning har fördelen att kommunen ges möjlighet att välja former för hur medborgarna kan ta del av planförslaget

och lämna synpunkter. En sådan flexibel reglering gör det möjligt att undvika problemet med tungrodda formaliaförfaranden som inte behövs i det aktuella ärendet.

I avsnitt 6.1.5 presenteras ett förslag till en reformerad översiktsplaneprocess. I detta förslag kan kommunen själv i hög grad bestämma hur förankringsprocessen ska se ut, utan att förfarandet behöver regleras i detalj direkt i lagen. I allt väsentligt anser vi att samma princip kan överföras till detaljplaneprocessen. Därigenom kan förankringsprocessen utformas på ett sätt som är anpassat till planeringsuppgiften.

Enligt vår erfarenhet är många detaljplaner av sådan karaktär att de enbart är av intresse för dem som bor närmast. Vi tror således att beslutsunderlaget många gånger kan bli fullödigt, även om medinflytandet begränsas till den krets av medborgare och andra som har ett verkligt intresse av frågan. Det finns således skäl att ifrågasätta huvudregeln att en bredare allmänhet ska inkluderas så snart som en detaljplan upprättas. Däremot anser vi att det är befogat att allmänheten ges möjlighet att komma till tals när det är frågan om planer av större vikt.

Utredningen föreslår att kommunen alltid ska samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs. Kommunen ska även ge tillfälle till samråd för de myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget. Samrådet ska ske i lämpliga former så att även allmänheten ges tillfälle till insyn i skälig utsträckning. Samtidigt införs ett krav på att kommunen ska redovisa hur behovet av medinflytande har tillgodosetts. Genom ett sådant krav skapas ett visst tryck på kommunen så att medinflytandefrågan verkligen uppmärksammas av kommunen i planprocessen. Vidare underlättar ett sådant krav den bedömning som överinstanserna kan behöva göra om någon klagar på att kommunen inte har uppfyllt kraven på samråd och insyn.

I förslaget tas den formella kungörelsen bort som obligatoriskt inslag i planprocessen. Istället ska kommunen hålla planförslaget tillgängligt på kommunens webbplats tillsammans med information om hur den enskilde kan lämna synpunkter på förslaget. I många fall bör kravet på att allmänheten i lämpliga former ska ges tillfälle till insyn kunna tillgodoses genom att förslaget hålls tillgängligt på webbplatsen. I planer av stor betydelse för allmänheten kan det även behövas andra insatser för att tillgodose behovet av inflytande, t.ex. kungörelser, flygblad eller skyltning på den plats som det är

fråga om. Med uttrycket stor betydelse för allmänheten avser vi då 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 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. Strandskyddsupphävanden som enbart sker på formella grunder, t.ex. för att en befintlig detaljplan ersätts med en ny detaljplan för att möjliggöra en något ändrad användning, kan emellertid inte sägas vara av stort intresse för allmänheten.

Liksom för översiktsplaneprocessen bedömer vi att vissa förfaranderegler fortfarande kommer att behövas, när det gäller att tillgodose behovet av samordning med andra myndigheter som berörs av planen.

Från rättssäkerhetssynpunkt är det naturligtvis angeläget att kommunen ska bereda de kända sakägarna tillfälle till samråd så att fastighetsägare m.fl. kan bevaka sina rättigheter. Dessa ingår alltid i begreppet ”de enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget”. Vanligtvis kommer även de kända bostadsrätthavare, hyresgäster och boende som berörs att ingå i denna grupp, men i vissa planer av mindre betydelse kan det ibland finnas skäl att utelämna dessa. En förlängning av genomförandetiden eller andra frågor av renodlat administrativ karaktär är exempel på sådana mindre åtgärder där boende normalt sett inte kan anses ha ett väsentligt intresse av planförslaget.

I gällande rätt anges att kommunen även ska ge vissa hyresgästorganisationer tillfälle till samråd (”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”). Vi anser att dessa organisationer inte behöver nämnas särskilt i lagen, utan att det får bedömas från fall till fall när de kan antas ha ett väsentligt intresse av planförslaget. Dessa organisationer ingår således i begreppet sammanslutningar.

En alternativ lösning

Enligt direktiven ska förutsättningarna för att utvidga möjligheterna att tillämpa PBL:s bestämmelser om enkelt planförfarande studeras. Det förslag som presenterats ovan kan i viss mån sägas gå längre än den inriktning som direktiven anger. I bilaga 5 ger vi en alternativ lösning som i högre grad ansluter till gällande rätt. Utredningen har dock bedömt att det förslag som har redovisats här bättre ansluter till systematiken i förslagen i övrigt, varför vi inte har valt att gå vidare med förslaget i bilagan.

6.6.2 Enklare att förlänga genomförandetiden

Förslag: Jag föreslår att det ska bli enklare att förlänga genomförandetiden. Samråd ska endast behöva ske med berörda sakägare. Beslutet kan delegeras till enskild tjänsteman.

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

Utredningen har i avsnitt 6.2.3 föreslagit att delar av innehållet i en detaljplan ska 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.

Redan i dag finns möjlighet att förlänga respektive förnya genomförandetiden, dock maximalt fem år i sänder (jfr 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 (jfr 5 kap. 38 §). Enligt vår uppfattning är detta förfarande onödigt omständligt för en fråga av så begränsad betydelse som det innebär att förlänga genomförandetiden.

Utredningens förslag innebär att genomförandetidens slut medför relativt omfattande rättsverkningar. Om kommunen önskar att en detaljplan ska fortsätta att gälla i alla delar, behöver det enligt vår

mening vara möjligt för kommunen att förlänga genomförandetiden med så små administrativa insatser som möjligt.

Vi har ställt oss frågan om det är nödvändigt att kommunen genomför ett samråd, innan den tar ställning till om genomförandetiden kan förlängas eller om det är tillräckligt att berörda fastighetsägare underrättas om beslutet och ges möjlighet att överklaga detsamma.

Den byggrätt som planen innebär, medför både en rätt att bygga i enlighet med planen och ett förbud att bygga på något annat sätt. Ett beslut att förlänga genomförandetiden kan med andra ord ses som ett uttryck för viljan att säkerställa dels att detaljplanen kan genomföras, dels att ingen annan utveckling kan komma till stånd än den som planen medger. Beroende på hur en fastighetsägars avsikter förhåller sig till detaljplanens bestämmelser, kan en förlängning av genomförandetiden medföra både fördelar och nackdelar.

Eftersom en ändring av genomförandetiden i vissa fall kan medföra nackdelar för den enskilde, har vi stannat vid att ett samråd bör ske. Det bör dock 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. behöver med andra ord inte ges tillfälle till samråd.

Kommunen bör kunna besluta om en förlängning på enklaste sätt. Beslutet kan med andra ord även delegeras till en enskild tjänsteman. Beslutet bör därefter expedieras till berörda fastighetsägare, som ges möjlighet att överklaga beslutet.

Det nu skisserade förslaget innebär enligt vår mening en rimlig balans mellan kravet på rättssäkerhet och intresset av ett kunna förlänga genomförandetiden med så små insatser som möjligt.

När det handlar om förnyelse av genomförandetiden så avser det en delvis annorlunda situation. Då handlar det om att återinföra 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. Vi menar 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.

6.6.3 Enklare att upphäva gamla detaljplaner

Förslag: Jag föreslår att det ska bli enklare att upphäva detaljplaner där genomförandetiden har löpt ut. Det ska vara tillräckligt med ett samråd. Någon efterföljande granskning behövs inte.

Med de förslag vi lämnar kommer det i många fall att bli enklare att pröva förändringar i markanvändningen. Däremot anser vi att det är olämpligt att t.ex. medge bebyggelse för enskilda ändamål inom sådana områden som enligt en detaljplan ska utgöra allmän platsmark. I sådana fall anser vi att detaljplanen behöver upphävas.

Att upphäva en detaljplan förutsätter i princip samma förfarande som när en ny detaljplan antas (jfr 5 kap. 38 § PBL). Vi menar att detta förfarande är onödigt omständligt och föreslår därför ett förenklat förfarande för att det ska bli lättare att upphäva en detaljplan. Ett sådant förfarande förutsätter att genomförandetiden har löpt ut. Förslaget innebär att det är tillräckligt med ett samråd och att någon efterföljande granskning inte behövs. För att upphäva en detaljplan med löpande genomförandetid ska det normala planförfarandet dock tillämpas.

ÄPBL hade en särskild bestämmelse som avsåg att undanröja risken för att enskilda intressen skulle få betydelse vid upphävande av detaljplaner. Bestämmelsen angav att allmänna och enskilda intressen ska beaktas ”om inte annat är särskilt föreskrivet”. I förarbetena till 1 kap. 5 § ÄPBL angavs följande (prop. 1985/86:1 s. 464).

Det är givet att beslut enligt PBL skall ges sådant innehåll att enskilda som berörs får sina intressen beaktade på ett rimligt sätt. I 5 § föreskrivs därför, liksom i 4 § byggnadslagen, att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas. Paragrafen preciserar således inte hur avvägningen mellan dessa intressen skall göras utan föreskriver enbart ett krav på hänsyn till de olika intressena. Vilka allmänna intressen som skall beaktas anges bl. a. i 2 och 3 kap.

För ett par fall ställs dock upp regler för denna avvägning. Ett exempel [...] är reglerna om ändring eller upphävande av detaljplaner efter genomförandelidens slut. Någon avvägning mot enskilda intressen skall inte göras i dessa fall. Detta har föranlett förbehållet i 5 § ”om inte annat är föreskrivet”. Under detaljplanens genomförandetid kan förhållandena sägas vara de motsatta. Den enskilde har då en stark ställning, eftersom det krävs mycket starka skäl för all samhället skall få ändra eller upphäva planen [...] Man kan i detta sammanhang även

peka på kompensationsreglerna i 14 kap., som innebär ytterligare klarlägganden direkt i lagen av gränserna mellan allmänna och enskilda intressen.

Tillägget ”om inte annat är särskilt föreskrivet” togs bort i samband med att nya PBL infördes. Ändringen motiverades på följande sätt (prop. 2009/10:170 s. 160).

Det kan finnas skäl för att överväga utformningen av bestämmelsen med hänsyn till enskilda intressen. Sedan plan- och bygglagen infördes har Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna blivit en del av svensk rätt. En del av denna konvention är den s.k. proportionalitetsprincipen som 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. För att det inte ska råda något tvivel om att konventionen gäller bör formuleringen ”om inte annat är särskilt föreskrivet” inte finnas med i den nya lagtexten.

Oaktat denna ändring så anger PBL att de rättigheter som har uppkommit genom detaljplanen inte hindrar att detaljplanen ändras eller upphävs efter genomförandetidens utgång (jfr 4 kap. 40 §). Våra förslag innebär ingen ändring i detta avseende. Efter genomförandetidens utgång kan således planer ändras eller upphävas utan att någon hänsyn behöver tas till de rättigheter som har uppkommit genom detaljplanen.

6.6.4 Formerna för grannhörande inför bygglov ändras och endast den som har framfört invändningar får klaga

Förslag: Jag föreslår att formerna för grannhörande reformeras och att endast den som har framfört invändningar som inte har tillgodosetts inför beslutet om lov ska få överklaga detta. Vissa enklare åtgärder ska inte behöva kommuniceras, enligt bestämmelser som regeringen, eller den myndighet som regeringen bemyndigar, får meddela närmare föreskrifter om. Ansökan om bygglov ska publiceras elektroniskt samt med anslag på platsen som beskriver åtgärden.

Nuvarande form för att höra grannar är inte ändamålsenlig

Enligt gällande rätt ska byggnadsnämnden i vissa fall underrätta kända sakägare och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs. Detta gäller bl.a. om ansökan avser en åtgärd som innebär en avvikelse från en detaljplan eller från områdesbestämmelser, eller ska utföras i ett område som inte omfattas av detaljplan. Om ett stort antal personer ska underrättas, kan förfarandet i vissa avseenden förenklas, bl.a. genom att en kungörelse kan införas i en ortstidning (jfr 9 kap. 25 § PBL).

Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska delges bl.a. den som har lämnat synpunkter som inte har blivit tillgodosedda (jfr 9 kap. 41 §). Ett beslut om lov eller förhandsbesked ska också kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar, som är en elektronisk publikation på Bolagsverkets webbplats. I meddelandet ska beslutets huvudsakliga innehåll och var beslutet hålls tillgängligt anges (jfr 9 kap. 41 a §). Det meddelande som kungörs i Post- och Inrikes Tidningar ska senast den dag då kungörandet sker skickas till bl.a. den som äger en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata. Dessutom ska meddelandet i normalfallet även skickas till övriga kända sakägare (jfr 9 kap. 41 b §). Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller ett förhandsbesked räknas – för alla som inte ska delges beslutet – från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar (jfr 13 kap. 16 §). Ett kommunalt beslut får inte överklagas i den del det avser en fråga som redan är avgjord genom en detaljplan, genom områdesbestämmelser eller förhandsbesked (jfr 13 kap. 2 § 1 st. 8 p.).

De nuvarande reglerna ska ses mot bakgrund av att ett bygglov enligt äldre rätt i princip aldrig kunde vinna laga kraft. Bl.a. kunde grannarna fortfarande lång tid efter den tidpunkt då bygget var klart överklaga bygglovet. Detta problem har åtgärdats genom de ändringar som infördes efter förslag i prop. 2010/11:63.

Bestämmelserna om byggnadsnämndens underrättelseskyldighet omfattar inte sådana ansökningar om lov som stämmer överens med en detaljplan eller med områdesbestämmelser. Regleringen utgör på det sättet en begränsning av vad som normalt gäller för kommunikation enligt förvaltningslagen. Lagstiftarens syfte med inskränkningen var att förfarandet inte ska vara alltför tungrovt och resurskrävande. Ett annat skäl var att i de fall som åtgärden stäm-

mer överens med detaljplanen eller områdesbestämmelserna, har sakägare och grannar m.fl. redan haft möjlighet att föra fram sina synpunkter vid tillkomsten av planen eller områdesbestämmelserna. Trots detta förhållande ska grannarna enligt gällande rätt få kännedom om beslut när detta väl är fattat.

Att sakägare och grannar i dessa fall ska underrättas om beslutet, för att beslutet ska kunna vinna laga kraft, kan onekligen uppfattas som att samhället skickar dubbla signaler. Lite tillspetsat kan sägas att i det första skedet ska omgivningen inte lägga sig i, eftersom frågan redan är avgjord genom detaljplanen, men i nästa skede ska omgivningen ändå få kännedom om beslutet för att säkerställa att ingen kommer och klagar i alla fall. Förutsatt att överklagandet sker i rätt tid, är det dessutom vanligt att klaganden får komma till tals, trots att frågan kan anses avgjord genom detaljplanen.

Som vi har beskrivit i avsnitt 5.2.2 medför de nya reglerna om expediering att mycket arbete läggs på att underrätta sakägare och andra berörda när beslutet redan är fattat. Dessutom har det ifrågasatts om meddelandet i Post- och Inrikes Tidningar är en godtagbar lösning för att okända sakägare ska anses ha underrättats om beslutet, bl.a. om förfarandet tillgodoser rimliga krav på rättssäkerhet. Vidare har det ifrågasatts om det är ändamålsenligt att samhället ska lägga ner ett omfattande arbete på att underrätta den som kan antas vara berörd av ett beslut när beslutet redan är fattat. Om den som berörs av beslutet har något att invända, kan det ju tyckas naturligt att denne ges tillfälle att yttra sig innan beslutet är fattat, snarare än att synpunkterna ska tillgodoses först efter ett eventuellt överklagande.

Reglerna för grannhörande, expediering och kungörelser har av många kommuner beskrivits som både tidsödande och omständlig. Utredningen har nåtts av flera uppgifter om att det är relativt vanligt att kommunerna helt enkelt låter bli att tillämpa bestämmelserna, eftersom de uppfattas som orimligt betungande. Framför allt följs inte reglerna om att bostadsrättshavare, hyresgäster och de boende som berörs ska underrättas om ansökan. Det är även relativt vanligt att byggnadsnämnden inte skickar ut det meddelande som kungörs i Post- och Inrikes Tidningar till alla de sakägare som ska få meddelandet enligt 9 kap. 41 b §.

Vi delar uppfattningen att nuvarande regler om hörande av grannar och expediering av bygglov inte är ändamålsenligt utformade. Nyttan med reglerna kan dessutom ifrågasättas, eftersom det

framstår som att det är relativt vanligt att kommunerna inte följer bestämmelserna.

Detaljplanprocessen bör stå som förebild för bygglovsprocessen

Det nuvarande förfarandet i bygglovskedet kan i viss mån sägas vara det omvända i förhållande till vad som gäller när en detaljplan upprättas. I planprocessen underrättas de som berörs av de tänkta åtgärderna i förväg. Endast de som har framfört invändningar under planprocessens gång ska underrättas när beslutet väl är fattat och endast dessa har rätt att överklaga beslutet. I bygglovskedet är det vanligt att de som berörs av den sökta åtgärden inte får kännedom om åtgärden förrän beslutet redan är fattat. Sedan kan dessa emellertid i princip alltid överklaga beslutet, förutsatt att vederbörande är berörd och överklagar inom föreskriven tid. Inte heller finns det något som hindrar att den som får en underrättelse om ansökan låter bli att framföra sina invändningar under den tid som det finns möjlighet att påverka inriktningen, dvs. innan beslutet är fattat. Likafullt kan denne sedan överklaga beslutet när byggnadsnämnden har avgjort frågan.

Vi anser att flera skäl talar för att formerna för grannhörande behöver ses över och att det är önskvärt att införa ett system som liknar det som tillämpas i planprocessen. Den som kan anses vara berörd av en åtgärd bör således ges tillfälle att lämna synpunkter på ansökningen innan beslutet fattas. Den som inte har yttrat sig senast vid en viss tidpunkt – och då framfört synpunkter som inte har tillgodosetts – bör inte heller ha rätt att överklaga beslutet annat än på vissa formella grunder.

Vi gör bedömningen att det är möjligt att utveckla förfarandet så att detta får en mer ändamålsenlig form än vad som är fallet i dag.

I avsnitt 6.2 har vi föreslagit att bygglov normalt inte ska behövas om det finns en detaljplan och att de frivilliga planbestämmelserna i princip ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Kommunen ges dock möjlighet att införa bygglovsplikt under genomförandetiden. Inom områden med detaljplan där genomförandetiden löper kommer antalet bygglov dock att reduceras.

Efter genomförandetiden kommer detaljplanen att bli mer flexibel än i dag och bygglovsprövningen kommer att få större betydelse. Det blir därigenom än mer väsentligt att omgivningen

ges tillfälle att lämna synpunkter på de sökta åtgärderna redan innan byggnadsnämnden avgör ärendet.

I de fall som kommunen inför bygglovsplikt under genomförandetiden anser vi att det är rimligt att samma förfarande tillämpas. Samma förfarande bör tillämpas i sådana områden som inte omfattas av någon detaljplan. Därigenom finns det inte heller någon anledning att särskilja sådana områden som omfattas av en områdesplan.

Det finns många bygglovspliktiga åtgärder som behöver prövas av samhället, men som ändå inte kan anses beröra grannarna på ett sådant sätt att de bör ha rätt att överklaga ett lovbeslut. Vi tänker då bl.a. på vissa inre ändringar och vissa yttre åtgärder av mindre omfattning. Det kan t.ex. handla om att en byggnad byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial, att ett fönster tas upp i byggnad som ligger på visst avstånd från fastighetsgränsen osv. I dessa fall är det enligt vår mening inte nödvändigt att byggnadsnämnden underrättar grannarna i förväg. Vi föreställer oss därför att sådana åtgärder inte ska behöva kommuniceras. Vilka åtgärder som kan komma i fråga bör regeringen, eller den myndighet som regeringen bemyndigar, få meddela närmare föreskrifter om.

Nya former för hur grannar och allmänhet ska underrättas

Underrättelse via internet

Det finns exempel från bl.a. Irland, som framgångsrikt hanterar bygglovsansökningar på internet med möjligheter att lämna synpunkter och överklaga via kommunens hemsida.

Den ordning som i dag gäller, med kungörelser via Post- och Inrikes Tidningar, framstår som en relativt torftig lösning. Dels är webbplatsen svår att hitta till, dels är den information som finns i anslutning till respektive meddelande mycket begränsad.

Utredningen bedömer att det finns utrymme för ett betydande mått av teknikutveckling i hur ansökningar om bygglov kan presenteras på Internet. Vi tror dessutom att kommunen kan lägga ett ansvar på den enskilde att aktivt tala om att han eller hon är intresserad av viss information, åtminstone om man inte är sakägare.

Vi föreställer oss en ordning där byggnadsnämnden kungör aktuella ansökningar om lov i en nationell databas. Informationen

georefereras, dvs. knyts till ett visst geografiskt område genom att byggnadsnämnden anger en eller flera koordinater. Koordinaterna bör med fördel kunna registreras i databasen genom ett enkelt klick på en karta. Till denna punkt kopplas sådan information som är väsentlig för att den enskilde ska förstå vad ansökan omfattar, t.ex. vilken fastighet och vilken adress det är frågan om, vad åtgärden avser, om åtgärden är förenlig med gällande detaljplan osv. I princip är det alltså fråga om den information som redan i dag publiceras på Internet i Post- och Inrikes Tidningar. Därutöver bör det i databasen även vara möjligt att lägga upp nödvändiga ritningar.

Vi föreställer oss även att det ska vara möjligt för byggnadsnämnden att klassificera informationen beroende på dess omgivningspåverkan, t.ex. begränsad eller stor omgivningspåverkan. En mindre tillbyggnad kanske enbart är av intresse för den närmaste omgivningen, medan en ny stor industribyggnad eller ändrad användning av en kulturhistoriskt värdefull märkesbyggnad kan vara av intresse för en hel tätort.

Den enskilde ges möjlighet att registrera en profil i databasen. I profilen registreras uppgift gällande för vilken plats eller vilket område den enskilde vill få del av aktuella bygglovsansökningar, genom att ange en punkt eller ett område på en karta. Systemet skulle kunna utformas så att den enskilde kan ange att man vill ta del av alla ansökningar, oavsett omgivningspåverkan, inom ett visst avstånd från den punkt som angivits. Längre bort från det egna området kanske bara ansökningar med större omgivningspåverkan är av intresse. Alternativt kan byggnadsnämnden i varje enskilt fall göra en bedömning av i vilken omfattning som omgivningen kan tänkas ha ett intresse av saken, dvs. att det är byggnadsnämnden som anger inom vilket område som åtgärden kommer att uppmärksammas. Nackdelen med en sådan lösning är att den inte tar hänsyn till att olika människor kan ha olika intresse av information i närheten.

Så snart som byggnadsnämnden har registrerat en åtgärd i databasen skickar systemet ett e-brev till den som har anmält ett intresse för denna typ av åtgärder inom det område som det är fråga om. För byggnadsnämndens vidkommande innebär det således inget merarbete bara för att många kan vilja få del av informationen.

Naturligtvis ska den enskilde även kunna bevaka flera olika punkter i landet, så att det räcker med en profil för att bevaka t.ex. närområdet kring den egna bostaden, närheten av fritidshuset och

någon annan plats som kan vara av intresse för den enskilde. Av detta skäl bör systemet vara centralt.

Systemet kan även fungera för mobiltelefoner och handdatorer, så att den som befinner sig i ett visst område kan ta del av samtliga aktuella ansökningar om bygglov i närområdet. En sådan funktion skulle även kunna vara värdefull för den som letar ny bostad och vill få reda vad som är på gång i grannskapet.

Det bör dessutom vara möjligt att kunna söka fram ansökningar för ett visst område via en central webbplats.

Det system som vi nu har skisserat bör vara relativt enkelt att åstadkomma rent tekniskt, även om det naturligtvis förutsätter ett visst utvecklingsarbete.

Skyltning på platsen

I vissa fall kan det även finnas behov av att underrätta den närmaste omgivningen genom skyltning. Därigenom kan även den nå som inte har registrerat sig i den databas som skisseras ovan. Systemet med skyltning på platsen används bl.a. i Storbritannien. Vanligtvis sätts då anslag upp i anslutning till en fastighet. Anslaget skulle i princip kunna innehålla följande information.

För denna fastighet har en ansökan om bygglov inkommit till byggnadsnämnden. Befintligt flerbostadshus med adressen ska byggas om till butiker och kontor. Ansökan finns tillgänglig hos byggnadsnämnden och på kommunens webbplats. Eventuella synpunkter ska ha inkommit till byggnadsnämnden senast den

Den som inte då har lämnat någon skriftlig synpunkt på ansökan kan förlora rätten att överklaga beslutet.

Skyltning på platsen bör endast vara nödvändigt när det är fråga om åtgärder med omgivningspåverkan av betydelse för området.

Utredningen anser att byggnadsnämnden bör svara för att information om ansökan anslås på platsen och dokumenteras på lämpligt sätt så att nämnden kan visa att skyltning verkligen har skett. Om byggnadsnämnden kan visa att anslag har funnits på platsen, bör det inte anses utgöra något formfel att anslaget inte har funnits under hela kungörelsetiden.

Tid för underrättelse

Som vi nu har skisserat blir det möjligt för den enskilde att bevaka vissa ansökningar som kan ha betydelse för denne. Genom att bevakningar meddelas via e-brev, kommer den intresserade även att kunna få del av bevakningar när han eller hon vistas på annan ort.

Räknat från den tidpunkt när ansökan registreras i databasen och kungörs genom skyltning på platsen bör eventuella synpunkter ha inkommit till byggnadsnämnden inom tre veckor. Under hela denna tid bör ansökan hållas tillgänglig via databasen och kungöras med skyltarna på platsen.

Eventuella synpunkter som kommer in till nämnden ska vid behov kommuniceras med den som ansökt om lovet, på samma sätt som regleras i gällande rätt. Därefter kan byggnadsnämnden avgöra frågan om lov kan ges.

Med de former för underrättelse som vi nu har skisserat – via internet och skyltning på platsen – anser vi att det inte är nödvändigt att även underrätta berörda sakägare per brev.

Liksom i dag behöver underrättelse inte ske om byggnadsnämnden anser det uppenbart att lov inte kan ges (jfr 9 kap. 25 § PBL).

Endast den som framfört synpunkter har rätt att överklaga lovet

Vi gör bedömningen att endast den som har framfört synpunkter under underrättelsetiden, som inte har tillgodosetts, bör ha rätt att få klaga på ett bygglov. Av detta följer att utöver sökanden behöver endast de som har framfört synpunkter delges beslutet om lov. Ett överklagande bör dock få kunna ske även av annan på den grunden att bygglovet inte har tillkommit i laga ordning, förutsatt att ett sådant överklagande sker inom den tid som gäller för parterna.

Enbart den omständigheten att någon har framfört synpunkter inom rätt tid bör inte ge rätt att överklaga ett beslut. Även i fortsättningen bör det krävas att vederbörande är berörd på så sätt som avses i 22 § förvaltningslagen.

Vilka ska anses utgöra sakägare?

Ett öppet förfarande kan leda till att fler än i dag lämnar synpunkter på bygglovsansökningar. Vi anser emellertid att fördelarna med ett öppet system för underrättelse överväger de nackdelar som

gäller för dagens system. En fråga som länge har diskuterats är vilka som har rätt att få sin talan prövad, dvs. vilka som är berörda sakägare och som därmed kan få överklaga ett beslut.

Vi har inte haft möjlighet att ta fram några förslag till förändringar av sakägarbegreppet. Däremot ser vi ett stort behov av att frågan ses över. Den utredning som överväger instansordningen bör sålunda även analysera sakägarkretsens omfattning och rätten att komma till tals.

För- och nackdelar med den föreslagna ordningen

Det förslag som skisserats ovan innebär i vissa delar nya företeelser i förhållande till svensk rättstradition, bl.a. genom att den enskilde förutsätts registrera sig för att få information om bygglovsansökningar som i vissa delar kan påverka nyttjandet av den egna fastigheten. Detta förutsätter naturligtvis att samhället anstränger sig för att informera om den nya ordningen, i syfte att alla som vill ta del av denna information tar sig den tid som krävs för att registrera sig i systemet.

En naturlig invändning är att enskilda medborgare kan drabbas av rättsförluster genom att inte registrera sig i systemet och därigenom inte få kännedom om planerade åtgärder som kan uppfattas som väsentliga för den enskilde. Av denna anledning har vi valt att komplettera den information som publiceras elektroniskt med anslag på platsen. Därigenom kan åtminstone de som passerar i närheten av platsen uppmärksamma skylten. Det kan naturligtvis invändas att den enskilde kan vara bortrest under den tid som skylten sitter uppsatt, eller över huvud taget inte bor på orten. I sådant fall anser vi att det är rimligt att den enskilde registrerar sig för att ta del av informationen. I annat fall kanske intresset av informationen för vad som ska hända på platsen trots allt inte är så stort.

Det kan invändas att det innebär mycket merarbete för byggnadsnämnden att sätta upp alla de skyltar som föreslås. Det stämmer naturligtvis att det innebär ett visst arbete, men vi anser att det är rimligt att byggnadsnämnden åtminstone vid ett tillfälle besöker den plats som den sökta åtgärden avser. Erfarenhetsmässigt är det vanligt att den som handlägger lovet vid besöket av platsen uppmärksammar sådana omständigheter och förhållanden som har betydelse för handläggningen. Vi tror därför att detta är ett sätt att stärka bygglovhandläggningen, även om det naturligtvis kommer att ta

vissa tidsmässiga resurser i anspråk. Vi vill även understryka att vissa mindre åtgärder inte kommer att behöva anslag på platsen. Bl.a. är det rimligt att åtgärder som har stöd i en detaljplan med löpande genomförandetid inte behöver skyltas på platsen

Vi menar att förslaget innebär en rimlig balans mellan önskemålet av en rationell hantering av ansökningar och behovet av rätts-säkerhet. Om inte annat har man i andra länder i Europa bedömt att skyltning på platsen är ett lämpligt och rättssäkert sätt att informera om bygglovsansökningar.

6.6.5 Byggnadsnämnden ges större möjlighet att anta detaljplaner

Förslag: Jag föreslår att byggnadsnämnden ska ha beslutsbehörighet i detaljplaner, utom i planer som berör stora ekonomiska åtaganden för kommunen.

Vi föreslår i avsnitt 5.2.2 att beslut om detaljplaner i större utsträckning bör kunna delegeras till byggnadsnämnden. I det följande redovisar vi hur gällande rätt ser ut och ger ett konkret förslag om hur byggnadsnämndens beslutsbehörighet kan göras mer ändamåls-enlig.

Kommunfullmäktige ska besluta i ärenden av principiell beskaffenhet och större vikt

Kommunernas organisation berörs i 1 kap. 7 § regeringsformen, RF, där det bland annat anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar. Med detta avses kommunfullmäktige, som är den högsta beslutande församlingen i kommunen. Av förarbetena framgår att fullmäktiges 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.

För den offentliga förvaltningen finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, dvs. nämnder (jfr 1 kap. 8 § RF). Nämnd-

ernas beslutanderätt kommenterades inte mer ingående, men nämnderna förutsattes i förarbetena till regeringsformen vara beslutande. Den beslutanderätt som tillkom nämnderna sågs inte som självständig utan mer som verkställighet av fullmäktiges beslut.

I kommunallagen, KL, anges kommunfullmäktiges uppgifter (jfr 3 kap. 9 §). Fullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt som bl.a.

- Mål och riktlinjer för verksamheten,
- Budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor,
- Nämndernas organisation och verksamhetsformer.

Dessa ärendekategorier får inte delegeras till nämnd (jfr 3 kap. 10 § KL). Inte heller får kommunfullmäktige delegera andra ärenden som särskilt anges i annan lag att de ska beslutas av fullmäktige. Som en följd av detta begränsar regleringen i PBL formellt vilka beslut om detaljplaner som måste fattas i kommunfullmäktige (jfr 5 kap. 27 § PBL). Som huvudregel är det kommunfullmäktige som antar detaljplaner.

Uppräkningen i 3 kap. 9 § KL är exempel på sådana betydelsefulla ärenden som inte får delegeras till nämnd. Den är dock inte uttömmande, vilket innebär att det finns andra exempel inom fullmäktiges beslutsområde. De ärendegrupper som anges särskilt i paragrafen intar dock den särställningen att de inte kan bli föremål för delegering.

Det kan också påpekas att i förarbetena till 3 kap. 9 § KL, som tillkommit efter den i ÄPBL nu aktuella bestämmelsen, har lagstiftaren till viss del övergivit det tidigare synsättet att delegeringsbestämmelserna borde tillämpas med stor restriktivitet. Här talas om en tyngdpunktsförskjutning mellan fullmäktige och nämnder.

Frågan om delegation till nämnd togs upp i samband med reformeringen av kommunallagen 1977. På initiativ av konstitutionsutskottet, KU, infördes bestämmelsen om delegation från kommunfullmäktige till nämnd, som tidigare inte hade funnits (bet. 1976/77:KU25 s. 16 f.). Utskottet gjorde en distinktion att ärenden som var av stor vikt eller av principiell betydelse inte fick delegeras. I detta sammanhang kan nämnas att KU påpekade att de ärenden som kunde vara av stor vikt kunde variera mellan olika kommuner beroende på kommunernas storlek. När det gällde uttrycket ”ärenden av principiell beskaffenhet” kunde dock inte samma

utrymme för tolkning finnas mellan olika kommuner beroende på storlek.

Delegationsfrågan blev åter aktuell igen i samband med översynen av kommunallagen. Kommittén uttalade (SOU 1990:24 s. 83) att friare regler om delegation kunde innebära en tyngdpunktsförskjutning från fullmäktige till nämnderna, men att det låg i linje med förarbetsuttalanden till regeringsformen. Vid behov kunde fullmäktige också inskränka en delegation till en nämnd. I förarbetena till ändringen av KL bekräftades detta synsätt och departementschefen uttalade följande (prop. 1990/91:117 s. 46 f.).

[...] vidsträckt beslutanderätt tillkommer nämnderna [...]. De kommunala verksamheternas expansion i förening med att uppgifterna hade blivit alltmer differentierade och komplicerade talade för en viss tyngdpunktsförskjutning mellan fullmäktige och nämnderna.

Vidare uttalades också att lagen ger de grundläggande spelreglerna för fördelningen av makt och ansvar i kommuner. Det är väsentligt att dessa regler är tydliga till sin innebörd. Annars finns det en uppenbar risk för att den demokratiska processen i alltför hög grad kommer att handla om spelreglerna, inte om verksamhetens innehåll och utformning (a. prop. s. 48).

Byggnadsnämndens behörighet är delvis kopplad till översiktsplanens aktualitet

Enligt PBL är huvudregeln att detaljplaner ska antas av kommunfullmäktige. Fullmäktige får uppdra åt byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen att anta planer som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse (jfr 5 kap. 27 §).

Av förarbetena till ÄPBL, som i det här avseendet inte har ändrats till nya PBL, framgår bl.a. följande angående möjligheten för fullmäktige att delegera sin beslutanderätt ifråga om antagande av detaljplaner (prop. 1985/86:1 s. 624 f.).

Beslut att anta sådana detaljplaner som är av rutinkaraktär eller av ringa intresse från allmän synpunkt bör delegeras. Däremot bör fullmäktige själv anta detaljplaner för större områden, planer som reglerar många motstridiga intressen, särskilt känsliga miljöer eller som är av principiellt intresse. Fullmäktige bör också själv anta planer som medför större ekonomiska eller andra åtaganden för kommunen, om inte åtagandet beslutats i annat sammanhang.

Vidare anger departementschefen att principerna för delegering även påverkas av tidsaspekten.

Under en första period efter att [ÄPBL] har trätt i kraft bör fullmäktiges delegation vara ganska snäv. Antagandet av planer av rutinkaraktär kan givetvis delegeras, liksom alla detaljplaner som handläggs genom enkelt planförfarande enligt 28 §. När fullmäktige har hunnit anta översiktsplanen enligt 4 kap. [ÄPBL] inträder ett annat läge. Översiktsplanen har bl.a. till uppgift att ge riktlinjer för detaljplaneläggningen. Översiktsplanen kan alltså utformas så att planen i tillräcklig grad kommer att innehålla fullmäktiges direktiv för detaljplaneläggningen. Översiktsplanen blir i sådana fall ett bra underlag för att besluta om delegation av detaljplaner inom entydiga och avgränsade områden i kommunen. En genomarbetad översiktsplan kan alltså ge möjlighet till en ökad delegation.

Desutom anges att en annan fråga som påverkar delegationens omfattning är om det finns motsatta uppfattningar mellan staten och kommunen om hur de allmänna intressena ska beaktas i ett visst område.

Många kommuner har beslutat om delegation till byggnadsnämnd i enlighet med bestämmelsen. För att delegera används vanligtvis en formulering att det åligger nämnden att i kommunfullmäktiges ställe anta, ändra eller upphäva detaljplan eller områdesbestämmelser, som inte är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt. Med en sådan formulering har kommunfullmäktige delegerat beslutanderätten angående t.ex. antagande av detaljplaner så långt som är det nu är möjligt enligt 3 kap. KL och 5 kap. 27 § PBL.

I förarbetena betonas särskilt förhållandena före och efter det att en översiktsplan antagits. Orsaken till detta var att översiktsplanen infördes genom ÄPBL 1987. I dag ska alla kommuner ha en översiktsplan. Översiktsplanerna har dock inte alltid utvecklats i takt med tiden och de är därför inte alltid aktuella. Översiktsplanerna ger därmed inte alltid fullt ut det tänkta stödet för delegation till nämnd ifrån fullmäktige.

Förarbeten och praxis begränsar onödigtvis handlingsutrymmet för byggnadsnämnden

Instansordningen ändrades den 2 maj 2011. Liksom tidigare överklagas ett kommunalt beslut att anta en detaljplan i första hand till länsstyrelsen, men därefter till mark- och miljödomstolen. Mark-

och miljödomstolens dom får överklagas till Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, förutsatt att domstolen meddelar prövningstillstånd. Enligt den nya instansordningen för PBL-mål är Högsta domstolen, HD, högsta instans. För en prövning i HD krävs emellertid både att den s.k. ”ventilen” öppnas, dvs. att MÖD tillåter ett överklagande av sin egen dom, och att HD meddelar prövningstillstånd.

Vid överklagande av detaljplaner prövas antagandebeslutet ur olika perspektiv, som numera enligt PBL ska framgå av överklagandet. En domstol får således inte på eget initiativ (eller *ex officio*) ta upp frågan om en byggnadsnämnds behörighet.

På grund av kommunernas relativt stora handlingsfrihet vad gäller detaljplanernas materiella innehåll, fokuseras ofta överklagandena på formella frågor för att nå framgång. De nämnda farhågorna vid reformeringen av kommunallagen har enligt vår mening besannats. Otydligheten i delegationsreglerna har öppnat för att många överklaganden handlar om just denna fråga.

Tidigare utgjorde Högsta förvaltningsdomstolen, HFD, högsta instans. Flera avgöranden kring byggnadsnämndernas behörighet har kommit från HFD i mål som avser ÄPBL.

Några mål från HD finns ännu inte fråga om nya PBL. Däremot finns några avgöranden från MÖD, som trots sitt något begränsade prejudikatvärde ändå kan sägas ha intresse i detta sammanhang.

I ett mål⁶ hade byggnadsnämnden antagit en detaljplan. I detaljplanen gavs byggrätt för uppförande av bl.a. en byggnad med 17 våningar och två byggnader med 9 våningar. Det höga huset skulle enligt planbeskrivningen bli ett landmärke som skulle synas från stora delar av staden. Den planerade markanvändningen tillät också inslag av handel och service. MÖD ansåg att detaljplanen hade visst stöd i översiktsplanen men att detaljplanen skulle få betydelse för stadsbilden. Planen ansågs därmed även vara av större vikt. Enligt domen angav översiktsplanen att hela tätorten var bebyggelseområde med gröns- och rekreationsytor, men utan angivelse av exploateringsgrad eller lämpliga lägen för landmärken eller andra för stadsbilden utmärkande byggnader. Domstolen konstaterade därefter att detaljplanen, såsom den utformats, inte kunde anses ha något konkret stöd i översiktsplanen. Sammanfattningsvis fann domstolen att

⁶ Mark- och miljööverdomstolens dom den 13 augusti 2012 avseende detaljplan för kv. Domherren, Göteborgs kommun, mål nr P 8591-11.

detaljplanen var av såväl principiell beskaffenhet som av stor vikt. Byggnadsnämndens beslut att anta detaljplanen upphävdes därför.

Avgörandet innebär att domstolen ansett att det krävs ett konkret stöd för att en byggnadsnämnd ska kunna besluta på delegation i ett ärende som det aktuella. Översiktsplanens detaljeringsgrad blir därmed avgörande för om delegation ska kunna anses föreligga. Översiktsplaner anger emellertid just översiktligt vad som kan utgöra lämplig markanvändning.

Av de rättsfall vi har tagit del av har vi inte funnit några hänvisningar till förarbetena till kommunallagen.

Även i PBL återfinns uttrycket ”inte är av stor vikt eller har principiell betydelse”. Beträffande denna reglering och motsvarande förarbeten innebär dessa enligt vår mening en ytterligare begränsning i förhållande till förarbetena till regeringsformen och kommunallagen. Det som ovan anges från förarbetena till PBL citeras ofta i beslut angående delegation till byggnadsnämnd. Det är inte helt enkelt att dra slutsatser av de domar som finns, men domstolarna verkar ofta anse att en stor detaljplan per definition har stor betydelse för allmänheten och sakägare och att den därmed även är av principiell beskaffenhet. Vi instämmer inte i denna tolkning.

I Sverige finns en rättstradition som går ut på att finna stöd för tillämpning av lagregler i förarbeten. Denna tradition leder i sista fall bort från en lagregels ordalydelse. Aktuella förarbetsuttalanden till RF, KL och PBL är klart motstridiga. Regeringsformens förarbeten ger vittgående möjligheter för delegation till nämnd, medan förarbeten till PBL är mer begränsande. Vi anser att det kan ifrågasättas om inte förarbeten till PBL går längre i begränsande riktning än vad ordalydelsen i lagtexten anger.

Det är olyckligt att lagstiftaren genom inkonsekventa förarbetsuttalanden gett uttryck för olika definitioner av uttrycket ”av principiellt intresse eller av större vikt”. De olika formuleringarna öppnar samtidigt för möjligheten att öka delegationen till byggnadsnämnden, om definitionen i förarbetena till regeringsformen tillämpas, vilket är en väg vi avser pröva.

Regeringsformens gränser bör ligga till grund för vilka detaljplaner som byggnadsnämnden kan anta

För att begreppet ”principiellt intresse eller av större vikt” ska få en innebörd som språkligt sett mer överensstämmer med den lydelse som används i regeringsformen, anser vi att följande åtgärder bör vidtas.

Mot bakgrund av att förarbetsuttalandet till ÄPBL angående delegation tycks tillmätas avsevärd vikt av domstolarna, måste dessa uttalanden ”skrivas bort”. Förarbeten till den nya bestämmelsen bör hänvisa till 1 kap. 7 § RF, som anger att fullmäktiges beslutskompetens i huvudsak gäller beslut av mer grundläggande natur eller av mera generell räckvidd (prop. 1973:90 s. 231) och att det ska vara fråga om avgöranden där det politiska momentet, allmänt sett, är dominerande. Alternativt kan vad som sägs i förarbeten inarbetas i lagtexten. Ärenden som utgör stor vikt bör kunna variera beroende på kommunens storlek. Detta bör anges i förarbetena till ändringen.

Översiktsplanens betydelse kan tonas ned. Det väsentliga är att vid delegation till nämnd bör inte nämnden besluta i strid med översiktsplan. Något uttryckligt konkret stöd är inte rimligt att kräva, om man vill skynda på principen. Naturligtvis måste kommunerna också ange i reglemente till byggnadsnämnden vilken delegation som lämnas. Gestaltungsfrågor bör särskilt vara en fråga för byggnadsnämnden, som är kommunens expertnämnd i frågan. Genom en ny lydelse av lagtexten och förarbetena utökas möjligheten till delegation till byggnadsnämnden i rätt riktning.

Vi anser att det även i framtiden är lämpligt att detaljplaner som medför stora ekonomiska åtaganden för kommunen ska antas av kommunfullmäktige. Denna begränsning bör framgå direkt av PBL.

Den konstitutionella begränsningen mot en mer vittgående delegation finns i regeringsformen. Vi anser att det inte finns behov av att föreslå någon grundlagsändring med anledning av denna fråga.

6.7 Den privata initiativrätten behöver stärkas, men behoven minskar med utredningens förslag

Bedömning: Jag anser att det finns goda skäl till att ytterligare stärka den enskildes möjligheter att skapa förutsättningar för önskvärda exploateringar. Med mina förslag i övrigt kommer dock behovet av nya detaljplaner att minska, varför en förstärkning av den privata initiativrätten i kombination med övriga förslag inte är lika angelägen.

Planbeskedet garanterar inte en prövning i sak

Genom nya PBL infördes rätten att få ett planbesked från kommunen. Denna rätt innebär bl.a. att den som avser att vidta en åtgärd som kan antas förutsätta att en detaljplan behöver antas, ändras eller upphävas, kan begära att kommunen redovisar sin avsikt i frågan om att påbörja ett sådant planläggningsarbete (jfr 5 kap. 2 §). När kommunen har fått en begäran om planbesked, ska den ge sitt planbesked inom fyra månader, om kommunen och den som har lämnat begäran inte kommer överens om något annat (jfr 5 kap. 4 §).

Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser att inleda en planläggning. Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska den i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen, enligt egen bedömning, kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Om kommunen inte avser att inleda en planläggning, ska den i planbeskedet ange skälen för det (jfr 5 kap. 5 §). Kommunens beslut i fråga om ett planbeslut får inte överklagas (jfr 13 kap. 2 §).

Planbeskedet infördes i PBL efter förslag från Byggprocessutredningen. Någon motsvarande initiativrätt fanns inte enligt ÄPBL. En inte ovanlig situation enligt äldre rätt var att det då kunde dröja lång tid – ibland flera år – innan kommunen besvarade en fråga om det fanns förutsättningar för att inleda ett visst planarbete.

Byggprocessutredningen tvekade om ett vägrat planbesked verkligen behövde motiveras, men stannade för att så ändå borde ske (SOU 2008:68 s. 135).

Ett vägrat planbesked bör naturligen inte kunna överklagas i sak av sökanden, lika litet som ett positivt planbesked bör kunna angripas av

grannar och andra sakägare. Endast laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen bör vara möjlig i båda fallen. Mot den bakgrunden är det inte självklart, att lagstiftningen ska ställa krav på motivering av planbeskeden. För beslut som kan överklagas endast genom laglighetsprövning gäller enligt 31 § förvaltningslagen inte kravet på motivering i 20 § samma lag. Trots allt vill vi föreslå en motiveringsskyldighet för vägrade planbesked. Det kan nämligen många gånger tänkas vara värdefullt för sökanden att få reda på skälen till varför planläggning eller planändring inte kan komma till stånd enligt kommunens uppfattning. Om hindret ligger i en faktor som kan förändras genom sökandens egna insatser eller till följd av samhällets åtgärder eller på något annat sätt, kan ju ärendet aktualiseras på nytt, sedan hindret blivit undanröjt.

Det behöver knappast sägas, men i tydlighetens intresse tar vi ändå upp det. Ett vägrat planbesked måste naturligtvis hämta sitt stöd endast i sådana aspekter som PBL behandlar. Det är därför inte ett sakligt hållbart skäl, att en kommun åberopar t.ex. resursbrist för att avslå en ansökan om planbesked.

Som redovisats ovan ska kommunen, om den avser att inleda en planläggning, i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen, enligt egen bedömning, kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Om kommunen inte avser att inleda en planläggning, ska den i planbeskedet ange skälen för det. Eftersom beslutet inte kan överklagas, finns det emellertid inget som hindrar att kommunen ger en schablonartad eller intetsägande motivering till sitt ställningstagande. Enligt uppgift till utredningen förekommer det att motiveringar i negativa planbesked uppvisar brister i detta avseende. Mot denna bakgrund finns anledning att överväga om inte planbeskeden bör kunna överklagas.

En möjlighet att överklaga planbeskedet skulle stärka institutet

Ett planbesked innebär enbart ett besked att kommunen avser att inleda ett planarbete. Kommunen kan när som helst ändra sig och avbryta planarbetet utan att det då uppkommer någon rätt till överklagande eller någon möjlighet att utkräva skadestånd för de ansträngningar som kan ha gjorts. Ett planbesked är alltså ingen garanti för att en detaljplan slutligen kommer att antas av kommunen. På det sättet är ett planbesked inte direkt jämförbart med ett förhandsbesked, eftersom ett sådant har rättsligt bindande verkan för fortsatt beslutsfattande. Institutet är emellertid jämförbara i den meningen att sökanden i båda ärendetyperna kan beskriva sitt

förslag endast till dess huvuddrag, som ett underlag inför den fortsatta processen.

Genom en områdesplan kommer kommunen att redovisa den tänkta markanvändningen mera detaljerat i framtiden. Vi menar att det då finns anledning att se annorlunda på planbeskedet än vad som var fallet när Byggprocessutredningen utredde frågan.

Kommunen kommer i områdesplanen att ha tagit ställning till vad som kan anses utgöra en lämplig markanvändning på en viss fastighet, t.ex. bostäder eller kontor, låt vara att områdesplanen inte är bindande och att den föreslagna markanvändningen ännu inte har prövats mot berörda enskilda intressen.

Om någon ansöker om ett planbesked i syfte att inleda en planläggning som överensstämmer med områdesplanen, finns det naturligtvis ett befogat intresse för den enskilde att få en förklaring om kommunen då väljer att ge ett negativt planbesked, dvs. ett planbesked med innebörden att någon planläggning inte ska inledas. Som Byggprocessutredningen påpekade, kan det ju vara värdefullt för sökanden att få reda på skälen till varför planläggning eller planändring inte kan komma till stånd enligt kommunens uppfattning, i synnerhet om den enskilde själv har möjlighet att påverka de förhållanden som låg bakom kommunens ställningstagande. Om inte annat, så skapar en tydlig motivering en bättre transparens i processen. Även utifrån detta perspektiv bör det finnas ett intresse från lagstiftarens sida att säkerställa att kommunen motiverar sitt ställningstagande på ett godtagbart sätt.

Vanligtvis är det naturligtvis enklare att hitta en lösning om kommunens tjänstemän och sökanden efter ett negativt planbesked diskuterar igenom vad som behöver ändras i den enskildes ansökan för att kommunen ska kunna inleda planläggningen. Samtidigt tror vi att själva möjligheten att kunna överklaga ett negativt planbesked i sig kan leda till att kommunens beslut motiveras bättre. Vi har därför övervägt ett sådant förslag, trots att det strider mot den allmänna principen om att det normalt sett inte är möjligt att klaga på en motivering om det inte ändrar beslutet i sak.

Det är önskvärt att stärka den privata initiativrätten ytterligare, men i nuläget saknas förutsättningar för reformer

Planbesked används i första hand av enskilda byggherrar som behöver upprätta, ändra eller upphäva en detaljplan. I fråga om större etableringar är det ovanligt att ett planbesked används som underlag för exploateringen. I dessa fall sker vanligtvis en förhandling direkt mellan byggherren och kommunen. Planbeskeden torde därför ha störst betydelse för mindre byggbolag och enskilda. Det är alltså i första hand de svagare byggherrarnas ställning som behöver stärkas för att säkerställa att den enskildes initiativkraft kan tas till vara för att bl.a. tillgodose behovet av bostäder.

I Norge finns en starkare ställning för den som behöver upprätta en detaljplan, och det är även möjligt för den enskilde att själv genomföra vissa moment i planarbetet. Kommunen har dock kvar det avgörande inflytandet i det norska systemet. En betydande skillnad är att den norska *kommuneplanen* i normalfallet är mer genomarbetad än vår svenska översiktsplan. Till dess att kommunerna har upprättat de områdesplaner som vi föreslår i avsnitt 6.1 kommer det därför att vara svårt att överföra det norska systemet till svenska förhållanden.

Samtidigt konstaterar vi att utredningens förslag kommer att minska behovet av nya, ändrade och upphävda detaljplaner. Genom områdesplanen blir det möjligt att exploatera nya områden direkt genom bygglov, utan att först behöva upprätta en detaljplan. Även förslaget att planbestämmelserna i befintliga detaljplaner i princip ska upphöra att gälla efter genomförandetiden, reducerar behovet av nya detaljplaner, liksom att detaljplanekravet som sådant ges en delvis ny innebörd. Med dessa reformer stärks den enskildes roll, genom att fler åtgärder kan prövas direkt i bygglovet. Därtill är planbeskeden en relativt ny företeelse i svensk rätt, där erfarenhetsbasen endast är två år. Innan det finns fler planbesked att dra erfarenheter ifrån kan det ifrågasättas om tiden är mogen för förändringar.

Mot denna bakgrund har utredningen stannat för att inte föreslå några ändringar i sak när det gäller planbeskeden, även om vi i princip anser att det finns goda skäl till att ytterligare stärka den enskildes möjligheter att skapa förutsättningar för önskvärda exploateringar.

6.8 Bostadsförsörjningsfrågorna behöver stärkas i plan- och bygglagen

6.8.1 Bostadsförsörjningen förtydligas som allmänt intresse

Förslag: Jag föreslår att det ska framgå av PBL att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är ett allmänt intresse.

Bostadsbristen är ett hinder för tillväxten i många län

En fungerande bostadsmarknad är av stor betydelse för att en region ska kunna utvecklas. Befolkningstillväxten och det låga bostadsbyggandet leder till att många av landets tillväxtregioner har en omfattande brist på bostäder. Den allt hårdare konkurrensen om bostäderna påverkar särskilt unga, nyanlända och studenter, men bidrar även till att det blir svårare att tillgodose behovet av arbetskraft i allmänhet. Detta får i sin tur en tillväxthämmande effekt.

Trots det har nyproduktionen av bostäder i många län legat på för låga nivåer under flera år och den ackumulerade bostadsbristen blir allt större. Länsstyrelsen i Stockholms län bedömer att bostadsproduktionen behöver fördubblas jämfört med i dag⁷.

Ur detta perspektiv måste det anses vara anmärkningsvärt att bostadsförsörjningen inte utgör ett tydligt allmänt intresse enligt PBL.

Bostadsförsörjningen behöver uppmärksammas i planeringen

Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, bostadsförsörjningslagen, ska varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder. Kommunen ska även främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Enligt bostadsförsörjningslagen ska kommunen planera så att behovet av bostäder kan tillgodoses, medan de verktyg som PBL erbjuder genom planläggning m.m. medför att kommunen kan skapa förutsättningar för nya bostäder så att behovet kan tillgodo-

⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län, *Läget i länet – Bostadsmarknaden i Stockholms län 2012*, Rapport 2012:16.

ses. Ingen av lagarna förutsätter att kommunen själv behöver tillgodose behovet, utan behovet kan lika gärna tillgodoses genom att andra byggherrar bygger och tillhandahåller bostäder.

Som vi har redovisat i avsnitt 3.2.1 finns det i dag inte någon koppling mellan kommunernas bostadsförsörjningsansvar och PBL för att skapa förutsättningar för bostadsbyggande.

Boverket har i samband med en översyn av bostadsförsörjningslagen föreslagit att kommunens boendeprogram ska utgöra underlag vid planläggning enligt PBL⁸. För att stärka kopplingen mellan bostadsförsörjningslagen och PBL har Boverket föreslagit en komplettering av PBL som gör bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i kommunen till ett allmänt intresse enligt PBL (genom en ny punkt i 2 kap. 3 §). En sådan lagändring skulle enligt Boverket tydliggöra och understryka kommunens ansvar för boendefrågor samt stärka kopplingen mellan kommunens arbete med boendeplanering och kommunens fysiska planering⁹.

Vi delar uppfattningen att det är angeläget att kommunens arbete med planer och program som rör boendefrågor samordnas inom kommunen. Det är därför bra om lagstiftaren kan förtydliga sambandet mellan kommunens arbete med boendeplanering och kommunens planläggning av mark och vatten. Utredningen föreslår således att Boverkets förslag genomförs.

Bostadsförsörjningen som allmänt intresse

Vid prövning av frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen (jfr 2 kap. 1 §). De allmänna intressen som kommunen måste ta hänsyn till vid prövningar enligt PBL finns samlade i 2 kap. Utgångspunkten för kommunens bedömning vid prövning av frågor enligt PBL är att mark- och vattenområden ska användas till det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till läge, beskaffenhet och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning (jfr 2 kap. 2 §).

För de allmänna intressena i 2 kap. finns särskilda redovisningskrav. Kommunens översiktsplan ska innehålla en redovisning av hur kommunen ska ta hänsyn till dessa allmänna intressen vid

⁸ Boverket, *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*, Rapport 2012:12.

⁹ Boverket, *Tillägg till rapport 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*, 2012.

beslut om användningen av mark- och vattenområden (jfr 3 kap. 4 §).

Om bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet görs till ett allmänt intresse enligt PBL, skulle detta innebära att boendefrågorna får en större tyngd när lagen tillämpas. Vidare får länsstyrelsen ett tydligt lagstöd i PBL för att arbeta med boendefrågor inom ramen för planprocessen. Länsstyrelsen får anses ha bättre förutsättningar för att kunna överblicka bostadssituationen i länet än vad en enskild kommun kan tänkas ha. Länsstyrelsen kan därigenom bidra till att bostadsförsörjningsfrågorna samordnas mellan kommunerna i länet. Redan i dag har länsstyrelsen ett ansvar enligt 2 § bostadsförsörjningslagen för att ge kommunen råd, information och underlag för deras planering av bostadsförsörjningen. Däremot finns inte motsvarande ansvar i PBL, vilket kan medföra att bostadsförsörjningsfrågorna inte uppmärksammas i den omfattning som bör ske när kommunen planlägger hur mark och vatten ska användas.

När kommunen upprättar ett förslag till översiktsplan, ska samråd ske med bl.a. länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska under samrådet tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar och ge råd om de allmänna intressen enligt 2 kap. som påverkar kommunens beslut om användning av mark och vatten (jfr 3 kap. 10 §). Eftersom länsstyrelsen redan i dag ska ge råd och information samt lämna underlag för kommunens boendeplanering enligt bostadsförsörjningslagen, bör ett utökat ansvar för länsstyrelsen enligt PBL inte medföra någon ökad arbetsbörda av betydelse.

Vid samråd om ett förslag till detaljplan och områdesbestämmelser har länsstyrelsen till uppgift att särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Detta innebär att hänsyn även i detta sammanhang ska tas till boendefrågorna.

Om bostadsförsörjningen görs till ett allmänt intresse kommer den mellankommunala samordningen troligtvis att öka. Även detta skäl talar för att Boverkets förslag bör genomföras. Boverket har emellertid föreslagit att det allmänna intresset ska avse bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet *i kommunen*. Eftersom 2 kap. 3 § anger att planläggning ska främja angivna intressen med hänsyn till bl.a. mellankommunala och regionala förhållanden, blir det enligt vår mening oklart varför det allmänna intresset endast ska avse bostadsbyggande och utveckling i den egna kommunen. Tvärtom bottnar lagändringen i behovet av att beakta mellankommunala och regionala förhållanden när bostadsförsörjningsfrågorna diskuteras, snarare än att enbart beakta förhållandena

innanför den egna kommungränsen. Vi föreslår sålunda att tillägget ”i kommunen” utgår.

6.8.2 Bostadsförsörjningen behöver redovisas i översiktsplanen

Förslag: Jag föreslår att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose behovet av bostäder under den kommande tioårsperioden.

I avsnitt 3.2.1 redovisar vi att kommunerna har ett allmänt bostadsförsörjningsansvar enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar, bostadsförsörjningslagen. Enligt lagen ska kommunerna bl.a. skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs.

Bostadsförsörjningslagen infördes år 2001. Den innebär en viss förenkling i förhållande till den föregående bostadsförsörjningslagen från 1947. Lagstiftaren ville ge kommunerna större utrymme att själva forma bostadsförsörjningsplaneringen. Lagen innebär i korthet följande.¹⁰

- Kommunen ska planera för bostadsförsörjningen så att alla i kommunen kan leva i goda bostäder. Formerna för hur denna planering ska bedrivas preciseras inte, men den ska främja att ändamålsenliga åtgärder förbereds och genomförs. Det kan till exempel röra sig om underlag för en strategisk markpolitik och en god planeringsberedskap.
- Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige minst en gång per mandatperiod. I lagen preciseras inte vad riktlinjerna ska omfatta eller på vilket sätt de ska dokumenteras, utan tonvikten ligger på att riktlinjerna förankras väl i den lokala politiska debatten.
- Kommunen ska vid behov samråda med andra kommuner som berörs av planeringen. I förarbetena pekades särskilt på storstadsregionerna, där ofta flera kommuner utgör en gemensam

¹⁰ Efter Boverkets rapport 2012:12, *Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*.

arbets- och bostadsmarknad, och där det kan krävas ett regionalt perspektiv på boendefrågorna.

- Om det behövs med hänsyn till situationen på bostadsmarknaden ska kommunen anordna bostadsförmedling.
- Regeringen kan begära in underlag om kommunernas boendeplanering. Denna möjlighet har hittills använts vid ett tillfälle, när kommunerna i Stockholms län år 2011 fick i uppdrag att redovisa hur de arbetar med bostadsförsörjningen.
- Kommunernas ansvar enligt bostadsförsörjningslagen medför ingen utkrävbar rätt till bostad för den enskilde.

Bostadsförsörjningen tangerar naturligtvis PBL:s bestämmelser om planläggning och markanvändning. Bl.a. anger portalparagrafen i PBL att syftet med bestämmelserna är att främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Kopplingen mellan de båda lagarna är emellertid otydlig.

Vi menar att det är önskvärt att boendeplaneringen enligt bostadsförsörjningslagen och kommunernas arbete enligt PBL samordnas i större utsträckning. Om en kommun i sina riktlinjer för bostadsförsörjningen anger att det behöver byggas ett visst antal bostäder för att tillgodose det framtida behovet, framstår det närmast som en självklarhet att detta behov bör leda till att kommunen inom ramen för den fysiska planeringen anger var och hur dessa bostäder bör komma till stånd. Vi menar att detta behov i första hand bör komma till uttryck i översiktsplanen.

I avsnitt 6.8.1 har vi föreslagit att bostadsförsörjningen behöver pekas ut som ett allmänt intresse i 2 kap. I PBL finns krav på att kommunen i översiktsplanen ska redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen kommer att tillgodoses vid beslut om användningen av mark- och vattenområden (jfr 3 kap. 4 §). Vi menar dock att bostadsförsörjningsintresset behöver stärkas ytterligare, genom bestämmelser om att kommunen ska redovisa i översiktsplanen hur behovet av bostäder ska tillgodoses. I den mån behovet lämpligen tillgodoses genom ny bostadsbebyggelse, bör kommunen precisera hur behovet ska tillgodoses, t.ex. i vilka områden som det är aktuellt att exploatera för nya bostäder. Därigenom skapas en tydlig koppling mellan

översiktsplanen och kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen. Därmed inte sagt att bostadsbehovet med nödvändighet behöver tillgodoses genom att nya områden pekas ut för bostadsbebyggelse. Behovet kan lika gärna tillgodoses genom förändringar eller kompletteringar i befintlig bebyggelse. I den mån det finns ett överskott av bostäder kan det vara lämpligt att kommunen, åtminstone kortfattat, visar hur balans kan uppnås i beståndet. Avsikten med lagändringen är således att redovisa hur kommunens ställningstaganden till den framtida bostadsförsörjningen kan omsättas i den fysiska planeringen, inte att dubblera innehållet i översiktsplanen och kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen.

För att en redovisning i översiktsplanen ska vara meningsfull behöver behovet av mark redovisas för en avgränsad tid. Tiden bör lämpligen omfatta tio år. Kortare tid än så kan göra det svårt att uppnå den långsiktighet som krävs i bostadsförsörjningsfrågan. Om tiden görs längre än så kan förändringar av behoven samt osäkerheterna i kommunens befolkningsprognoser medföra att översiktsplanen inte blir tillförlitlig.

Redovisningskravet bör omfatta den kommunomfattande översiktsplanen. Eftersom områdesplanen är en del av den kommunomfattande översiktsplanen finns det naturligtvis inget som hindrar att den mark som behövs för detta ändamål även pekas ut i områdesplanen. Ofta bör det vara naturligt att den övergripande redovisningen i den kommunomfattande översiktsplanen följs upp och preciseras i områdesplanen.

6.8.3 Möjligheterna att ingripa med planföreläggande förtydligas

Förslag: Jag föreslår att lagen förtydligas med att bostadsförsörjningen är en sådan mellankommunal fråga som kan föranleda ett planföreläggande från regeringen.

Kommunen ska ta hänsyn till mellankommunala förhållanden vid planläggning enligt PBL. Genom nya PBL infördes även tydligare bestämmelser om hänsyn till regionala förhållanden (jfr 2 kap. 3 § och 3 kap. 5 §).

Länsstyrelsen har ett särskilt ansvar för att bevaka mellankommunala frågor. När det gäller en översiktsplan, en detaljplan eller

områdesbestämmelser ska länsstyrelsen i samband med samrådet bl.a. verka för frågor om användningen av mark- och vattenområden som rör två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt. Under utställningstiden ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över förslaget till översiktsplan. I granskningsyttrandet ska länsstyrelsen ange om frågor gällande användningen av mark- och vattenområden som rör två eller flera kommuner inte har samordnats på lämpligt sätt. Länsstyrelsen har motsvarande ansvar även när det gäller detaljplaner och områdesbestämmelser. Länsstyrelsen kan t.ex. upphäva en detaljplan som innebär att frågor rörande användningen av mark- och vattenområden som rör två eller flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt. I detta sammanhang vill vi dock påminna om att utredningen i avsnitt 6.3 har föreslagit att länsstyrelsen inte ska kunna ingripa inom ett område med områdesplan på den grunden att ett riksintresse inte tillgodoses eller att användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner gemensamt inte samordnas på lämpligt sätt.

I samband med att ÄPBL infördes, diskuterades vad som är att anse som en fråga av mellankommunalt intresse. Det finns här anledning att återge vad departementschefen framförde i detta avseende (prop. 1985/86:1 s. 337 f.).

Jag övergår nu till att något utveckla tankarna bakom den provningsgrund som gäller brister i den mellankommunala samordningen.

[...]

Länsstyrelsen bör genom det nu föreslagna systemet med överprövning kunna bevaka att de planer som de olika kommunerna tar fram på ett gemensamt underlag inte blir inbördes oförenliga. Givetvis bör länsstyrelsen också svara för att motsvarande avstämning sker i de fall där en kommun utan föregående regionalt samarbete upprättar en plan som kan få effekter för någon av grannkommunerna.

För att något belysa vilka typer av frågor som jag syftar på med denna provningsgrund vill jag ange några exempel. Frågor som kan vara av regional eller interkommunal betydelse är lokaliseringen av flygplatser, sträckningen av vägar, banor och ledningar, läget för större tåktar, anläggningar för sophantering, större serviceanläggningar, småbåtshamnar och andra fritidsanläggningar. En annan fråga av detta slag kan vara lokaliseringen av större detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun. Hit hör också bevarandet av regionalt betydelsefulla friluftsområden och kulturmiljöer liksom större sammanhängande grönområden. Över huvud taget anser jag det vara viktigt att de regionala naturvårdsintressena får ett starkt stöd genom länsstyrelsens prövning.

När det gäller sysselsättningsfrågorna i en vidare bemärkelse är en viktig aspekt för kommunerna att beakta vid planeringen att arbetsplatser och bostäder lokaliseras på sådant sätt i förhållande till varandra att det blir lätt för människorna att nå service och sysselsättning. Bl.a. sådana hänsyn ligger bakom den föreslagna bestämmelsen att beslut enligt PBL skall främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling.

Kommunala beslut som rör frågor av detta slag – boende, arbete och service – får ibland effekter för hela regionen eller åtminstone för delar av den. Kommunerna är i dessa fall starkt beroende av varandra, och det är angeläget att de satsningar som görs blir samstämda. Staten bör då ha en möjlighet att påverka hur bostäder och arbetsplatser förläggs och att se till att en rimlig framtida kollektivtrafikförsörjning kan upprätthållas. Enligt min mening bör den överprövningsgrund som avser bristande mellankommunal samordning täcka sådana situationer. På det sättet kan länsstyrelsen jämföra kommunernas fysiska planer och samordna dem där de inte är förenliga med varandra.

Redan i propositionen till ÄPBL framförs således tanken på att bostadsförsörjningsfrågorna i vissa fall kan anses utgöra en mellankommunal fråga, åtminstone i de fall när det kommunerna är starkt beroende av varandra. Samhällsutvecklingen därefter har bl.a. inneburit en ökad regionalisering, där kommungränserna får allt mindre betydelse för var människor bosätter sig och pendling sker över allt större områden. Boverket framför i en rapport att boendeplaneringen, dvs. bostadsbyggande och utveckling av det befintliga bostadsbeståndet, i dagens samhälle utgör en mellankommunal och regional fråga¹¹.

I PBL finns instrument som regeringen kan använda för att i vissa fall tvinga en kommun att ta fram en detaljplan, ett s.k. planföreläggande. Detta kan bl.a. tillgripas om det behövs för att tillgodose ett mellankommunalt intresse (jfr 11 kap. 15 §). För det fall en kommun inte följer ett planföreläggande har regeringen möjlighet att driva fram en planändring (jfr 11 kap. 16 §). Regeringen kan således besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram ett förslag och i övrigt göra det arbete som behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna ska kunna antas, ändras eller upphävas. Efter det att länsstyrelsen berett ärendet fattar regeringen beslut om att anta, ändra eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

¹¹ Boverket 2012, *Tillägg till rapport 2012:12 Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen*.

Förutsatt att bostadsförsörjningen ses som ett mellankommunalt intresse har regeringen således möjlighet att besluta om att en kommun ska upprätta en detaljplan för att tillgodose detta intresse.

Vi delar Boverkets uppfattning att regeringen får anses ha möjlighet att besluta om planföreläggande i de fall frågan har en mellankommunal betydelse. Däremot anser vi att det är olyckligt att förarbetena till lagen öppnar för ett synsätt att regeringen endast har detta mandat i vissa fall, t.ex. när kommunerna är starkt beroende av varandra. Utifrån ett regionalt perspektiv kan det ju vara tydligt att bostadsförsörjningen är en mellankommunal fråga, men där en enskild kommun kan uppfatta det som att bostadsmarknaden i princip är i balans och att det starka beroende som förarbetena talar om inte skulle föreligga.

För att undanröja framtida oklarheter i denna fråga anser vi att det bör framgå direkt av lagen att bostadsförsörjning utgör en sådan mellankommunal fråga som kan föranleda ett planföreläggande från regeringen. Lagen bör således kompletteras i detta avseende.

7 Förslagens konsekvenser

Underlaget för denna konsekvensanalys har på utredningens uppdrag tagits fram av institutionen för Samhällsplanering och miljö vid KTH. Institutionen är internationellt utvärderad och anses vara en av världens ledande miljöer i forskning om samhällsplanering. Vid sidan av akademisk forskning är institutionen aktivt engagerad i samarbetsprojekt med regioner, kommuner och företag i frågor rörande lokal och regional samhällsplanering. Analysen har sammanställts av professor Göran Cars.

Analysen har tre delar. Inledningsvis diskuteras ett antal frågor som berör samhällsplaneringens förutsättningar samt möjligheterna att uppnå utredningens mål att förenkla och effektivisera planeringssystemet. I den andra delen analyseras och diskuteras våra överväganden och konkreta förslag. Avslutningsvis görs en sammantagen bedömning av förslagets konsekvenser.

7.1 Förutsättningar för förenkling och effektivisering av planeringssystemet

7.1.1 Nya villkor för stadsbyggande

Om vi blickar bakåt och ser hur villkoren för samhällsplaneringen utvecklats under de senaste decennierna, finns det skäl att tala om att vi lever i en ny tid. Omvärlden har förändrats och därmed på ett högst påtagligt sätt även villkoren för samhällsplaneringen.

I 1947 års byggnadslagstiftning fick kommunerna rätt att bestämma var, när och hur byggandet skulle ske. Begreppet planmonopol blev en realitet. Planerarens roll var att utifrån analyser av behov och förutsättningar lämna förslag som underlag för politiskt beslutsfattande. Denna syn på samhällsplaneringen lever kvar hos många än i dag. Logiken ligger här i konstaterandet att plan- och bygglagen (PBL) på intet sätt desavouerat kommunens plan-

monopol, tvärtom. PBL:s ikraftträdande 1987 har till och med stärkt kommunens roll jämfört med tidigare. Denna föreställning om planeringens roll kontrasterar bjärt mot andra bilder som målas upp i dagens planeringsdebatt. Här är bilden ofta mörk. Det talas om att kommunerna har förlorat sin makt i samhällsplaneringen att den kommunala marken sålts ut och att stadsbyggnads- och planeringskontoren genom nedskärningar berövats resurser och kompetens. Sist men inte minst har ett aktivt näringsliv med ekonomiska resurser tagit ledartröjan i många samhällsbyggnadsprojekt. Vad ska man då tro? Vilken bild är den rätta? Spelar den kommunala samhällsplaneringen en aktiv roll eller är den förpassad till åskådarläktaren? Det finns anledning att utmana bägge dessa bilder.

En ny spelplan

En diskussion om planeringens roll i dagens samhälle måste ta utgångspunkt i de strukturella förändringar som har skett i ekonomin. Dagens samhälle kännetecknas av en ökad rörlighet både hos människor och hos företag. Dagens framväxande företag är ofta rotlösa i bemärkelsen att de inte är bundna till en viss plats som kan erbjuda naturförutsättningar, råvaror eller infrastruktur som gör platsen unik och överlägsen som lokaliseringsort.

Parallellt med denna ökade geografiska rörlighet uppvisar företag inom modern teknologi-, informations-, utbildnings- och tjänsteproduktion också en annan karaktäristisk skillnad i jämförelse med traditionellt näringsliv. Det fasta kapitalets storlek är relativt sett avsevärt mindre och i många fall marginellt. För detta nya näringsliv är det istället det rörliga kapitalet som är den viktigaste tillgången. Det handlar om att attrahera rätt personer, som kan bidra till att förverkliga företagets affärsplan och utvecklingsstrategi. Humankapitalet är av avgörande betydelse för företagets framgång. För företaget får denna verklighet viktiga konsekvenser. Det handlar inte längre om att hitta den plats som är optimal för att producera så effektivt som möjligt. Snarare handlar det om att välja en lokaliseringsort som är attraktiv för den typ av anställda som företaget har behov av.

På motsvarande sätt har rörligheten ökat hos individerna. Förbättrade kommunikationer har inneburit möjligheter att i allt högre grad separera arbete och boende. Konsekvensen har blivit att vi i genomsnitt pendlar allt längre till arbetsplatsen. Omland och upp-

tagningsområde har blivit allt större. Begreppet regionförstoring har blivit en realitet.

Sammanfattningsvis kan man lite förenklat säga att tidigare flyttade individer och arbetskraft till jobben, nu flyttar jobben till arbetskraften. Denna förändring har medfört en ökad konkurrens mellan städer och regioner. Framgångsrik stads- och tätortsutveckling förutsätter i dag genomtänkta strategier för hur staden eller orten ska kunna tillhandahålla sådana kvaliteter att den kan hävda sig i konkurrensen med andra platser.

Dessa förändrade omvärldsfaktorer får stora konsekvenser för samhällsplaneringen. Utvecklingen har lett till en konkurrensituation i vilken både kommunen och näringslivet är parter med viktiga intressen att hävda. För näringslivet handlar det om långsiktig överlevnad, genom att kunna attrahera och behålla anställda. För kommunen handlar det om att kunna hävda sina förtjänster och fördelar som produktions- och livsmiljö i konkurrens med andra kommuner.

Nya villkor för samhällsplaneringen

Slutsatsen av ovanstående resonemang är att de bägge ytterlighetsståndpunkterna – att planmonopolet råder respektive att den kommunala planeringen tappat styrkraften – stämmer illa med verkligheten. Föreställningen att kommunen med stöd i planmonopolet skulle kunna föreskriva samhällsutvecklingen stämmer inte. I praktiskt taget alla projekt av mer än marginell karaktär har kommunen inte ett monopol i bemärkelsen att man kan bestämma vad, var och hur. För att planen ska kunna realiseras, krävs att utomstående aktörer är beredda att göra de investeringar som är nödvändiga. Inte heller föreställningen att kapitalet styr är korrekt. Viljan och de ekonomiska resurserna för att genomföra ett projekt är inte nog för att något ska hända. Kommunen har genom planlagstiftningen kraftfulla medel för att bejaka eller motverka ett projekt. Slutsatsen är alltså att snarare än att tillskriva en aktör makten över planeringen så är verkligheten den att makten är delad mellan deltagande aktörer. Reglerna på spelplanen är sådana att parterna är ömsesidigt beroende av varandra för att ett projekt ska kunna realiseras. Förhandlingar har därmed kommit att bli den gängse metoden för att driva en planeringsidé till genomförande. Processen har blivit gemensam.

Ordet förhandling förekommer inte i PBL, trots att praktiskt taget alla exploateringsprojekt av mer än marginell omfattning inrymmer förhandlingar som en avgörande ingrediens. PBL:s fokus ligger på de formella procedurerna och beslutssituationerna. I realiteten är dessa dock i hög grad bara ett sätt att formellt bekräfta beslut som i realiteten redan tagits i informella sammanhang, i förhandlingar mellan kommunen och andra nyckelaktörer. Detta konstaterande – att planeringens praktik ser radikalt annorlunda ut i dag jämfört med den verklighet som förelåg när PBL arbetades fram – måste utgöra utgångspunkt för envar med ambition att förnyckelfråga som måste adressera enkla och effektivisera plan- och bygglagstiftningen. Den är följande. Hur påverkar ömsesidiga beroendeförhållanden roller och rollfördelning inom samhällsplaneringen, och på vilket sätt måste kommunen agera för att i förhandlingssituationer kunna hävda allmänna intressen?

Kommunen som förhandlare

Det finns en omfattande litteratur om samverkan och förhandlingar. Denna äger i högsta grad relevans för samhällsplaneringen. En av grundreglerna i denna litteratur är att initiativet spelar en avgörande roll för utfallet i en förhandling. Den som har initiativet får ett övertag i förhållande till andra parter. Med initiativet följer två fördelar. Den första innebär att initiativtagaren är bättre förberedd än motparten. Att ta initiativ förutsätter att man har förberett sig, exempelvis genom att fundera över frågor av typen *Hur angeläget är detta projekt? Hur mycket är vi beredda att satsa för att få se det realiserat? Vilka är de viktiga sakintressen som står på spel? Vilka intressen har andra parter? Vilka kan tänkas understödja? Vilka kan tänkas motsätta sig? Vilka möjligheter finns att skapa koalitioner?*

Den andra fördelen ligger i möjligheten att agera strategiskt, dvs. att ställa sig frågor av typen *Om vi säger A, hur agerar vi då om motparten säger B eller C?* Det finns alltså en möjlighet att agera strategiskt, att bestämma en handlingsplan som innebär att man försöker förutsäga tänkbara reaktioner från motparten och att man utifrån denna bedömning kan överväga hur man bäst kan gå vidare.

Initiativet har alltså en stor och avgörande betydelse för utfallet. Samtidigt kan konstateras att detta initiativ i hög grad gått kommunerna ur händerna. I dag är det ofta inte kommunerna som tar

initiativ till större samhällsbyggnadsprojekt, utan privata aktörer. Kommunen frånsäger sig därigenom i realiteten möjligheten att svara för ett långsiktigt hållbart samhällsbyggande. Den ur allmänintresse viktiga funktionen att svara för samordning och långsiktiga strategier går förlorad. Men inte heller ur marknadens intresse är det bra att kommunerna tappat greppet över spelplanen. Även om ett initiativ kan vara starkt önskvärt och lönsamt på kort sikt ur en privat aktörs intresse, kan det vara ofördelaktigt i ett längre perspektiv, också ur privata intressenters synvinkel. Enskilda projekt, hur bra de än ter sig, adderar långt ifrån alltid ihop till en bra och attraktiv helhet.

Hur kan kommunen hävda allmänna intressen i en förhandlingsekonomi?

Spelplanen ser alltså annorlunda ut i dag och det innebär också att spelreglerna förändrats. Den insikt som kanske är allra viktigast är att offentliga och privata aktörer i dagens Sverige är ömsesidigt beroende av varandra. Det är inte så att den ena har makt över den andra. Hur kan då kommunen rusta sig för att effektivt slå vakt om samhällliga och långsiktiga intressen?

Med utgångspunkt i såväl teori som i empiriska studier finns det skäl att understryka betydelsen av initiativets makt. Den kommun som är passiv och som initierar planering först i det ögonblick som andra parter kommer med förslag till utveckling och byggande, kommer att få det utomordentligt svårt att under processens gång effektivt kunna hävda allmänna intressen. Utmaningen ligger i att bättre använda de planingsinstrument kommunen förfogar över. Framför allt skulle översiktsplanen och fördjupningar av denna kunna spela nyckelroller.

Vitalisera den översiktliga planeringen

De första generationerna av översiktsplaner var i hög grad markanvändningsplaner som redovisade en ur kommunalt perspektiv önskvärd utveckling. Analyser av framtida utvecklingshot och utvecklingsmöjligheter lyste i hög grad med sin frånvaro. Likaså saknades ofta problematiseringar och analyser av hur konflikter mellan olika utvecklingsmål, intressen och intressenter skulle kunna hanteras.

Det praktiska resultatet av dessa planer blev många gånger begränsat. Översiktsplanerna fick litet genomslag i verkligheten och i den påföljande detaljplaneringen gick många sina egna vägar utan att bekymra sig allt för mycket över översiktsplanens riktlinjer. Under de senaste åren har vi kunnat se ett nyvaknat intresse för översiktsplaneringen. Parallellt med detta har också formerna för planeringen utvecklats. I väsentligt högre grad än tidigare har översiktsplaneringen blivit analytisk i bemärkelsen att ambitionen är att förstå relationen till omvärlden och hur olika utvecklingstrender påverkar förutsättningarna för kommunen. Kommunens översiktsplan kan bli ett annorlunda planeringsinstrument än tidigare och kan då fungera som en arena, där olika möjliga scenarier och möjligheter behandlas. Handlingsutrymmet ska vara tydligt, men det ska också gå att kunna identifiera effekterna av olika vägval.

En sådan utveckling av översiktsplaneringen skapar förutsättningar för kommunerna att på ett slagkraftigt sätt kunna hävda allmänna och långsiktiga intressen i utvecklingsplaneringen. Välgrundade analyser av framtidsmöjligheter i översiktsplaneringen innebär att kommunerna kan lämna rollen som åskådare och ta rollen som initiativtagare. I detta arbete spelar fördjupningar av översiktsplanen en nyckelroll. Benämningen av dessa fördjupningar varierar. Ofta kallas de Fördjupade översiktsplaner. Den benämningen är olycklig, eftersom den lätt leder till sammanblandningar och begreppsförvirring i relation till översiktsplanen. Vi anser att begreppet områdesplan är tydligt och har därför genomgående använt detta.

Med utgångspunkt i översiktsplanen finns anledning att omsorgsfullt studera var det finns skäl att göra fördjupningar, områdesplaner. Det kan handla om områden där utvecklingsmöjligheterna är oklara, eller i vilka olika aktörer har hamnat i konflikt kring alternativ framtida utveckling. Men framför allt handlar det om att arbeta analytiskt för att kunna identifiera områden som står inför förändring, dvs. områden i vilka omvärldsförändringar kommer att leda till nya förutsättningar. Det kan exempelvis handla om nedläggning av verksamheter (sjukhus, regementen, industrier) i centrala lägen. Det kan också handla om väg- eller järnvägsinvesteringar, som kommer att påverka resmönstren inom och till kommunen, eller en omstrukturering av kommunens hamn- och sjöfartsverksamhet, som innebär att vattennära ytor i centrala lägen friställs.

Denna typ av omvandlingsområden är inget nytt fenomen. De har alltid funnits och kommer alltid att finnas. Traditionellt har de ofta pekats ut i översiktsplanen som områden i förändring och områden som kräver fortsatt utredning. Det beklagliga är att i och med detta har ofta initiativet till förändring gått förlorat för kommunen. Markeringen omvandlingsområde har varit en signal för privata aktörer att här är något på gång eller här finns en potential för utveckling. Bland presumtiva byggherrar och investerare har detta många gånger föranlett en febril aktivitet i vilken kärnfrågorna varit *Vilka är områdets sannolika utveckling? Vilka är dess potentialer? Vilka verksamheter skulle kunna lokaliseras hit? Hur skulle en utvecklingsstrategi kunna formuleras?*

Tyvärr har denna privata aktivitet inte haft någon motsvarighet på den offentliga sidan. Resultatet har ofta blivit att kommunen har blivit tagen på sängen av privata intressenter, som kommit med väl genomarbetade förslag till utveckling. I påföljande förhandlingar har som regel den väl förberedda initiativtagande parten haft ett försteg och därmed också kunnat vinna fördelar.

Dessa inledande och informella faser av planeringsprocessen är avgörande för utfallet. Följaktligen finns det skäl för kommunerna att på ett mer systematiskt sätt än vad som vanligen sker i dag ägna uppmärksamhet åt frågan om initiativets betydelse. Kommunerna måste förskjuta intresse och resurser till detta inledande skede av planeringsprocessen. Kommunen får inte låta sig överrumplas. Innan förhandlingar inleds, måste kommunen själv ha en klar bild av hur den ser på det aktuella området – problem, behov, potentialer och utvecklingsmöjligheter. Kommunen måste alltså hänga med eller kanske till och med blir pådrivare. Man måste skaffa sig handlingsberedskap och våga ta initiativ. Områdesplanen blir ett logiskt instrument för detta arbete.

En första förutsättning för arbete med områdesplanen är att kommunen själv ökar sin kunskap. Insikten att ett område står inför omvandling och att det sannolikt kommer att uppstå ett förändringstryck är inte tillräckligt för att utveckla en områdesplan. För kommunen handlar det om att analysera det aktuella områdets förutsättningar i sig självt, men minst lika viktigt är att förstå hur dessa förutsättningar påverkas av och samspelar med områdets omgivning och kommunen som helhet. Kommunens arbete med områdesplanen kan resultera i ett initiativ, en bred inbjudan till att diskutera områdets framtid, inom de ramar som kommunen uppfattar som realistiska och acceptabla. Med detta initiativ som start-

punkt för utveckling blir uppgiften att initiera en bred dialog och förankring hos olika aktörer som har eller kan komma att få intressen i området som medborgare, privata aktörer, statliga myndigheter m.fl.

7.1.2 Organisatorisk tröghet och motstånd mot förändring

Beslut och handling är långt ifrån alltid samma sak. Otaliga är de beslut som fattas med de bästa avsikter för att förenkla, effektivisera eller att ändra kurs, men ofta leder inte dessa beslut till den avsedda förändringen. På vägen från beslut till handling möts förändringsidén av tröghet och av motstånd som innebär att den tunnas ut eller hamnar i en återvändsgränd. I den akademiska litteraturen finns två begrepp som används för att analysera denna typ av motstånd mot förändring, *path dependence* (stigberoende) och *dynamisk konservatism*.

Teoribildningen om *path dependence* utgår från att människans tänkande och handlande i en viss fråga befinner sig i en huvudfåra av tänkande vad gäller problembilder, mål och konkreta åtgärder. Under tidens gång sker omvärlds- och värderingsförändringar som motiverar nya vägval, val en ny huvudfåra. Trots denna insikt och ambition sker långt ifrån en kursförändring. I alla organisationer – privata såväl som offentliga – finns ett inneboende motstånd mot förändring. Snarare än att välja en ny väg som innebär stora strukturella förändringar av organisationen och systemet, sker ofta endast marginella kursomläggningar. Dessa små stegvisa förändringar kan ibland leda till att organisationen på sikt och gradvis får en radikalt ny struktur och funktion, men de små förändringarna kan lika gärna marginaliseras och arbetet därmed återföras till den gamla huvudfåran. Trots ambitionen att utveckla och förändra blir resultatet oförändrat. Stigberoendet är dock inte en evig sanning. Vid vissa tillfällen kan en tidigare vald utvecklingsfåra komma till vägs ände, beroende på att den upplevs som otidsenlig, men framför allt på att den förändringsbenägne kraftfullt kan påvisa att alternativa utvecklingsvägar vore fördelaktiga.

Fenomenet *path dependence* har i forskningssammanhang illustrerats med hjälp av den svenska bostadspolitik. Otaliga utredningar och politiska beslut har syftat till att lägga om kurs för att effektivare kunna möta problem som exempelvis segregation eller ojämlika villkor mellan upplåtelseformer, dock med klen resultat.

Motkrafter i form av intresseorganisationer, professionella grupperingar och inte minst de individer som upplevt sina intressen hotade av en föreslagen förändring, har effektivt satt käppar i hjulen och åstadkommit en återgång till den sedan tidigare etablerade huvudfåran. Analyser av den svenska bostadsmarknaden bekräftar således teorin om *path dependence*. Ofta blir förändringarna små och marginella, och de möter inte alls de mål och ambitioner som satts upp som utgångspunkter för reformeringen.

Men dessa studier pekar också på punkter där en viss utvecklingsfåra kommit till vägs ände. Två sådana punkter kan ses i svenska bostadspolitik. Den första var 1930- och 1940-talet när bostadsfrågan lyftes till att bli en av hörnstenarna i välfärdsbygget och utvecklingen av den svenska modellen. Det andra skiftet skedde under 1990-talet och den nya huvudfåran som då beträddes kan karaktäriseras med ordet avreglering och ett skifte från plan till marknad. Inte minst hade då beslutet om att avveckla det statliga bostadsfinansieringssystemet avgörande betydelse för förändringarna på bostadsmarknaden.

Analysen av den svenska bostadsmarknaden ger generella lärdomar, som är relevanta också för andra verksamheter och politikområden. Ofta är motkrafterna så starka att endast marginell förändring uppnås. Utvecklingen fortsätter i allt väsentligt att rulla på i samma hjulspår. I vissa lägen och under vissa omständigheter finns dock möjlighet att göra ett nytt vägval. Avgörande för att en sådan mer genomgripande förändring ska kunna ske är två. För det första krävs ett genomtänkt alternativ, som kan erbjuda påtagliga fördelar i förhållande till den rådande ordningen. För det andra krävs en strategi som förenar förändringsbenägna aktörer och en analys av vilka aktörer som kan komma att motverka förändringen, och hur detta motstånd kan övervinnas.

Begreppet *dynamisk konservatism* står som uttryck för en inneboende, ofta outtalad, motvilja mot förändring. När en förändringsidé ser dagens ljus är det ofta svårt att vara annat än positiv. Vem kan rakt av säga nej till förändringar som skulle kunna medge effektivitetsvinster, tidsvinster eller bättre fokusering och kvalitet. Teorin om dynamisk konservatism säger att när vi möter ett förändringsönskemål som gör anspråk på förbättring, har vi som regel inget annat val än att bejaka detta. Det är ju i praktiken otänkbart att svara ”Nej tack, det är bra som det är”. Vi väljer att bejaka, men bejakandet är ofta bara en läpparnas bekännelse. Inombords är vi ofta skeptiska till förändringen. Schematiskt kan

finnas tre skäl till varför vi är avoga – personliga, administrativa eller ideologiska.

Det personliga skälet till skepsis kan vara att den egna professionella rollen hotas. Exempelvis kan en föreslagen organisationsförändring innebära att vissa arbetsmoment rationaliseras, delegeras till lägre nivå eller integreras i andra processer. I detta läge kan det vara svårt att uttalat argumentera mot förändringen, trots att man inser att förändringen kommer att påverka den egna arbetssituationen på ett icke önskvärt sätt. Man kan tvingas ändra invanda och trygga arbetsrutiner, man kan tvingas in i samarbeten i nya konstellationer, som man upplever som hotande eller av andra skäl oönskade, eller man kan rentav bli av med jobbet.

Det organisatoriska skälet till motstånd mot förändring uppstår i det ögonblick man upplever att förändringen kommer att drabba den egna organisationen, exempelvis genom att arbetsuppgifter eller beslutsmandat ändras eller förs till en annan organisation. Oavsett hur rationellt det kan vara, finns det ingen organisation som frivilligt släpper ifrån sig makt eller befogenhet.

Det ideologiska motståndet infinner sig när berörda personer eller organisationer inte delar de värderingar som vägleder förändringsarbetet. Denna ideologiska grund för motstånd kan antingen hänföra sig till att man upplever att de mål och värderingar som lagts fram inte är realistiska och möjliga, eller att man har egna värderingar som skiljer sig från de som lanseras i förslaget till förändring. Ett exempel på denna typ av ideologiskt motstånd mötte Trafikverket när det deklarerade att det nybildade verket inte längre skulle betraktas enbart som infrastrukturbyggare, utan att verkets nya roll skulle vara samhällsbyggarens.

Utredningens övertygelse är att vad som ovan skrivits om motstånd mot förändring är relevant vid överväganden om förändringar av plan- och bygglagstiftningen. För att åstadkomma ett förslag som får praktiskt genomslag och leder till faktisk förändring är det lika viktigt att fundera över trögheter och motstånd som det är att formulera skarpa och genomtänkta förslag.

7.1.3 Incitament för att åstadkomma förändring

Utredningens förslag kommer att innebära stora förändringar av roller och rollfördelning mellan olika aktörer i plan- och byggprocessen. En förutsättning för att förslagen ska leda till att de

praktiskt genomförs är att de berörda aktörerna accepterar förändringarna och att arbetsrutiner och organisation förändras i enlighet med förändringsförslagen. Utmaningen ligger här i att skapa de incitament som krävs för att förändra. Här finns skäl att överväga såväl incitament som belöningar och stimulerar förändring, som sanktioner för ett icke-bejakande av förändringen.

Med utgångspunkt i förslagen kan vi se ett antal frågor där genomförande kan komma att möta motstånd. Dessa diskuteras i det följande.

Förändring av kommunala tjänstemannaroller

Våra förslag om slopat detaljplanekrav liksom slopat krav på bygglov innebär stora förändringar för berörda kommunala tjänstemän. Risken för att förslagen ska möta motstånd av personliga och professionella skäl är betydande. Sannolikt kommer många av de tjänstemän som arbetat med att ta fram detaljplaner framledes att ha ansvar för att ta fram de föreslagna områdesplanerna. Det finns en risk för att dessa tjänstemän överför sin professionalism från detaljplanerande till arbetet med områdesplanen, vilket kommer att kräva en betydande omställning sett ur de perspektiv och ambitioner som har väglett utredningen. Vår uttalade ambition är att förskjuta tyngd mot den översiktliga planeringen och områdesplanen. Det är på denna nivå medborgarna ska inbjudas att aktivt delta i processen och det är här som dialogen med staten om vägningar mellan olika nationella samt mellan nationella och lokala intressen ska göras. De arbetsuppgifter som är kopplade till en områdesplan skiljer sig betydligt från arbetet med att ta fram en detaljplan.

På motsvarande sätt förhåller det sig med bygglovsprövning. För den tjänsteman som bedömt bygglov utifrån dagens detaljplaner väntar en ny verklighet, om våra förslag realiserar. I dag sker bygglovsprövningen i form av en kontroll av att detaljplanens krav är uppfyllda. Med bygglovsprövning utifrån den förordade områdesplanen ska bedömningen ske utifrån lämplighetsprövning. Problemen att realisera dessa förslag handlar dels om berörda tjänstemäns acceptans av förslagen, dels om deras kompetensmässiga förutsättningar att fullgöra dessa nya arbetsuppgifter. För att detta ska fungera bedömer vi att flera åtgärder är nödvändiga. Dels finns det ett uppenbart behov av ett mycket tydligt direktiv om vilka krav en

områdesplan måste uppfylla, liksom hur prövning av bygglov med stöd i områdesplan ska ske. Dels handlar det om utbildning som möjliggör att man kan fullgöra sina nya arbetsuppgifter.

Påverkan på kommunernas ekonomi

I dag har kommunerna två möjligheter till extern finansiering i samband med planering. Dels för kostnader med att upprätta detaljplan (planläggningskostnader), dels för arbete förenat med bygglovsprövningen. Dessa inkomster är mer än marginella. Om våra förslag realiserar, skulle dessa inkomstkällor till stor del kunna försvinna – områdesplanen ersätter i normalfallet detaljplan, och framtagna detaljplan innebär befrielse från bygglovsplikt. Det finns således skäl för kommunerna att inte acceptera detta oavsett vilka övriga fördelar som utredningens förslag skulle innebära. Vi föreslår därför att kommunen framledes ska kunna begära kostnadsersättning för arbetet med den översiktliga planeringen i områdesplanen för att på det sättet kompenseras för inkomstbortfallet.

Vad blir länsstyrelsens roll?

Utredningens förslag innebär också stora förändringar av länsstyrelsens roll i plan- och byggprocessen. Detaljplanekravet är i dag statens redskap för att säkerställa att kommunens planering inte står i strid med nationella intressen. I dag finns en starkt uttalad kritik mot många länsstyrelsers sätt att hantera denna uppgift. Kritiken avser två huvudfrågor. För det första kommer länsstyrelsens synpunkter ofta in sent i detaljplanprocessen. Det innebär utöver tidsfördröjningar också direkta kostnader för att planering har skett förgäves, dvs. arbete som nedlagts på att utveckla lösningar som länsstyrelsen anser står i strid med statliga intressen. Kärnan i kritiken är att länsstyrelsens reaktiva agerande skapar problem och kostnader och att länsstyrelsen måste axla en proaktiv roll och i tidiga skeden av planeringsprocessen artikulera vilka statliga intressen som påverkas, och hur hänsyn ska tas till dessa intressen.

För det andra upplevs ofta att länsstyrelsen talar med kluven tunga. Länsstyrelsen har att bevaka ett antal statliga intressen. I den bästa av världar är dessa intressen förenliga. Många gånger är de dock motsägelsefulla. Nationella intressen vad gäller infrastruktur

kan hamna i konflikt med bevarandeintressen. Områden av riksintresse för energiproduktion kan hamna i konflikt med riksintressen avseende naturvård och friluftsliv etc. Det uttalade önskemålet är här att länsstyrelsen internt, innan den inleder samverkan med kommunen, måste klargöra hur eventuella konflikter mellan statliga mål ska vägas och prioriteras.

I och med vårt förslag att avskaffa detaljplanekravet kommer länsstyrelsens prövning att behöva ske tidigare i processen, under arbetet med översiktsplanen, men framför allt i samband med kommunens områdesplanering. I och med det tillgodoses kommunernas synpunkt att av effektivitetsskäl för processen tidigarelägga länsstyrelsens medverkan. Men förslaget innebär också att länsstyrelsen ska ta fram ett granskningsyttrande över framtagna områdesplaner. Detta förutsätts vara en sammantagen bedömning och avvägning av samtliga de statliga intressen som berörs i planen.

SKL har i en granskning konstaterat att länsstyrelser sinsemellan arbetar på olika sätt och gör helt olika bedömningar. Kritiken mot vissa länsstyrelser rutiner för att hantera plan- och byggfrågor är stark i kommunerna. Denna kritik är inte ny utan har funnits under lång tid. Den fråga vi måste ställa oss i en konsekvensanalys är: Vad får oss att tro att länsstyrelsen skulle förmås att ändra sitt arbetsätt på grundval av utredningens förslag? Vår bedömning är att det incitament som krävs handlar om tydlighet, dvs. att i detalj redovisa i vilket skede länsstyrelsen ska engageras i planeringsprocessen, hur samråd med kommunen ska ske, hur länsstyrelsen internt ska väga nationella intressen och vilka formaliakrav som ska gälla för det granskningsyttrande som styrelsen ska avlämna över en framtagna områdesplan.

7.2 Konsekvenser av utredningens förslag

7.2.1 Övergripande bedömning av ekonomiska effekter

Utredningens förslag kan få stora kommunalekonomiska effekter. Som tidigare nämnts har kommunerna betydande inkomster av plan- och bygglovsavgifter. Hur stora dessa inkomster är har inte gått att utröna, vare sig för enskilda kommuner eller för alla kommuner sammantagna. Bygglovsavgift debiteras enligt bestämd taxa, medan arbetet med detaljplaner i regel debiteras efter timkostnad. Kommunernas intäkter från planarbetet är alltså mer

beroende av planernas komplexitet än av planernas omfattning, t.ex. räknat i antalet lägenheter som en bostadsexploatering omfattar. Det går därför heller inte att bedöma vad ett bortfall av intäkterna från ett antal antagna detaljplaner skulle innebära för en tillväxtkommun.

Vår bedömning är dock att det i första hand kommer att vara mindre komplicerade projekt som kan komma att prövas vid endast ett tillfälle, antingen i en detaljerad detaljplan eller i ett bygglov som baseras på en områdesplan. Om vår bedömning stämmer, skulle det innebära att kommunerna fortfarande kommer att ha betydande inkomster från komplicerade och resurskrävande planarbeten eller där projekt fortfarande kommer att kräva prövning vid två tillfällen.

För att kommunerna ska kunna kompensera sig för inkomstbortfallet, föreslår vi i kapitel 8 att de till skillnad mot idag ska kunna begära viss ersättning för arbetet med den översiktliga planeringen i områdesplanen.

Den svenska planeringsprocessen är tidsmässigt långdragen, den involverar många aktörer och den kräver stora arbetsinsatser från framför allt kommunen, men också länsstyrelsen och andra berörda aktörer. En uttalad ambition från utredningen har varit att förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocessen. Våra förslag om slopat detaljplane- och bygglovskrav, nya former för medborgardialog, tydligare kommunalt fokus på den översiktliga planeringen samt en effektivisering av länsstyrelsens roll i planprocessen, är välgrundade på ett sätt som har vidimerats av många aktörer inom samhällsbyggandet. Det är vår övertygelse att om förslagen realiserats kommer stora samhällsekonomiska vinster att erhållas. Dels skulle planprocessen kunna kortas, och tid är pengar i samhällsbyggandets värld. Dels innebär förslagen att handläggningsrutinerna förenklas på ett markant sätt. Detta bidrar till snabbare handläggningstider, men också till reducerade administrativa kostnader för att ta fram planer för byggande.

Vi bedömer också att byggherrar och fastighetsägare som medverkar i bostadsbyggandet kan minska sitt risktagande och göra betydande ekonomiska besparingar. Det har varit en uttalad målsättning för oss att skapa bättre förutsägbarhet för alla aktörer i plan- och bygglovsprocessen, inte minst för dem som i förhandlingar med kommunen är beroende av tidiga och tydliga besked om vilka villkor som ska gälla för att projekten ska kunna förverkligas. Vi har bl.a. anledning att förmoda att inslaget av s.k. förgäves-

projektering kan reduceras betydligt, om våra förslag kommer att tillämpas. Vi bedömer också att förslagen särskilt kommer att förstärka de mindre företagens möjligheter och villkor att konkurrera i bostadsbyggandet genom bättre förutsägbarhet i processen och kortare tider för enskilda projekt från idé till startbesked. Ökad konkurrens i bostadsbyggandet bör på en transparent marknad leda till ökat byggande till lägre kostnader.

7.2.2 Bedömning av vissa andra effekter

Vi anser att förslagen på ett tydligt sätt stärker kommunernas roll i plan- och byggfrågor, utan att för den skull reducera statens möjlighet att hävda nationella intressen. Vi utvecklar frågan om kommunalt självstyre kontra länsstyrelsens uppgift att företräda staten i avsnitt 7.2.6. Sammanfattningsvis anser vi inte att våra förslag på något sätt inskränker det kommunala självstyret. Tvärtom kommer kommunernas roll i den fysiska planeringen att förstärkas och kommunerna får samtidigt ökade möjligheter att i dialog med medborgarna i den översiktliga planeringen utveckla strategier för hur den egna kommunen bör utvecklas. Vi föreslår i kapitel 8 att resurser sätts av för att utveckla metoder för den översiktliga planeringen och för nödvändig kompetensutveckling inom kommuner och länsstyrelser.

Vi har i våra förslag bedömt att väsentligt minskade ledtider i plan- och bygglovsprocessen kommer att medföra ett ökat intresse för bostadsbyggande bland fastighetsägare och byggherrar och att utbudet på bostadsmarknaden därmed kommer att öka. Vi kan däremot inte se att ett ökat intresse för byggandet av bostäder i sig skulle leda till en annan fördelning än för närvarande av olika upplåtelseformer i utbudet.

Vi kan heller inte se att förslagen har någon påverkan på brottslighet, sysselsättning, jämställdhet, integration eller på den personliga integriteten. Vi har i våra förslag beaktat att de ska överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till den Europeiska unionen.

7.2.3 Ökad tyngd för den översiktliga planeringen

I samhällsdebatten har ett antal tillkortakommanden i dagens planeringssystem påtalats. Bland annat att processen tar lång tid, att samspelet och avvägningen mellan nationella och lokala intressen inte sker i ändamålsenliga former, att medborgardeltagandet sker i otidsenliga former och att en sammanhållen strategi för bebyggelseutvecklingen försvåras av den nuvarande fokuseringen på detaljplaneringen. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att förslagen på ett påtagligt och positivt sätt skulle adressera de problem som nämnts. Genom att förskjuta tyngdpunkten i den kommunala planeringen från detaljplan till den översiktliga planeringen och det föreslagna planinstrumentet områdesplanen gör man sig inte bara kvitt de problem det gamla systemet medfört, utan man skapar också nya vinster.

En viktig vinst ligger i att områdesplanen skulle bli ett instrument för att göra en sammantagen och långsiktig bedömning av en stadsdels eller tätorts framtida utveckling. Områdesplanen öppnar också möjligheter att utveckla nya former för medborgardialog, något som diskuteras i avsnitt 7.2.3 nedan. Vidare möjliggörs den fokusering av den översiktliga planeringen som förordas och att samverkan med länsstyrelsen kan ske i tidigare skeden av processen än vad som i dag normalt är fallet, vilket innebär att den efterföljande processen fram till byggande kan effektiviseras och därmed kortas i tid. Samverkan med länsstyrelsen i tidiga skeden av processen innebär också att risken för att kommunal planering sker förgäves – planering för lösningar som inte kan realiseras, eftersom de står i konflikt med nationella intressen – påtagligt minskar.

Vår sammantagna bedömning av förslagen avseende områdesplaner är att detta kan bidra till såväl ökad kvalitet och kostnadsbesparingar. Den ökade kvaliteten kan vinnas bland annat genom samverkan i tidiga skeden med invånare och länsstyrelse. I dag kommer ofta dessas synpunkter in sent i processen och är därmed svåra att ta till vara, och svårare att integrera på ett sätt som skapar mervärden i form av ökad kvalitet. Kostnadsbesparingarna ligger dels i tidsvinster, dels i att vissa moment i planeringsprocessen rationaliseras.

Förslaget att detaljplanekravet kan tas bort, innebär en uppenbar förenkling av planeringsprocessen. Visserligen kommer arbete som sker som en del av detaljplaneringen att behöva inkluderas i arbete med områdesplanen, och möjligen kommer arbetet med bygglovs-

prövning att bli mer krävande, men tveklöst kommer förslagen att innebära påtagliga förenklingar och därmed tidsvinster. Förslaget att länsstyrelsens granskning ska ske i tidigare faser av processen kommer även det att innebära tidsvinster.

7.2.4 Former för medborgardeltagande

Formerna för medborgardeltagande är ett av de stora problemen i dagens samhällsplanering. Samrådsmöten, informationsmöten och medborgardialoger är ingredienser i planeringsprocessen. Visst finns det undantag, men en sammantagen bild visar att dessa aktiviteter ofta fungerar dåligt ur såväl demokratisk synvinkel som när vi tittar på resultatet av processen.

Lite hårdhänt uttryckt har den typiske deltagaren i ett samrådsmöte följande egenskaper – är av manligt kön, är 55 + och grundmurat etnisk svensk. Utöver dessa personliga attribut finns ytterligare några egenskaper som är kännetecknande. Ofta möter vi en grupp som har en tydlig och samstämd uppfattning om det aktuella projektet. Ofta är gruppen välorganiserad med en genomtänkt strategi för att stoppa eller styra projektet i önskvärd riktning. En annan grupp på många samrådsmöten är alla de som i för sig ser det önskvärda i projektet, men som vänder sig mot placeringen, ”Gärna fler bostäder, men inte här.” Den s.k. NIMBY (Not In My Back Yard) effekten är högst närvarande.

Självklart är alla dessa röster legitima, och ska få höras. Problemet är att det finns starka skäl att tro att de inte alltid är representativa för de medborgare som berörs planeringen. Medborgarna är inte en homogen grupp med samstämda synpunkter. Tvärtom kännetecknas medborgarnas intressen av heterogenitet. Olika grupper har vitt skilda värderingar och preferenser. Problemet är att vissa grupper hörs och dominerar samrådsprocesser, andra hörs inte alls.

Med stöd i denna kritik finns skäl att hävda att de traditionella formerna för medborgarsamråd och dialoger kommit till vägs ände. Vi måste tänka nytt. Utgångspunkten för ett sådant nytänkande måste utvecklas med insikt om det grundläggande värde som finns i det demokratiska samtalet, dvs. offentliga samtal som ifrågasätter och utmanar och som på det sättet bygger kunskap och skapar legitimitet. Med denna bas är utmaningen att utveckla nya former för samspel.

Vad gäller relationen till medborgarna är uppgiften att återerövra det förtroende som delvis gått förlorat i och med att det inflytande som utlovats ofta varit en chimär snarare än en realitet. Ytterst är utmaningen att öppet och ärligt kunna redovisa planeringsområdets förutsättningar samt de ramar för utveckling som finns politiskt fastlagda, men också att med samma självklarhet kunna säga att här finns inga hemliga lösningar och inte heller överenskommelser eller avtal som styr.

Vi har försökt att fånga in den starka kritik som finns mot dagens former för dialog med medborgarna, för att sedan utveckla förslag till mer effektiva former för kommunikation. Vi vill särskilt understryka betydelsen av att koppla medborgardialogen till områdesplanen. Dagens system med medborgardeltagande kopplat till detaljplanen är problematiskt, därför att synpunkterna kommer in för sent i processen. Mentala lösningar och nedlagda planeringsresurser innebär i realiteten att det är mycket svårt att göra mer än marginella ändringar i planen. Och i de få fall medborgarsynpunkter föranleder förändring, sker detta ofta till ett högt pris. Våra krav på innehåll i en områdesplan gör den till ett instrument för dialog med medborgarna. Under arbetet med områdesplanen finns vanligtvis inte de lösningar som oftast kännetecknar detaljplanen. Samtidigt ska områdesplanen, enligt vårt förslag, tydligt ange syftet med planen samt ramarna för genomförandet.

Även våra förslag om nya former för dialog är viktiga. Mycket talar för att många medborgare inte känner sig tilltalade av de former för dialog som traditionellt använts i samhällsplaneringen. Förslagen att prova nya former – elektronisk information och sociala medier – bör vara intressanta, eftersom sannolikt helt nya grupper av medborgarröster skulle kunna komma till tals.

Ytterligare ett problem som vi brottas med i dag är att medborgarna som kollektiv är en heterogen grupp med skilda värderingar och åsikter. Detta bör föranleda två överväganden när dialoger ska initieras. Det första gäller hur man kan nå grupper med svaga röster, dvs. grupper som vanligtvis inte hörs. Det andra är vilka metoder för kommunikation som ska väljas. Här finns tyvärr inga standardlösningar. Beroende på vilken grupp man vill nå, måste man välja metod. Om målgruppen är villaägare i ett område som står inför önskemål om förtätning, ligger det nära till hands att tro att metoden för dialog skiljer sig avsevärt från om målgruppen istället varit invånarna i ett slitet miljonprogramsområde som står inför förnyelse. Av detta skäl är förslaget att kommunen själv ska få

bestämma hur dialog och förankringsprocess ska utformas mycket viktigt. Denna frihet skulle dock kunna missbrukas av kommuner med bristande ambitioner. Av detta skäl är vår brasklapp att kommunens ska redovisa hur behovet av medinflytande tillgodosetts angelägen.

7.2.5 Detaljplanen som ett genomförandeinstrument

Vi föreslår att bygglovsfrihet ska vara huvudregeln när detaljplan upprättats. Den positiva konsekvensen av detta förslag är att den tvåstegsprövning som i dag sker i form av detaljplan och bygglovsprövning försvinner. Vinsterna ligger i en tidsmässigt avkortad process samt i minskade personalkostnader i och med att processen förenklas. Samtidigt ges kommunen möjlighet att införa krav på bygglov i situationer då detaljplanen inte ger tillräcklig vägledning för bebyggelseutvecklingen. Med hänvisning till en mer omständlig process och kostnader för den enskilde, gör vi bedömningen att den föreslagna ordningen kommer att leda till att kommunerna självmant blir restriktiva när det gäller att införa bygglovsplikt.

Det är inte säkert på att denna slutsats håller. De argument vi nämner talar för, men 'vanans makt' och möjligheten för kommunen att erhålla ersättning talar emot. Det finns därför skäl för vårt förslag om att kriterier behövs för när en kommun ska få besluta om bygglovsplikt, trots att detaljplan finns.

Vi föreslår vidare att de frivilliga planbestämmelserna, med undantag för strandskydd, ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Detta tror vi är en tydlig signal om att detaljplanen är ett genomförandeinstrument. I stället för nuvarande bestämmelser föreslår vi en lagstadgad planbestämmelse som innebär att när genomförandetiden har gått ut, ska nytillkommande bebyggelse anpassas till omgivningen, dvs. knyta an i stil, karaktär och mått samt att den överensstämmer med den översiktliga planeringen.

7.2.6 Begränsning av statens ingripandegrunder

Vi föreslår att länsstyrelsen inte ska kunna ingripa inom ett område med områdesplan på grunder att ett riksintresse inte tillgodoses eller att en mellankommunal fråga inte beaktas. Detta skulle kunna

tolkas som att konsekvensen blir att länsstyrelsens möjligheter att hävda statliga intressen beskärs. Vi anser att konsekvensen istället bör bli att länsstyrelsen när den tvingas att lämna tidigare och tydligare besked också får större möjligheter att hävda statliga intressen utan att kompromissa med kommunen.

Som beskrivits tidigare kommer länsstyrelsen i dag ofta in sent i planeringsprocessen och ofta tydliggörs de statliga intressena först i den stund detaljplanen börjar ta form. Att i detta skede av planeringen göra ändringar för att tillgodose statliga intressen är som regel förenat med två problem. För det första kostnader. När länsstyrelsens synpunkter blir tydliga har som regel ett betydande planeringsarbete redan genomförts. Ett bejakande av länsstyrelsens synpunkter i detta läge innebär att planeringsunderlaget i större eller mindre omfattning måste göras om. Planeringskostnaden blir dubbel. För det andra innebär synpunkterna att planeringsprocessen tidsmässigt förlängs. Givet de problem som i dag förorsakas av sent inkomna synpunkter från länsstyrelsen, finns ofta en stark motvilja i kommunen mot att tillgodose dessa.

I och med PBL:s ikraftträdande, fick länsstyrelsen formella möjligheter att ingripa mot ett kommunalt planbeslut. Ytterst kan regeringen ingripa med ett planförläggande. I verkligheten har denna möjlighet använts mycket sparsamt. I de allra flesta fall löses avvägningen mellan statliga och lokala intressen med hjälp av förhandlingar. I dessa förhandlingar har länsstyrelsen att bevaka statliga intressen som berörs och kommunen de avvikande lokala bedömningarna. Ofta är det inte i första hand kommunala invändningar i sakfrågor som skapar motsättningar, utan snarare den tid- och personalresurs som är förenad med att omarbete planen så att den överensstämmer med länsstyrelsens intressen. Resultatet av dessa förhandlingar blir inte sällan kompromisser som ingen av parterna är nöjd med. Den är acceptabel men inte bra. Den poäng som här kan göras är alltså att kommunens invändningar ofta grundas i det merarbete och den tidsmässiga fördröjning som länsstyrelsens önskemål ger upphov till, snarare än önskemålet som sådant.

Mot denna bakgrund finns det starka skäl att tro att utredningens förslag skulle stärka länsstyrelsens ställning och legitimitet i den kommunala planeringen. Genom att tidsmässigt förlägga samverkan mellan kommunen och länsstyrelsen till planeringens inledande faser, den översiktliga planeringen och framför allt arbetet med områdesplanen, skapas förutsättningar för konstruktiva dialoger

och värdeskapande förhandlingar. De statliga intressena kan ofta, om de artikuleras i tidiga skeden, naturligt integreras och beaktas i den kommunala planeringen på ett sätt som innebär att planen ges ökade kvaliteter och värden, såväl för kommunen som för länsstyrelsen.

Snarare än att tro att statens möjligheter att hävda nationella intressen skulle reduceras som en konsekvens av utredningens förslag, finns det anledning att tro tvärtom.

7.2.7 Detaljplan och/eller bygglov som krav för byggande

Vårt förslag att bygglov i normalfallet ska kunna ges på grundval av områdesplan, samt att bygglov normalt inte ska behövas i områden som omfattas av detaljplan, får stora och positiva effekter vad gäller såväl tidsåtgång som administrativa kostnader för planeringen. Men värdet av ökad effektivitet och snabbare process måste också relateras till kvaliteten på utfallet. Om kvaliteten sjunker eller om rättssäkerhet och möjligheter till insyn och dialog försämras, reduceras värdet av den ökade effektiviteten. Vi kan inte se att denna konflikt blir en konsekvens av förslagen, snarare tvärtom. De krav som vi ställer på områdesplanen avser bland annat att det aktuella områdets utvecklingsmöjligheter analyseras på ett betydligt omsorgsfullare sätt än vad som i dag är brukligt vid upprättande av detaljplan. Vårt förslag att samverkan med länsstyrelsen ska ske i samband med att en områdesplan upprättas – proaktivt – och i så tidiga skeden att inga mentala eller materiella låsningar gjorts, talar också för att områdesplanen kommer att utgöra ett bättre underlag för bebyggelseutvecklingen jämfört med detaljplanen.

Vidare poängterar vi vikten av nya former för dialog med medborgarna. Också här innebär förslagen att kvaliteten på områdesplanen kan överstiga en traditionell detaljplans, vad gäller förmågan att i konstruktiva former inkludera medborgarperspektiv och medborgarsynpunkter. Områdesplanen enligt vårt förslag kommer att härbärgera kvaliteter som gör den bättre än en traditionell detaljplan som underlag för bygglovsprövning.

I normalfallet ska alltså bygglov kunna ges med stöd i områdesplan. I vissa fall förordar vi dock att områdesplanen ska kunna fördjupas och preciseras med hjälp av en detaljplan som fokuserar på regleringar som behövs för att säkerställa ett ändamålsenligt genomförande. Det finns skäl att överväga kriterier för när

kommunen ska kunna besluta att en detaljplan är nödvändig. I annat fall finns det risk för att detaljplanering också framledes kommer att bli en vanligare planform än vad som är önskvärt ur utredningens perspektiv.

Vår bedömning är att förslagen om detaljplan är sådana att en bygglovsprövning därutöver vore en överloppsgärning som inte skulle gagna kvaliteten på bebyggelseutvecklingen.

7.2.8 Bostadsförsörjningen ett allmänt intresse

Vi betonar vikten av att bostadsförsörjningsfrågorna stärks i PBL. Vi föreslår att det ska framgå av PBL att bostadsbyggande är ett allmänt intresse.

Detta förslag är inte oproblematiskt. Som diskuterats ovan finns i dag en utbredd kritik mot att riksintressen och andra statliga intressen förs in i planeringsprocessen på ett sätt som vållar konflikt och där prioriteringarna mellan olika – sinsemellan konfliktfyllda – intressen kolliderar. Att föra in ytterligare ett allmänt intresse, förutsätter för att det ska få genomslag att det tydligt anges hur detta ska vägas mot alla de andra allmänna intressen som ska beaktas i processen.

7.3 Sammantagen bedömning av förslagens konsekvenser

Vi har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och bygglovsprocessen. Uppdraget har också varit att studera möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera processen.

Det finns många sätt att förenkla processen. 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 förnär 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 bygglovsprocessen 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 bygglovshanteringen kan ske i effektivare former eller slopas. Men samtidigt innebär förslagen att utfallet av processen kan förbättras, bland annat genom tidiga överväganden om önskvärd bebyggelsestruktur och genom tidiga samråd med länsstyrelsen för att skapa en bättre samstämmighet mellan statliga och lokala intressen.

8 Ikraftträdande och övergångsfrågor

Bedömningar och förslag: Jag föreslår att ändringarna i lagen träder i kraft den 1 juli 2014. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för mål och ärenden som påbörjats före ikraftträdandet. Äldre bestämmelser ska vidare gälla vid överklagande i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Bestämmelsen om bygglovbefrielse under detaljplanens genomförandetid ska endast gälla för planer som påbörjats efter det att lagen har trätt i kraft.

Samtliga områdesbestämmelser ska upphöra att gälla då den nya lagen träder i kraft. Jag föreslår dock särskilda övergångsbestämmelser för de områden som omfattas av områdesbestämmelser som utökar kraven på bygglov, rivningslov eller marklov. I dessa områden ska lovplikten fortsätta att gälla under en övergångstid om högst sex år.

Jag föreslår att kommunen i samband med bygglov ska ha möjlighet att ta ut en planavgift eller bygglovavgift för att täcka delar av arbetet med en områdesplan. Planavgift bör också kunna tas ut vid startbesked. Frågan om planavgifter i relation till planavtal behöver dock övervägas ytterligare.

Ett genomförande av mina förslag till ändringar i PBL förutsätter ändringar i plan- och byggförordningen (2011:338). Vidare behövs följdändringar i en rad speciallagar som hänvisar till områdesbestämmelser. En översyn av andra författningar behöver också göras med anledning av att detaljplanekravet modifieras i områden som omfattas av områdesplan.

Jag föreslår dessutom att det avsätts medel för metodutvecklingsarbete och kompetenssatsningar för att förbereda genomförandet av förändringarna.

Den nya lagen bör i sin helhet träda i kraft den 1 juli 2014

Våra förslag utgör sammantaget en helhet, som syftar till förenklingar och effektiviseringar av hela kedjan i plan- och bygglovsprocessen. En strävan har varit att åstadkomma en sammanhållen process, som innebär att instrumenten används på ett nytt sätt. Även om det sammantaget rör sig om stora förändringar är förslagen inbördes beroende av varandra och bör därför genomföras som en helhet. Lättnader i detaljplanekravet och i det statliga inflytandet förutsätter exempelvis en områdesplan. Lovplikten och bygglovsprövningens omfattning görs beroende av om det finns en detaljplan med genomförandetid eller inte.

Vår bedömning är att det inte är lämpligt att enbart genomföra delar av förslagen, utan de bör genomföras samtidigt som en helhet. Med tanke på det akuta behovet av att snabbt få till stånd förenklingar, framför allt för att öka takten i bostadsbyggandet, föreslår vi att lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2014. Samtidigt är vi medvetna om att förenklingsmöjligheterna inte kommer att kunna utnyttjas fullt ut vid lagens ikraftträdande, inte minst på grund av den tid det kommer att ta för kommunerna att upprätta områdesplaner.

Det kan naturligtvis ifrågasättas om det är lämpligt och rimligt att inom kort tidsrymd sjösätta förändringar som på ett så avgörande sätt påverkar kommunens plan- och byggprocess och enskildas rättigheter. Det gäller framför allt införandet av områdesplanen samt ändringarna av detaljplanekravet, lovplikten inom detaljplan och bygglovsprövningens omfattning. Vi är medvetna om problematiken och föreslår därför övergångsregler som säkerställer att övergången till det nya systemet kan ske på ett kontrollerat sätt.

Övergångsbestämmelser för påbörjade mål och ärenden

Inledningsvis bör det införas övergångsregler som tydligt anger att äldre bestämmelser ska tillämpas i mål och ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet. Det innebär att ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2014 både materiellt och processuellt ska följa nuvarande regler. Detsamma ska gälla om sådana mål och ärenden överklagas.

Övergångsbestämmelser för lovpliktens omfattning i gällande planer med genomförandetid

En ny förutsättning som införs är att detaljplaner inte får kompletteras med krav på bygglov när utformningen är närmare bestämd i planen. För befintliga detaljplaner som påbörjats före planens ikraftträdande finns inte förutsättningar för att tillämpa den nya lagens förenklade förfaranden, eftersom de i många fall förutsätter områdesplan. De nya detaljplanerna måste också vara utarbetade enligt de nya kriterierna i lagen för att medge bygglovsplikt eller för att bygglov inte ska vara nödvändigt. Det är naturligtvis olämpligt att en generell lovfrihet skulle gälla de planer som har upprättats med stöd av tidigare bestämmelser.

Utredningen föreslår därför att det införs regler som tydligt anger att bestämmelserna i 9 kap. 2 a § om generell lovfrihet i planer med genomförandetid endast ska gälla för planer som har påbörjats efter ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelser som utökar lovplikten för områdesbestämmelser

Som framgår av avsnitt 6.2.5 föreslår vi att möjligheterna att upprätta och anta områdesbestämmelser ska tas bort. Befintliga områdesbestämmelser ska därmed upphöra att gälla. Vi bedömer att en områdesplan och en bygglovsprövning med stöd av bestämmelserna i 2 kap. PBL i de flesta fall kan utgöra ett fullgott alternativ. Situationen är dock annorlunda när det gäller områdesbestämmelser som utökar lovplikten.

Områdesbestämmelser med utökad lovplikt används i dag huvudsakligen för att värna kulturhistoriskt värdefull bebyggelse och skydda vissa anläggningar som kräver ett skyddsavstånd. Om områdesbestämmelserna avskaffas utan övergångsbestämmelser, kommer många åtgärder – som i dag omfattas av krav på bygglov, rivningslov och marklov – inte längre att kräva någon föregående kontakt med byggnadsnämnden. Därigenom finns en risk för att kulturvärden m.m. kommer att påverkas negativt, om reglerna om områdesbestämmelser upphävs utan övergångsbestämmelser. Inte heller är det önskvärt att kommunerna tvingas att göra områdesplaner för de områden som i dag omfattas av områdesbestämmelser för att kompensera de regleringsmöjligheter som faller bort när

institutet avskaffas. Kommunerna bör enligt utredningens mening i första hand upprätta områdesplaner för de tätorter och stadsdelar där ny bebyggelse kan förväntas.

Vi föreslår således en övergångsbestämmelse för de områden som vid lagens införande omfattas av sådana områdesbestämmelser där kraven på bygglov, rivningslov och marklov har utökats, dvs. en bestämmelse som har meddelats med stöd av 4 kap. 42 § 1 st. 4 samt 9 kap. 8, 10 eller 13 § PBL eller motsvarande äldre bestämmelser. Inom dessa områden ska samma lovplikt gälla som innan områdesbestämmelserna upphörde att gälla. Denna övergångsbestämmelse gäller i sex år. Under denna tid ges kommunen möjlighet att införa områdesplaner.

Översyn av speciallagar som har hänvisning till områdesbestämmelser

Genom att områdesbestämmelserna upphävs krävs även följdändringar i de författningar som hänvisar till områdesbestämmelser. Följande gällande författningar har hänvisning till områdesbestämmelser.

- Förordning (1998:929) om gaturenhållning och skyltning
- Jordförvärvslag (1979:230)
- Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster
- Lag (1995:1649) om byggande av järnväg
- Ledningsrättslag (1973:1144)
- Lag (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter
- Fastighetsbildningslag (1970:988)
- Mineralförordning (1992:285)
- Väglag (1971:948)
- Anläggningslag (1973:1149)
- Minerallag (1991:45)
- Miljöbalk (1998:808)
- Förordning (2000:308) om fastighetsregister
- Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.
- Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd
- Jordabalk (1970:994)
- Fastighetsregisterkungörelse (1974:1059)
- Lag (1978:160) om vissa rörledningar

- Lag (1985:620) om vissa torvfyndigheter
- Luftfartslag (2010:500)
- Naturgaslag (2005:403)
- Ellag (1997:857)
- Fastighetstaxeringslag (1979:1152)
- Naturgaslag (2000:599)

Översyn av förutsättningarna för planavgifter

Enligt gällande bestämmelser har byggnadsnämnden rätt att ta ut avgifter för bl.a. bygglov (12 kap. 8 § PBL) och för planarbete genom planavgift (12 kap. 9 §). En förutsättning för att ta ut en planavgift är att nämnden ger bygglov och att den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen. Planavgiften får tas ut för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner. Lagen ger emellertid inte stöd för att täcka kostnader för översiktsplanering, eftersom planen är en kommunal angelägenhet och inte slutligt behandlar enskilda intressen.

Möjlighet att ta ut planavgift för arbetet med områdesplaner

Utredningens förslag att införa lättnader i detaljplanekravet inom gällande områdesplaner aktualiserar frågan om det inte bör vara möjligt att ta ut planavgift för arbetet med områdesplaner. Områdesplanerna kommer att innebära förenklingar av plan- och byggprocessen, som åtminstone på sikt kommer att kunna leda till besparingar i kommunen. Vi anser ändå att arbetet med områdesplanering när det gäller avgifter bör jämföras med detaljplanearbetet för att därigenom ge ytterligare incitament för områdesplaneringen. Det bör därför införas en möjlighet att ta ut avgift, som åtminstone delvis täcker kostnaderna för områdesplanen. Planavgiften bör, i likhet med avgiften för detaljplanearbetet, enbart kunna tas ut vid bygglovet.

Som grundläggande förutsättning för att ta ut en planavgift för arbetet med detaljplan gäller att den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen. Samma princip bör gälla för möjligheten att ta ut avgift för arbetet med områdesplaner. En avgift bör således

kunna tas ut i de fall kommunen beviljar ett bygglov med stöd av områdesplanen, utan föregående detaljpanelläggning.

Planavgiften för en områdesplan bör begränsas

Kommunen har möjlighet att via planavgiften täcka i princip alla sina kostnader för ett arbete med en detaljplan. Avgiften får dock inte överstiga kommunens genomsnittliga kostnad. Grunderna för avgiften sätts i form av en taxa som beslutas av fullmäktige (12 kap. 10 §). Planavgifterna varierar därför mellan olika kommuner, men är i regel en funktion av planens komplexitet och åtgärdens storlek.

Det är inte rimligt att kommunen ges möjlighet att i samma utsträckning som för detaljplaner få kostnadstäckning för arbetet med områdesplaner. Områdesplanen utgör en del av den obligatoriska översiktsplanen, och är främst kommunens instrument att tydliggöra allmänna intressen som underlag för att slopa kravet på detaljplan och effektivisera efterföljande beslut. Nyttan för den enskilde kan därmed inte jämföras med en detaljplan, som innebär en näst intill uttömmande avvägning mellan allmänna och enskilda intressen och som ger en tydlig och bindande byggrätt.

Vi är medvetna om att det kan vara svårt för kommunen att beräkna hur stora genomsnittliga kostnader en områdesplan innebär och att dessutom fördela kostnaderna mellan berörda inom ett större område. Det finns dock skäl att förhindra att kommunen beslutar om oskäliga avgifter, inte minst eftersom områdesplanen kommer att slås ut på berörda fastighetsägare under en lång rad år. Det bör därför sättas ett tak för hur stor del av kostnaden för områdesplanarbetet som får täckas med avgift. Vi föreslår att avgiften för en områdesplan inte får utgöra mer än en femtedel av bygglovavgiften. Vi har bedömt att denna nivå utgör en rimlig avvägning mellan den nytta som den enskilde kan förväntas få av områdesplanen och de kostnader som kan komma att uppstå för kommunen. Att regeln utgör ett tak för vad kommunen får ta ut innebär naturligtvis att avgiften kan bli lägre, om kommunens genomsnittliga kostnad för arbetet med områdesplanen inte når upp till denna nivå.

Möjlighet att ta ut en planavgift vid startbesked

Vi har tidigare föreslagit (avsnitt 6.2.1) att bygglov inte ska behövas om det finns en detaljplan, men att kommunen får införa bestämmelser om lovplikt i vissa fall. Planenliga åtgärder kommer således normalt inte att lovprövas, utan bli föremål för byggnadsnämndens hantering först i samband med startbeskedet. Även detta förslag bör föranleda ändringar i bestämmelserna om planavgift i 12 kap. 9 §. Bestämmelserna utgår, som tidigare sagts, från att avgiften tas ut i samband med bygglov. Byggnadsnämnden bör därför även ges rätt att ta ut planavgiften vid startbeskedet. Vi föreslår att denna möjlighet tydliggörs i bestämmelserna.

I sammanhanget bör betonas att planavgiften kommer att tas ut antingen vid bygglov eller vid startbesked, beroende på plansituation. I de fall kommunen upprättar en områdesplan upphävs normalt kravet på detaljplan, varvid avgiften tas ut vid bygglovet för att täcka delar av kostnaden för områdesplanen. I de fall kommunen upprättar en detaljplan kan avgiften tas ut vid startbesked, men enbart för att täcka den genomsnittliga kostnaden för detaljplanarbetet. Det går således inte att samtidigt ta ut en avgift för en områdesplan och en detaljplan.

Översyn av tillämpningen av bestämmelserna om planavgift

Bestämmelserna om planavgift i 12 kap. 9 § utgår från en grundläggande princip att avgiften ska tas ut i samband med bygglovet. Det finns i dag inget hinder för att kostnaderna för planarbetet tas ut tidigare. I praktiken, åtminstone när det gäller större exploateringar, tas planavgiften oftast ut i förskott och regleras genom ett s.k. planavtal, som slutregleras vid beslut om att planen antas, ändras eller upphävs¹. Det förekommer också att en exploatör åtar sig att svara för delar av planarbetet, med åtföljande reduktion av planavgiften.

Systemet med planavtal som realiserar redan vid planens antagande och inte vid bygglovet, har flera nackdelar. I planavtal regleras ofta kostnaderna enligt timtaxa som täcker den verkliga kostnaden och inte den genomsnittliga kostnaden som PBL förutsätter. Detta innebär att det saknas tydliga incitament för kommunen att bedriva planeringen effektivt och resurssnålt. Kommunen kan ex-

¹ Sveriges Kommuner och Landsting, *Plan- och bygglovtaxa 2011*, s. 25, mars 2011

empelvis begära kostnadsdrivande och ibland överflödiga utredningar som även innebär en uppenbar risk för att planarbetet förlängs. Det kan ifrågasättas om planavtal som täcker kostnaderna för planarbetet stämmer överens med den självkostnadsprincip som gäller för all kommunal verksamhet enligt 8 kap. 3 c § kommunalagen (1991:100). Tillämpningen av planavtal kan även ifrågasättas från konkurrenssynpunkt, eftersom mindre byggföretag inte har samma möjligheter att svara för planarbete eller att betala planavgiften i förväg, ofta långt innan bygglov beviljas. Det finns vidare en uppenbar risk att kommunen i förväg accepterar mindre lämpliga planer, som har initierats och drivits av en exploatör.

Att kommunen via avtal tar ut full kostnadstäckning motverkar enligt vår uppfattning en strävan att förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocessen. Även om plankostnaderna utgör en relativt liten andel av de totala kostnaderna för en exploatering, anser vi att reglerna bör utformas och tillämpas så att det ges incitament för en effektiv planprocess. Det bör övervägas om lagstiftningen ska skärpa kraven på att planavgiften endast får tas ut vid bygglov eller startbesked. Det finns också anledning att reglera om användningen av planavtal med uttryckliga bestämmelser om förutsättningar för fördelning av kostnader enligt en i förväg bestämd taxa som endast får tas ut vid bygglov eller startbesked. Frågan om planavtal hänger därmed nära samman med vårt förslag om reglering av exploateringsavtalens finansiering i vårt första betänkande (SOU 2012:91 s. 267 f.).

Översyn av plan- och byggförordningen

Vissa följdändringar är nödvändiga i plan- och byggförordningen utöver de nya bemyndiganden som förutsätter ändringar. Vi har emellertid inte haft möjlighet under den korta tid som stått till förfogande att närmare gå in på de ändringar som behövs, men ser ett behov av justeringar i följande delar.

- 2 kap. om samordning av statens intressen
- 6 kap. om lov och anmälan
- 8 kap. om uppföljning av tillämpningen av plan- och bygglagen och anslutande bestämmelser
- 9 kap. om byggsanktionsavgifter

- 10 kap. om bemyndiganden

Översyn av författningar som har tillståndsprövning eller förbud kopplade till detaljplan

Utredningens förslag innebär bland annat att en områdesplan i vissa fall ska ersätta en detaljplan och att det ska bli lättare att upphäva detaljplaner. De rättsverkningar som dessa förslag för med sig ligger såväl inom PBL som i en rad andra speciallagar, där hänvisning görs till en detaljplan. Vi kan konstatera att det i ett stort antal lagar görs en tydlig koppling till om det finns en detaljplan eller inte. Den rättsverkan som detaljplanen har i lagarna varierar, men gäller ofta att den får en bindande verkan för tillståndsprövning eller innebär ett automatiskt förbud mot vissa åtgärder eller att tillståndsplikt införs för vissa åtgärder.

Utredningstiden har inte medgett en analys av dessa författningar. En sådan analys behöver dock göras innan detaljplaner börjar ersättas med områdesplaner.

I bilaga 3 redovisas vilka lagar och bestämmelser som bör ses över samt några av de legala konsekvenser som uppstår för ett område när en detaljplan upphävs.

Stöd till kompetensutveckling och utveckling av metoder för områdesplanering

Som framgår av kapitel 7 får våra förslag sammantaget stora konsekvenser för roller och ansvarsfördelning mellan aktörerna i plan- och byggprocessen. Förslagen förutsätter också att arbetssätt och rutiner förändras på ett avgörande sätt. Det ställs nya krav på kommunerna att agera strategiskt och skaffa sig en handlingsberedskap för att möta initiativ genom områdesplanen. Kommunernas förväntas också driva plan- och byggprocesserna effektivt med hänsyn till krav på både medborgarinflytande och rättsäkerhet. För många kommuner handlar det om att utveckla samarbetet med såväl aktörerna på marknaden som med länsstyrelsen och andra berörda statliga myndigheter. Också länsstyrelsen och statliga myndigheter måste förskjuta sina insatser till tidigare skeden och utveckla mer strategiska arbetssätt för att lämna ett samlat statligt underlag och ge tydliga besked. Sannolikt kommer det i många fall

krävas omfattande förändringar av såväl organisationsstruktur som arbetsätt, liksom kraftfulla satsningar på kompetenshöjning.

Vi har i avsnitt 7.1.2 och 7.1.3 även berört de faktorer som kan försvåra de förändringar av roller, arbetsätt och rutiner som krävs, liksom vissa utgångspunkter för att stödja förändringarna. Vår bedömning är att det behövs stöd för att underlätta ett genomförande av förslagen i dessa avseenden. Vi föreslår därför att det avsätts medel för följande åtgärder.

- *En generell och samordnad informations- och utbildningsinsats*
Det behövs en nationellt samordnad insats för att sprida information och utbilda, liknande den som genomfördes när nya PBL trädde i kraft 2011.
- *Riktade insatser för kompetenshöjning*
Tyngdpunkten i kommunernas planläggning kommer att behöva förskjutas från projektanknutna detaljplaner till strategiska områdesplaner. Bygglovsprövningen kommer i vissa fall ges en större tyngd och behöva anpassas till en situation utan bindande detaljplaner eller detaljplaner med ett begränsat innehåll. Vår bedömning är att dessa förändringar förutsätter en ny/ändrad kompetens hos berörda handläggare främst inom kommunen, men även vid länsstyrelser och statliga myndigheter.
- *Utveckling av metoder och arbetsätt i områdesplaneringen*
Områdesplanen får en nyckelroll i vårt samlade förslag och blir kommunens huvudsakliga instrument för att skaffa sig den strategiska handlingsberedskap och effektivisera efterföljande beslut. Områdesplaneringen förutsätts bli den arena där kommunen samverkar med länsstyrelsen, kommuninvånare och privata aktörer. Även om vi i flera kommuner ser en utveckling mot en översiktsplanering som liknar den områdesplan vi ser framför oss behövs det en samordnad utveckling av metoder för områdesplanering. Detta kan lämpligen ske i form av pilotprojekt med ett antal kommuner och länsstyrelser. Det är naturligt att Boverket, i egenskap av samhällsplaneringsmyndighet, tar ansvaret för ett sådant arbete.

Avslutningsvis vill vi betona att de insatser som vi föreslår kan ses som en fortsättning på det arbete som nyligen har slutförts av kommittén Ny PBL – på rätt sätt. Kommitténs uppdrag var i korthet att underlätta introduktionen av PBL genom utbildnings- och

informationsinsatser under åren 2011-2012. I sin slutrapport Ny PBL – på rätt sätt (SOU 2012:87 s. 69-70) konstaterar kommittén att förändringarna i lagstiftningen bland annat inneburit nya uppgifter som förutsätter nya arbetssätt och en utvecklad kompetens både i kommuner och på länsstyrelser. Kommittén bedömde att det under en tid framöver kommer att behövas fortlöpande insatser för att informera och utbilda om hur nya processregler eller sakfrågor i den nya PBL ska tillämpas. Vi kan konstatera att våra förslag, om de genomförs, förstärker detta behov och att de effektiviseringar vi läggare grunden för måste följas av satsningar på utbildning och kompetensutveckling.

9 Författningskommentarer

9.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

1 kap.

3 §

Punkterna 4 och 5 ändras, eftersom planinstrumentet områdesbestämmelser föreslås upphävas. Förslagen om områdesbestämmelser behandlas i avsnitt 6.2.5.

1 kap.

4 §

Definitionen av begreppet *bebygga* ändras, eftersom införandet av definitionen i ny PBL 2010:900 fick oavsiktliga konsekvenser för förutsättningarna att utforma planbestämmelser. Ändringen klargör att anordnande av parkeringsplatser normalt inte ska ingå i begreppet. Parkeringsplatser som inte kräver bygglovspliktiga anläggningsarbeten ska därför kunna utföras på prickad mark om de inte uttryckligen är förbjudna i särskild planbestämmelse. Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.3.

2 kap.

3 §

Paragrafen förtydligar med en ny punkt 5 att bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet är ett allmänt intresse som ska beaktas vid planläggning. Därmed tydliggörs att behovet av bostäder

ska tillmätas en stor tyngd vid avvägningen av allmänna och enskilda intressen. Ändringen lägger även grunden för en bättre samordning av planläggning enligt PBL och kommunernas arbete med bostadsförsörjningsfrågor enligt bostadsförsörjningslagen. Samtidigt införs krav på redovisning i översiktsplanen hur kommunen avser att tillgodose behovet av bostäder under den kommande tioårsperioden (jfr 3 kap. 5 §) och ett förtydligande att regeringen har möjlighet att besluta om planföreläggande avseende bostadsbyggande, om bostadsförsörjningen behöver samordnas mellan flera kommuner gemensamt (jfr 11 kap. 15 §). Förslaget behandlas i avsnitt 6.8.1.

3 kap.

1 §

I ett nytt andra stycke läggs fast att kommunen får anta områdesplaner. Områdesplanen är en del av översiktsplanen som redovisas i en annan skala för ett visst geografiskt område och ska närmare kunna redovisa förutsättningarna för byggande. Områdesplanen syftar till att förenkla efterföljande plan- och byggprocesser och ska bl.a. kunna läggas till grund för ett upphävande av detaljplanekravet. Planeringen blir också en viktig arena för dialog med medborgare samt för att i tidiga skeden klarlägga statliga och regionala intressen. Kraven på områdesplanens innehåll konkretiseras i en ny 5 a §. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.1.

3 kap.

5 §

En ny punkt 5 förstärker bostadsförsörjningen som ett allmänt intresse genom bestämmelser om redovisning i översiktsplanen. Av översiktsplanen ska således framgå hur kommunen avser att tillgodose behovet av bostäder under den kommande tioårsperioden. Kommunen får härigenom ett konkret verktyg att i översiktsplanen omsätta kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning enligt bostadsförsörjningslagen. Avsikten med att utbyggnadsbehovet ska redovisas för den kommande tioårsperioden är att lägga grunden för långsiktighet i redovisningen. I sammanhanget bör framhållas

att kravet på redovisning bör bedömas i förhållande till kommunens situation avseende bostadsförsörjningen. Har inte kommunen ett bostadsbyggnadsbehov behövs inte heller någon redovisning. En redaktionell ändring görs genom att nuvarande punkt 5 istället blir punkt 6. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.8.2.

3 kap.

5 a §

I en ny paragraf anges kraven på innehåll för en områdesplan. De angivna frågorna måste således vara hanterade i planprocessen för att de avvägningar mellan allmänna intressen som görs i en områdesplan ska få betydelse för efterföljande prövningar. Att planen uppfyller kriterierna blir en viktig fråga för länsstyrelsen att bedöma, särskilt i de fall kommunen vill att kravet på detaljplan ska upphävas. Kraven på att redovisa den huvudsakliga indelningen i allmän platsmark och kvartersmark innebär endast en avsiktsförklaring om var allmän platsmark och kvartersmark förutses komma till stånd genom detaljplan eller i övrigt vilka områden som avses för bebyggelse eller andra gemensamma behov. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.1.2 och 6.1.3.

3 kap.

6 a §

Den nya paragrafen ger kommunen rätt att från länsstyrelsen begära sådant underlag som kan vara relevant för planeringen innan det egentliga arbetet med översiktsplan eller områdesplaner påbörjas. Länsstyrelsen ska senast två månader efter begäran överlämna sådant underlag.

Syftet är att avgörande statliga intressen inte ska komma in sent i planprocessen och att ge kommunen möjlighet att så tidigt som möjligt får kännedom om sådana intressen som kan försvåra ett genomförande av kommunens intentioner. Detta är inte minst viktigt i arbetet med områdesplanen, som ju har betydelse för detaljplanekravets omfattning. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.1.5.

3 kap.

7 §

Tredje punkten ändras och innebär att kravet på utställning av översiktsplanen slopas, och ersätts med ett granskningsskede med länsstyrelsen och vissa andra myndigheter. Vi har bedömt att utställningen inte är nödvändig, framför allt med hänsyn till den betydelse vi vill lägga vid samrådet. Samrådet och granskningen kvarstår således som enda formella skeden i processen. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.1.5.

3 kap.

9 §

Jfr 7 §. Förändringen i första stycket att kommunen ”i lämpliga former” ska samråda med kommunmedlemmarna och enskilda är föranledd av den tyngd som bör läggas vid samrådet med medborgare och berörda. Syftet är att inte låsa formerna för samrådet, utan öppna för nya former av medborgarinflytande. Kommunen ska i stället anpassa arbetssätten och använda de kommunikationsmedel som bedöms lämpliga i den aktuella situationen. I sammanhanget bör nämnas att utvecklingen inom elektronisk kommunikation och digital teknik kan vara effektivare än traditionella kommunikationsmedel.

Förslagen ska enligt det nya andra stycket hållas tillgängliga och beskrivas med hjälp av digital information på kommunens hemsida. Tekniken med sociala medier och lantmäteriets geografiska informationssystem är idag så utvecklade att all information momentant kan hållas tillgängligt för alla som berörs. Kopplat till 11 § ska kommunen redovisa hur samrådet utförts. Formerna för samrådet förväntas således bli friare och mer kreativa än i dag. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.1.5.

3 kap.*11 §*

Jfr 7 och 9 §§. Förändringen innebär att kommunen i samrådsredogörelsen ska redovisa hur samrådet har utförts. Samrådsredogörelsen ingår som en del av underlaget för kommunfullmäktiges antagande av planen, och det kan vara viktigt för de förtroendevalda att få en tydlig dokumentation av hur samrådet bedrivits. Redovisningen är även väsentlig för att överinstanserna ska kunna bedöma hur samrådet har skett om planen överklagas på den grunden att kommunen inte har tillgodosett kravet att samrådet ska ske i lämpliga former (jfr 9 §). Möjligheterna till kreativa samrådsformer har utvecklats mycket sedan formaliareglerna ursprungligen infördes. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.1.5.

3 kap.*14 §*

Utställningsskedet och kungörelsen slopas och i stället införs ett granskningsskede för att säkerställa att berörda myndigheter får möjlighet att lämna synpunkter innan översiktsplanen förs vidare till antagande. Att länsstyrelsen ska få möjlighet att granska planförslaget efter samrådet är närmast en självklarhet, med tanke på länsstyrelsens skyldighet att ge besked om statens syn i ett granskningsyttrande enligt 16 §. Också berörda kommuner och regionala organ bör ges möjlighet att granska och yttra sig, inte minst med tanke på att den kan finnas motstående uppfattningar om mellankommunala och regionala frågor. Kommunen ska således efter samrådet skicka förslaget med samrådsredogörelse till de myndigheter som berörs.

3 kap.*15 §*

Utställningsförfarandet utgår. De myndigheter som under granskningstiden vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det inom två månader eller den längre tid som kommunen kan bestämma. Jfr 14 §.

3 kap.*16 §*

Förslaget konsekvensändras, eftersom utställningen utgår. Länsstyrelsen yttrar sig under granskningstiden.

3 kap.*16 a §*

På grund av den nya områdesplanen kompletteras bestämmelserna om vad granskningsyttrandet ska innehålla, bl.a. eftersom granskningsyttrandet får betydelse för om detaljplanekravet ska upphävas. Länsstyrelsen ska påpeka om förslaget inte följer kriterierna som uppställts i 5 a och 6 §§ om områdesplanens innehåll och tydlighet samt om miljökonsekvensbeskrivningen inte är tillräcklig. Av andra stycket framgår att länsstyrelsen måste ange skälen till yttrandet. Enligt tredje stycket ska länsstyrelsen i yttrandet också ange på vilka villkor en mark- eller vattenanvändning kan vara lämplig i förhållande till vad som anges i första stycket. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.1.3.

3 kap.*17 §*

Konsekvensändring eftersom utställningen utgår. Den nya lydelsen hänvisar till myndigheterna som räknas upp i 14 §. Kommunen ska sammanställa deras yttranden i ett särskilt utlåtande. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.1.5.

3 kap.*18 §*

Lydelsen utgör ingen ändring i sak mer än att utställningen utgått och att länsstyrelsen ska beredas möjlighet att granska förslaget på nytt om det har ändrats väsentligt efter granskningstiden.

3 kap.

20 §

Paragrafen konsekvensändras till följd av att kraven på vad granskningsyttrandet ska innehålla, om yttrandet avser en områdesplan, har samlats i nya 16 a §. Den måste vara tydligt för berörda myndigheter och enskilda om exempelvis en ansökan om tillstånd, lov eller planbesked är förenlig med områdesplanen samt med länsstyrelsens granskningsyttrande. Det måste också utifrån det nya detaljplanekravet framgå tydligt i områdesplanen var kommunen och staten är överens.

3 kap.

23 §

Hänvisningen till 24–26 §§ upphör, eftersom 24 § har helt ny lydelse och 25–26 §§ upphör.

3 kap.

24 §

Paragrafen är införd för att kommuner som anser sig ha hög kvalitet på översiktsplanen ska kunna ge den status av områdesplan i vissa delar. Eftersom länsstyrelsen inte har haft möjlighet att lämna synpunkter i tidigare skeden utifrån kriterierna för områdesplan ska länsstyrelsen ges möjlighet att lämna ett yttrande enligt 16 och 16 a §§. Länsstyrelsens synpunkter ska bifogas planen.

3 kap.

27 §

Paragrafen ändras så att aktualitetsprövningen även omfattar områdesplanen och tydligt hänvisar till de nya kriterierna i 5 a §. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.1.3 (under rubriken *Detaljplanekravet upphävs endast för viss tid*).

3 kap.

28 a §

Genom den nya paragrafen definieras vilka förutsättningar som ska gälla för att en områdesplan ska anses vara aktuell. Syftet är att det ska vara tydligt om detaljplanekravet ska vara upphävt eller inte. Jfr 4 kap 2 §. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.1.3 (under rubriken *Detaljplanekravet upphävs endast för viss tid*).

4 kap.

1 §

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår, eftersom en områdesplan i många fall kan tjäna som ett fullgott alternativ, trots att områdesplanen inte är juridiskt bindande. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.2.5.

4 kap.

2 §

Detaljplanekravet ändras. Endast en förutsättning blir kvar när lämpligheten av bebyggelse behöver prövas genom detaljplan, nämligen när åtgärden innebär betydande miljöpåverkan. En åtgärd behöver dock inte prövas med detaljplan om den inte strider mot en områdesplan som är aktuell och förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande. Vilka förutsättningar som ska gälla för att en områdesplan ska anses vara aktuell regleras i 3 kap 28 a §.

Kommunen får enligt tredje stycket kräva detaljplan om det behövs vid ny sammanhållen bebyggelse eller byggnadsverk om det behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden eller om det krävs för inrättandet av allmänna platser. Kommunen ges därigenom ett tydligt stöd för att kräva detaljplan i ett enskilt bygglovsärende, t.ex. om behövs för ett ändamålsenligt genomförande.

I fjärde stycket finns en bestämmelse att det liksom tidigare inte behövs någon detaljplan om det är möjligt att pröva åtgärden i ett bygglov eller förhandsbesked.

Förslaget beskrivs i avsnitt 6.4.1.

4 kap.*14 §*

Enligt nuvarande regler har kommunen möjlighet att i en detaljplan bestämma att lov till en åtgärd endast får ges under förutsättning att exempelvis vissa skyddsanläggningar uppförts eller en markförorening har avhjälpes. Paragrafen kompletteras med en möjlighet för kommunen att i stället föreskriva att åtgärden ska ha genomförts som ett villkor för att få startbesked. Därigenom ges kommunen frihet att genom en planbestämmelse välja om åtgärderna ska ha vidtagits antingen innan bygglov eller innan startbesked. Jfr. 10 kap. 23 a §. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.4.6.

4 kap.*15 §*

I paragrafen regleras kommunens möjlighet att införa krav på bygglov, marklov samt rivningslov eftersom detta normalt inte krävs inom detaljplanelagt område (jfr 9 kap. 2 a §, där det framgår att bygglov inte krävs inom detaljplan om inte lovplikten utökats enligt denna paragraf). Bygglovsplikten återinträder när genomförandetiden löpt ut. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.2.1.

4 kap.*25 a §*

I paragrafen regleras att i princip endast det obligatoriska innehållet i en detaljplan enligt 4 kap. 5 § ska finnas kvar efter genomförandetidens slut, dvs. i princip endast gränserna för allmän platsmark, kvartersmark samt användningen av sådan mark. Även bestämmelser enligt 4 kap. 17 §, med innebörden att strandskydd inte ska gälla, kommer att finnas kvar efter genomförandetiden. Syftet är att minska de låsningar som en inaktuell och detaljrik detaljplan medför. Efter genomförandetidens slut kommer en detaljplan således i princip enbart innehålla bestämmelser om tillåten markanvändning, men inte längre reglera hur en viss fastighet får bebyggas.

I andra stycket regleras en lagreglerad planbestämmelse som ersätter de frivilliga planbestämmelserna när genomförandetiden har

gått ut. Lydelsen innebär att bebyggelsen inom kvartersmark ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.2.4.

4 kap.

33 §

Ändringen är föranledd av att det införs nya regler om områdesplan. I likhet med vad som gäller för avvikelser från översiktsplanen i övrigt, ska planbeskrivningen till en detaljplan, som avviker från områdesplanen, redovisa på vilket sätt den avviker och skälen till avvikelsen.

5 kap.

1 §

Områdesbestämmelserna har utgått.

5 kap.

2 §

Jfr 1 §.

5 kap.

5 §

Jfr 1 §.

5 kap.

6 §

Det ska inte längre krävas formell kungörelse. Jfr 19 §.

5 kap.*11 §*

Förslaget innebär liksom i översiktplaneprocessen att formkraven förenklas i samrådsförfarandet. Kommunen ska enligt första punkten samråda med länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs. Kommunen ska enligt andra punkten i lämpliga former ge myndigheter, sammanslutningar och enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget möjlighet till samråd. Kommunen ska liksom tidigare ge övriga parter tillfälle till samråd – men uppräkningsen är inte längre lika preciserad. Kommunen får bedöma från fall till fall vilka som behöver delta i samrådet. Sakägare ska alltid anses som enskild som har ett väsentligt intresse av förslaget. De kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning m.m. (punkten 3 i gällande rätt) kan utgöra en sådan sammanslutning som avses i punkten 2 i förslaget.

I de nya andra och tredje styckena tydliggörs att kommunen efter förutsättningarna i det enskilda ärendet i lämpliga former ska samråda med de olika grupper som berörs. En viktig del är att ha förslaget tillgängligt på kommunens webbplats. Syftet med förändringarna är att motivera andra former för samråd än traditionella fysiska möten som normalt bara engagerar ett fåtal. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.1.

5 kap.*17 §*

Kommunen ska liksom vid översiktsplanen redovisa hur samrådet har utförts. På samma sätt som beskrivs i motiveringen till 11 § ligger tyngdpunkten på transparent kommunikation på kommunens webbplats och friare möjligheter för kommunen att besluta om samrådsformerna. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.1.

5 kap.**18 §**

I linje med att begränsa antalet formaliaregler i samband med att en mer flexibel och snabbare process införs slopas kungörelsen. De som närmast berörs och som har haft synpunkter får förslaget för granskning. De som inte kan påverka förslaget i övrigt får kännedom om förslagets utformning på kommunens webbplats. De som vill lämna synpunkter ska göra det inom två veckor eller inom den längre tid som kommunen bestämmer. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.1.

5 kap.**22 §**

Bestämmelserna om granskningstid har ändrats i 18 § varför paragrafen konsekvensändras.

5 kap.**27 §**

I lagrummet anges huvudregeln att detaljplaner antas av byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen. Huvudregeln innebär att blir byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen som får besluta i ärenden om antagande av detaljplaner utan att det föreligger delegation från fullmäktige. Härigenom förenklas och förtydligas rollerna inom kommunen. Eftersom byggnadsnämnden på detta sätt anges i lag behöver inte någon särskild delegation längre ges till byggnadsnämnden. Rätten för en byggnadsnämnd att anta detaljplaner regleras således på samma sätt som nämndens rätt att besluta om bygglov. Kommunfullmäktige kan i reglemente begränsa en byggnadsnämnds behörighet.

I 3 kap. 9 § kommunallagen anges att ärenden av principiell betydelse och av större vikt ska beslutas av kommunfullmäktige. I nämnda lagrum anges i punktform exempel vad som kan ha sådan betydelse. Ett beslut om en kommuns nämndorganisation och fördelning av uppgifter hör typiskt till kommunfullmäktige. Här kan särskilt nämnas punkten 2 som ger uttryck för fullmäktiges fi-

nansmakt. I uttrycket ”andra viktiga ekonomiska frågor” ligger ett allmänt krav på att fullmäktige ska besluta i sådana ärenden som, liksom budgeten, har avgörande betydelse för den kommunala ekonomin. I andra stycket införs därför ett nytt kriterium ”betydande ekonomiska åtaganden”.

Det kan här påpekas att byggnadsnämnden, med sin tillgång på specialistkompetens inom stadsplanering och arkitektur, är särskilt kompetent att handlägga ärenden med stora inslag av gestaltning och omgivningspåverkan.

Översiktsplanens innehåll har tidigare vid prövning enligt ÄPBL varit avgörande för möjligheten till delegation av antagandebeslut till byggnadsnämnd. I rättspraxis har det visat sig att för stor hänsyn har tagits till vad som angetts i översiktsplanen. I vissa avgöranden har också angetts att en planering inte haft ”något konkret stöd i översiktsplanen”. Något sådant uttalat stöd är inte rimligt att kräva. Ett antagandebeslut hos en byggnadsnämnd bör emellertid inte uppenbart göras i strid mot en översiktsplan eller en fördjupad översiktsplan. I sådant fall bör kommunfullmäktige även fortsättningsvis vara beslutande. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.5.

5 kap.

29 §

Paragrafen följdändras. Jfr 11 §.

5 kap.

33 §

Hänvisningen till 20 § tas bort eftersom paragrafen upphör.

5 kap.

34 §

Jfr 33 §.

5 kap.

35 §

Jfr 33 §. Bestämmelsen innehåller regler om hur granskningsyttrandet och antagna detaljplaner kan kungöras till ett stort antal personer utan att behöva skickas. Med de föreslagna reglerna kring samråd och granskning kommer det inte vara lika aktuellt att återkoppla till ett stort antal personer men det kan inte uteslutas att möjligheterna kan behövas i något enstaka fall. Bestämmelsen ligger därför kvar.

5 kap.

38 §

Enligt paragrafen ska det med ett nytt andra stycke bli enklare att förlänga genomförandetiden. Samråd behövs endast med berörda sakägare. Ingen vidare krets kan bedömas beröras av en förlängning av genomförandetiden. Sista stycket behandlar möjligheten att upphäva detaljplanen efter genomförandetiden. Enligt våra förslag är huvudsakligen endast det obligatoriska planinnehållet gällande efter genomförandetiden. I enlighet med 2 kap 1 § lydelse innebär upphävandet av restinnehållet inte något konkret för enskilda intressen eftersom de ändå har rätt till pågående markanvändning. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.2.

5 kap.

40 §

Områdesbestämmelser lyfts ur paragrafen, eftersom de upphör.

6 kap.

13 §

Till följd av förändringarna i 9 kap. 32 § om möjligheterna till att meddela lov för s.k. A-tomter – tomter för allmänt ändamål med eller utan precisering – är det nödvändigt att lösenrätten i detta

kapitel liksom lösenplikten i 14 kap. upphör. Ändringen innebär att kommunen inte längre kan lösa sådan mark som enligt en detaljplan ska användas för annat än enskilt bebyggande (jfr första stycket, 2 punkten) om kommunen lämnar bygglov till annan än offentlig verksamhetsutövare. Med offentlig verksamhetsutövare menas verksamhet som har staten, ett landsting eller en kommun som huvudman. Däremot inte statliga och kommunala bolag och liknande. Med annan menas i detta sammanhang följaktligen att kommunen ger bygglov till någon som inte är staten, landstinget eller kommunen. Förändringen syftar till att enkelt använda mark utan planändring när verksamheter av allmän karaktär drivs i enskild regi. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.5.2.

7 kap.

6 §

Jfr 4 kap 41–44 §§. Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår, vilket framgår av avsnitt 6.2.5.

8 kap.

13 §

Jfr 4 kap. 41–43 §§. Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår, vilket framgår av avsnitt 6.2.5.

9 kap.

2 §

Vissa åtgärder kräver enligt andra stycket endast bygglov inom ett område som omfattas av en detaljplan. I avsnitt 6.4.2 har vi utvecklat motiven till varför omfattningen på kravet på bygglov ska vara detsamma inom ett område med detaljplan som inom ett område med en områdesplan. Genom ändringen tydliggörs att sådana åtgärder som finns uppräknade i första stycket 3 c (dvs. sådana åtgärder som innebär att en byggnad byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller om byggnadens yttre avsevärt på något annat sätt) kommer att vara lovpliktiga även inom ett område

med områdesplan. Dessa åtgärder kräver inte bygglov inom ett område med detaljplan under den tid som genomförandetiden löper, om inte kommunen har bestämt något annat i planen. Jfr 2 a §.

9 kap.

2 a §

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen anger att när det finns en gällande detaljplan så är huvudregeln att bygglov inte krävs under genomförandetiden. Dock kan kommunen besluta att bygglov ändå krävs, t.ex. om planen är så flexibel att den inte ger tillräcklig vägledning (vilket framgår av 4 kap. 15 § jämförd med 9 kap. 8 §). Se vidare avsnitt 6.2.1 och 6.4.2.

9 kap.

3 §

Generellt sett krävs inte bygglov för vissa ekonomibyggnader, såtillvida inte åtgärden vidtas i ett område som omfattas av en detaljplan. Paragrafen kompletteras med områdesplanen. Områden med områdesplan likställs härigenom med detaljplanelagt område. Jfr 9 kap. 2 och 2 a §§. Se vidare avsnitt 6.4.2.

9 kap.

4 §

Punkterna 4–6 är nya. De ger utökade möjligheter att bygga till eller inreda småhus utan bygglov. Regeringen ges genom bemyndigandet i 16 kap. 7 a § möjlighet att precisera vilka åtgärder som omfattas av bygglovsfrihet, t.ex. att endast sådana åtgärder som omfattar vissa mått eller andra kriterier, omfattas av bygglovsfrihet. Regeringen bemyndigas även att föreskriva ytterligare åtgärder som kan bygglovsbefrias. Möjligheten att införa bygglovsplikt för de lovfria åtgärderna tas bort, vilket framgår av 9 kap. 8 §. Se avsnitt 6.4.2 under rubriken *En- och tvåbostadshus*.

9 kap.

5 §

Andra stycket utgår. Enligt första stycket krävs generellt sett inte bygglov för vissa yttre åtgärder, men trots den generella lovfriheten har kommunen tidigare kunnat införa krav på bygglov genom bestämmelser i en detaljplan. Efter genomförandetiden upphör de frivilliga planbestämmelserna att gälla i en detaljplan (jfr 4 kap. 25 a §), bl.a. sådana bestämmelser som anger ökad lovplikt. Möjligheten att utöka lovplikten enligt 8 § första stycket 2 a har därför tagits bort. Bygglovfrihet gäller som huvudregel inom detaljplan under genomförandetiden (jfr 9 kap. 2 a §), om inte kommunen beslutar annat genom en planbestämmelse enligt 4 kap. 15 §. Att de frivilliga planbestämmelserna upphör att gälla framgår av avsnitt 6.2.3.

9 kap.

6 §

Normalt krävs inte bygglov för vissa s.k. kompletteringsåtgärder i anslutning till en- och tvåbostadshus utanför ett område med detaljplan. Detta gäller dock enligt tredje stycket inte om kommunen har bestämt att åtgärden kräver bygglov i områdesbestämmelser eller om åtgärden ska vidtas inom en sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen. Områdesbestämmelserna upphör att gälla, vilket framgår av avsnitt 6.2.5. Därigenom tas hänvisningen till 8 § första stycket 3 bort i tredje stycket. Bygglovsplikten inom ett område med områdesplan likställs med detaljplan, vilket framgår av avsnitt 6.4.2. Detta föranleder en ändring i första stycket.

Bygglovsplikten kommer under en övergångstid om sex år, räknat från lagens ikraftträdande, att vara förhöjd inom sådana områden som idag omfattas av områdesbestämmelser där kraven på bygglov, rivningslov och marklov har utökats (jfr femte punkten i övergångsbestämmelserna). Inom dessa områden kommer lovplikten under övergångstiden att fortsätta att gälla med samma omfattning som innan lagen träder i kraft.

9 kap.*6 a §*

Bestämmelsen är ny. Regeringen får med stöd av 16 kap. 7 b § föreskriva att vissa åtgärder på och i anslutning till flerbostadshus inte kräver bygglov. Bestämmelsen gäller oavsett om det finns en detaljplan eller inte, så till vida regeringen inte beslutar annat. Med flerbostadshus avses ett hus med fler än två bostäder. Se avsnitt 6.4.2 under rubriken *Flerbostadshus*.

9 kap.*8 §*

Punkterna 2–5 upphör dels med anledning av att områdesbestämmelserna tas bort, dels med anledning av att frivilliga planbestämmelser i en detaljplan upphör att gälla efter genomförandetidens slut (jfr kommentaren till 9 kap. 5 §).

Under genomförandetiden gäller normalt sett inget krav på bygglov (jfr 9 kap. 2 a §), men kommunen ges möjlighet att – genom en planbestämmelse i en detaljplan – införa lovplikt med stöd av 4 kap. 15 § för en eller flera av de åtgärder som normalt sett kräver bygglov (dvs. enligt 9 kap. 2–7 §§). En ny punkt 2 införs som anger att bygglov krävs även för sådana åtgärder som genom en planbestämmelse har gjorts bygglovspliktiga.

9 kap.*10 §*

Bestämmelsen är ändrad. Av ändringen framgår att det krävs rivningslov för rivning av byggnad eller del av byggnad inom detaljplan eller områdesplan istället för att bara gälla inom detaljplanelagt område. Inom detaljplan gäller som huvudregel dock ingen bygglovsplikt och inte heller någon rivningslovplikt under genomförandetiden, såtillvida kommunen inte har beslutat något annat med stöd av en planbestämmelse enligt 4 kap. 15 §. Kommunen måste sålunda ha utökat lovplikten för att rivningslov ska gälla under genomförandetiden. Att lovplikten inom detaljplan och områdesplan jämföras framgår av avsnitt 6.4.2.

I andra stycket har områdesbestämmelser utgått, vilket framgår av avsnitt 6.2.5.

9 kap.

11 §

Marklovsplikt ska gälla även inom ett område med områdesplan, eftersom lovplikten är lika inom ett område med detaljplan och områdesplan (jfr avsnitt 6.4.2). Under genomförandetiden krävs det inte marklov så länge kommunen inte har utökat lovplikten med stöd av en planbestämmelse enligt 4 kap. 15 §.

9 kap.

22 a §

Bestämmelsen är ny. Inriktningen är att bygglovsförfarandet så långt som möjligt ska efterlikna detaljplaneprocessens slutskede med möjligheter att lämna synpunkter på bygglovsansökan istället för efter beslutet. Idag finns möjligheten att lämna synpunkter om ansökan avviker från detaljplan eller avser åtgärd utanför detaljplan. Med den nya lydelsen i första stycket ska byggnadsnämnden anslå det huvudsakliga innehållet i en ansökan om lov. Informationen ska anslås på en skylt eller motsvarande på platsen eller i direkt anslutning till platsen där åtgärden ska utföras. Skylten bör utföras väderbeständig. Lämpligen monteras skylten på en lyktstolpe eller liknande. Om åtgärden har stor utbredning eller har stor omgivningspåverkan är det lämpligt att flera skyltar sätts upp. Av första stycket framgår att byggnadsnämnden ska sätta upp skylten själv, vilket innebär att uppgiften inte kan delegeras till byggherren. Förfarandet tillämpas i många andra länder både i plan- och lovförfarandet. Det är rimligen så att den som ser en sådan skylt också kan ha synpunkter på åtgärden.

Enligt andra stycket får synpunkter lämnas in under tre veckor efter det att ansökan anslagits. En informationsplikt för kommunen införs i tredje stycket om att det av anslaget måste framgå att den som inte lämnat skriftliga synpunkter under anslagstiden kan förlora rätten att överklaga lovet. Det krävs dock även att den som

lämnar synpunkter är berörd, dvs. i princip rågranne, för att vara besvärsberättigad.

Slutligen införs en bestämmelse i fjärde stycket om att regeringen närmare får föreskriva vilka enklare åtgärder som inte behöver tillämpa förfarandet. Det kan handla om åtgärder som med stor sannolikhet inte påverkar sakägares möjlighet till planerlig och pågående markanvändning (och i övrigt inte kan anses berörda). Förslaget behandlas i avsnitt 6.6.4.

9 kap.

22 b §

Bestämmelsen är ny. I likhet med detaljplaneprocessen ska ansökningar om bygglov publiceras på kommunens webbplats vilket vi förordar istället för Post- och Inrikes Tidningar som skulle kunna vara ett alternativ. I andra stycket införs en möjlighet för regeringen att föreskriva hur ansökningar på ett annat och kanske bättre sätt ska publiceras elektroniskt som man gör t.ex. på Irland. Detta bidrar till bättre möjligheter till interaktivitet. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.4.

9 kap.

28 §

Bestämmelsen är konsekvensändrad med hänsyn till att områdesbestämmelserna upphör, jfr avsnitt 6.2.5.

9 kap.

30 §

Bestämmelsen är ändrad. Under förutsättning att bygglovsplikt gäller ska bygglov under genomförandetiden ges i ett antal situationer. En nyhet är att planstridiga byggnader som tillkommit i laga ordning ska kunna legaliseras genom ett särskilt beslut. Se avsnitt 6.5.1.

9 kap.*30 a §*

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen behandlar när bygglov ska ges efter detaljplanens genomförandetid. Efter genomförandetiden upphör de frivilliga planbestämmelserna att gälla, jfr avsnitt 6.2.3. Inom kvarteretsmark kommer i stället en lagreglerad planbestämmelse att gälla, jfr 4 kap. 25 a § samt 4 kap 2 §. Bestämmelsen innebär att den sökta åtgärden ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått (jfr avsnitt 6.2.4). Efter genomförandetiden gäller att åtgärden, utöver de krav som följer av 9 kap. 30 §, även ska uppfylla de krav som följer av 2 kap. 6 § första stycket 2 och 6. Dessa bestämmelser anger att bebyggelse och byggnadsverk ska utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till dels skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser, dels trafikförsörjning och behovet av en god trafikmiljö. Därutöver ska åtgärden i skälig utsträckning uppfylla de krav som följer av 2 kap. 5 §. Att åtgärderna ska vara uppfyllda i skälig utsträckning innebär att det är möjligt att medge avsteg, om det vore oskäligt att neka lov med hänsyn till bl.a. befintliga bebyggelseförhållanden. Däremot ska bygglov aldrig ges om det finns en påtaglig risk för liv eller skada på egendom. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.4.3.

9 kap.*31 §*

Bestämmelsen är ändrad. Bestämmelsen reglerar under vilka förutsättningar som bygglov ska ges för en åtgärd utanför ett område med detaljplan om åtgärden inte förutsätter planläggning. Eftersom områdesbestämmelserna utgått behövs inte längre första punkten i första stycket, jfr avsnitt 6.2.5. I sista stycket finns en uppräkningslista av vilka bestämmelser som istället för de bestämmelser som anges i första stycket ska prövas om det finns en områdesplan. Genom områdesplanen ska vissa allmänna intressen ansetts ha prövats uttömmande, vilket framgår av det nya tredje stycket. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.4.3.

9 kap.*31 a §*

I bestämmelsen klargörs rätten till kompletteringsåtgärder i anslutning till en- och tvåbostadshus utanför ett område med detaljplan och områdesplan. Lovplikten inom ett område med områdesplan jämföras med lovplikten inom ett område med detaljplan, se avsnitt 6.4.2. I paragrafen utgår bestämmelserna med koppling till områdesbestämmelserna, jfr avsnitt 6.2.5. I övrigt så är det bara åtgärderna utom detaljplan utanför sammanhållen bebyggelse (Jfr 6 §) som fortsätter omfattas av bestämmelsen. Åtgärden ska även uppfylla de krav som följer av vissa bestämmelser i 8 kap. Kraven i 2 kap. behöver inte vara uppfyllda, eftersom det nu är fråga om åtgärder i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus. De krav som följer av 2 kap. har sålunda redan prövats i samband med bostadshuset lokaliserades till platsen. Hänvisningen till 2 kap. fanns inte i 8 kap. 12 § ÄPBL, men kraven utökades till att även omfatta 2 kap. när nya PBL infördes. Denna ändring genomfördes utan kommentar. Enligt kommentaren till PBL (Didón m.fl.) har kraven utökats av misstag, varför detta bör rättas till.

9 kap.*31 b §*

Områdesbestämmelser utgår, jfr avsnitt 6.2.5. Tredje stycket är nytt, vilket innebär att utrymmet för avvikelser vidgas efter genomförandetidens slut. Som avvikelse från detaljplanen får då även annan användning godtas än den som anges i detaljplanen. Man får även avvika från de begränsningar som följer av en sådan lagreglerad planbestämmelse som följer av bestämmelserna i 4 kap. 25 a §, förutsatt att man har stöd i områdesplan som är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16-16 a §§. Förutsättningen för att medge dessa avvikelser är att andra enskilda i omgivningen inte påverkas i sådan utsträckning att nyttjandet av deras fastigheter hindras, oavsett om det är frågan om pågående markanvändning eller sådan markanvändning som är föreskickad i en detaljplan. Exempelvis är det inte godtagbart att bygga sådana störande anläggningar i anslutning till bostadshus så att dessa inte längre kan användas som bostadshus. Inte heller är det godtagbart

att t.ex. medge bostäder i anslutning till sådana anläggningar som medför ett visst buller, och där det inte är rimligt att dämpa bullret så att det blir möjligt att bedriva verksamheten i anslutning till bostäder. Se avsnitt 6.5.1.

9 kap.

32 §

Andra, tredje och fjärde styckena är nya. På fastigheter som är planlagda för allmänna ändamål, s.k. A-tomter, och där ändamålet är angivet (som t.ex. skola eller förskola) ska bygglov kunna lämnas även till privata verksamhetsutövare.

Bygglov får enligt första stycket endast ges om användningen är närmare angiven i planen. Om åtgärden kan prövas enligt 30 a § så gäller enligt tredje stycket inte sistnämnda begränsningen.

Om icke offentlig verksamhetsutövare får lov enligt bestämmelsen får kommunen inte lösa marken. Se avsnitt 6.5.2.

9 kap.

32 a §

Paragrafen är ny och tydliggör att prövningen i samband med bygglov är likställd med prövningen i detaljplan, när det är fråga om prövning av de krav som följer av de bestämmelser som anges i paragrafen. Bestämmelserna tar syfte på sådana allmänna intressen och utformningskrav som har betydelse för utformningen av den yttre miljön. Kommunen ska därmed, trots flexibla planer, kunna hävda angelägna intressen vid bygglovsprövningen, även om ett krav saknar stöd i en planbestämmelse. Paragrafen markerar även för enskilda och överprövande instanser att en detaljplan inte utsläcker kommunens rätt att göra bedömningar i lovskedet. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.4.4.

9 kap.

34 §

Bestämmelsen är konsekvensändrad med anledning av att områdesbestämmelserna utgår, jfr avsnitt 6.2.5.

9 kap.

35 §

Bestämmelsen är konsekvensändrad med anledning av att områdesbestämmelserna utgår, jfr avsnitt 6.2.5.

9 kap.

36 §

Bestämmelsen är konsekvensändrad med anledning av att områdesbestämmelserna utgår, jfr avsnitt 6.2.5.

9 kap.

37 a §

Bestämmelsen är ny. Paragrafen införs eftersom bygglov i stor utsträckning kommer att ges inom områden som tidigare krävt detaljplan, bl.a. till följd av ändringar i detaljplanekravet (jfr 4 kap. 2 §) samt genom införandet av områdesplanen. Genom detaljplan kan allmänna platser med gemensamhetsanläggningar regleras. Utom plan kan det finnas motsvarande behov som behöver tryggas för att fastighetsägarna ska kunna få till stånd vägar, VA och annan infrastruktur som betjänar flera fastigheter. Istället för att fastighetsägarna i förväg med ovisshet om bygglov initierar förrättningar, införs möjligheten att villkora bygglovet med att gemensamhetsanläggningar ska vara inrättade för att få startbesked. Bestämmelsen medger också i andra stycket att kommunen får senarelägga genomförandet av vissa åtgärder när kommunen i samband med villkor för lov i detaljplanen föreskrivit att vissa åtgärder ska ha vidtagits innan lov kan ges. Bestämmelsen innebär att genomfö-

randet av dessa åtgärder kan skjutas på till startbeskedet. Jfr 10 kap. 3 § och 4 kap. 14 §. Förslaget i första stycket beskrivs i avsnitt 6.1.4. Förslaget i andra stycket beskrivs i 6.4.6.

9 kap.

41 §

Paragrafen ändras i första stycket 2. Ändringen innebär att de som är berörda och har lämnat synpunkter som inte blivit tillgodosedda ska delges. Sådana personer som inte är berörda behöver med andra ord inte delges. Dessa kommer istället att behöva meddelas enligt bestämmelserna i 9 kap. 41 b §. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.4.

9 kap.

41 a §

Kravet på kungörande i Post- och Inrikes tidningar utgår. Sammanfattande information om beviljade bygglov eller förhandsbesked ska istället läggas ut på kommunens webbplats under 4 veckor. Det ska framgå av informationen var beslutet i sin helhet finns tillgängligt. Regeringen får enligt andra stycket, med stöd av 16 kap. 7 c §, föreskriva vilka enklare åtgärder som inte behöver tillkännages. Enligt tredje stycket får regeringen även, med stöd av 16 kap. 7 d §, föreskriva hur information om beslut om lov och förhandsbesked ska hållas tillgänglig elektroniskt. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.4.

9 kap.

41 b §

Meddelande ska skickas till dem som lämnat synpunkter men inte ska delges och inte har rätt att överklaga. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.4.

10 kap.

2 §

Områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§. Det har även tillkommit en ny 9 kap. 6 a § om åtgärder som får strida mot detaljplan.

10 kap.

23 §

Jfr 4 kap. 14 § och 9 kap. 37 a §. Paragrafen har ändrats i första stycket 1 eftersom planvillkor nu kopplas till starbeskedet. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.4.6.

11 kap.

10 §

Ändringen innebär att ingripandegrunderna för riksintressen och mellankommunala frågor bortfaller om det finns en områdesplan där kommunen och länsstyrelsen är överens. Områdesbestämmelser bortfaller som planinstrument. Jfr 4 kap. 41–43 §§. Förslaget redovisas i avsnitt 6.3.

11 kap.

11 §

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 10 §.

11 kap.

15 §

Regeringen får utverka planföreläggande i frågor om riksintressen och mellankommunala frågor. Som mellankommunal fråga räknas även bostadsförsörjningsfrågorna. Jfr kommentarerna till 2 kap.

3 §. Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår, jfr 4 kap. 41–43 §§. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.8.2.

11 kap.

16 §

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår, jfr 4 kap. 41–43 §§.

11 kap.

33 a §

Bestämmelsen är införd eftersom avsikten är att inskräpa att det inte ska vara möjligt med uteblivna sanktioner när gränsen mellan otillåtet och möjligt passeras vid genomförandetidens utgång i enlighet med dagens praxis. Bestämmelsen har karaktären av övergångsbestämmelse men är kopplad till en löpande tillämpning när genomförandetiderna går ut för detaljplaner. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.2.3.

11 kap.

51 §

Andra stycket är nytt. Det innebär att när åtgärder som enligt 9 kap. 2 a § inte kräver lov har anmälts ska byggsanktionsavgift inte kunna tas ut i samband med rättelseföreläggande. Samma sak gäller för bygglovsbefriade åtgärder som frivilligt har anmälts. Om anmälan har gjorts ska anmälaren gå fri från byggsanktionsavgift, förutsatt att den åtgärd som har utförts stämmer med anmälan. I sådant fall får en rättelse i sig anses vara en tillräcklig påföljd för eventuella överträdelser som har begåtts. Motivet till den föreslagna bestämmelsen är att det många gånger kan vara svårt för den enskilde att dra gränser för vilka åtgärder som är bygglovsbefriade. Bestämmelsen är inte motiverad i allmänmotiveringen.

12 kap.

6 §

En konsekvensändring införs enligt den nya delegationsregeln i 5 kap. 27 § där tyngdpunkten läggs på ekonomisk betydelse istället för principiell vikt. Jfr kommentarerna till 5 kap 27 §. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.5.

12 kap.

9 §

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår, jfr 4 kap. 41–43 §§. För att det ska var möjligt att ta ut avgift för kommunens arbete med områdesplaner som tjänar som konkret vägledning för prövning i bygglovsärenden har paragrafen ändrats till att även omfatta områdesplaner. Planavgiften kan tas ut antingen vid bygglov eller vid startbesked, beroende på plansituation. I de fall kommunen upprättar en områdesplan upphävs normalt kravet på detaljplan, varvid avgiften tas ut vid bygglovet för att täcka delar av kostnaden för områdesplanen. I de fall kommunen upprättar en detaljplan kan avgiften för detaljplanen tas ut vid startbesked, men enbart för att täcka den genomsnittliga kostnaden för detaljplanarbetet. Det går sålunda inte att samtidigt ta ut en avgift för en områdesplan och en detaljplan. Avgiften för en områdesplan tillsammans med bygglov får utgöra högst en femtedel av avgiften för bygglov. Förslaget beskrivs i kapitel 8.

13 kap.

1 §

Ändringen innebär att planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §.

13 kap.

2 §

Områdesbestämmelser utgår.

13 kap.

11 §

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§.

13 kap.

11 a §

Den nya paragrafen reglerar att endast den som har framfört synpunkter senast innan beslut om lov tillkännagivits på kommunens webbplats har rätt att överklaga beslutet om synpunkterna inte blivit tillgodosedda i likhet med gällande bestämmelser om detaljplan. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.4.

13 kap.

16 §

Kungörandereglerna om Post- och Inrikes Tidningar utgår. Jfr 9 kap. 41 a och 41 b §§. Ett nytt tredje stycke införs som reglerar tiden för överklagande för de som inte delgetts beslutet. Tiden börjar räknas en vecka efter att beslutet tillkännagivits på kommunens webbplats. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.6.4.

13 kap.

17 §

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§.

13 kap.*18 §*

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§.

14 kap.*7 §*

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§.

14 kap.*10 §*

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§.

14 kap.*12 §*

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§.

14 kap.*13 §*

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§.

14 kap.*14 §*

Den nya bestämmelsen i andra stycket innebär att kommunens lösenplikt faller i och med att bygglov beslutas för en s.k. A-tomt för allmänt ändamål där användningen inte är närmare preciserad eller när bygglov ges till annan allmännyttig verksamhet som inte

bedrivs i det allmännas regi. Jfr 6 kap. 4 § samt 9 kap. 32 §. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.5.2.

14 kap.

26 §

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§.

16 kap.

Rubrik

Områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§.

16 kap.

1 §

Planinstrumentet områdesbestämmelser utgår. Jfr 4 kap. 41–43 §§.

16 kap.

1 a §

Riksdagen uppdrar åt regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka bestämmelser som får användas i detaljplaner. Det behövs en möjlighet att begränsa att kommunerna använder planbestämmelser alltför vidlyftigt och otydligt. Förslaget är inte beskrivet i allmänmotiveringen men anses ändå viktigt att ha med i vidare arbete.

16 kap.

7 a §

Vi har sett behovet av ytterligare utökad bygglovsbefrielse utöver vad som idag regleras i 9 kap. 4 § PBL. Vi har valt att direkt i lagen utöka den generella lovbe frielsen med mindre tillbyggnader och

takkupor som inte påverkar den bärande konstruktionen. Valet har stått mellan att fritt lämna föreskrifträtten till regeringen men har stannat vid bemyndigandet att utöka antalet åtgärder. Gällande rätt och upplägg är dels inarbetat och välkänt för handläggare och allmänheten – dels ger riksdagen en tydlig markering av att området inte får inskränkas utan lagändring. Principen att enskilda människor ska få ha rådighet över mindre åtgärder på fastigheten är väl inarbetad och har fungerat väl.

Problemen i tillämpningen är gränslandet mellan vad som utgör de bygglovsbefriade åtgärderna. Många gånger är gränsen så hårfin så att byggherren riskerar stora sanktionsavgifter vid överträdelse. Vi har därför valt att låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer – närmast Boverket – utfärda närmare bestämmelser om tillämpningen av bestämmelserna. Det kan behövas närmare bestämmelser som tydligare definierar vilka åtgärder som avses för att öka förutsebarheten och därmed rättssäkerheten vid tillämpningen. Förslaget beskrivs i avsnitt 6.4.2.

16 kap.

7 b §

Vi har sett motsvarande behov för flerbostadshus under vissa förutsättningar som redan gäller för en- eller tvåbostadshus. Vissa åtgärder bör även vara bygglovsbefriade till flerbostadshus som inte i nämnvärd utsträckning påverkar enskilda intressen. Regeringen bör därför ges ett motsvarande bemyndigande som i 7 a § för åtgärder till flerbostadshus.

16 kap.

7 c §

I en ny paragraf föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare forskrifter om vilka åtgärder som inte behöver skyltas och publiceras på kommunens webbplats. Alla åtgärder är inte av sådan karaktär att de påverkar tredje man. Avsnitt 6.6.4.

9.2 Övergångsbestämmelser

Genomförandefrågorna beskrivs i kapitel 8.

Kommittédirektiv 2011:104

Översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan

Beslut vid regeringssammanträde den 24 november 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över reglerna om genomförande av detaljplan. Syftet är 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. Utredaren ska också belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal.

Utredaren ska 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. Det står utredaren fritt att utöver vad som anges i dessa direktiv lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller som leder till ytterligare förenklingar av genomförandeprocessen.

Utredaren ska också analysera och redovisa hur EU-rättens regler om statsstöd och regler för offentlig upphandling beaktats vid utformningen av utarbetade förslag.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2012.

Bakgrund och gällande rätt

Vad innebär det att en detaljplan genomförs?

Med plangenomförande menas vanligen alla åtgärder som vidtas för att förverkliga de mål som ställs upp i planer och andra beslut om markanvändningen. Utöver sådana åtgärder som avses ske på kvarterersmark 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. Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser som reglerar vissa, begränsade delar av plangenomförandet.

Nuvarande bestämmelser om plangenomförande

Plan- och bygglagstiftningen har reviderats vid ett flertal tillfällen. Sedan den 2 maj 2011 gäller en ny plan- och bygglag (2010:900). Den nya lagstiftningen är ett resultat av ett mångårigt utredningsarbete som bl.a. har syftat till att förenkla, förtydliga och effektivisera plan- och byggprocesserna.

Regleringen om genomförandet av detaljplaner finns huvudsakligen i 6 och 14 kap. plan- och bygglagen. Genomförandefrågorna berörs även i viss utsträckning av reglerna om detaljplaner i 4 och 5 kap. samt reglerna om bygglov, rivningslov och marklov m.m. samt genomförande av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 9

och 10 kap. Jämfört med den tidigare plan- och bygglagen (1987:10) har bestämmelserna om plangenomförande omstrukturerats och genomgått en språklig modernisering i och med tillkomsten av den nya plan- och bygglagen. I sak motsvarar bestämmelserna dock i huvudsak de som fanns redan före ikraftträdandet av 1987 års plan- och bygglag. Bestämmelserna i 6 kap. innehåller bl.a. följande.

- En hänvisning till lagen (1987:11) om exploateringssamverkan (2 §). Ett förslag till upphävande av den lagen har varit ute på remiss och förslaget bereds för närvarande vidare inom Regeringskansliet (Socialdepartementet).
- De s.k. exploatörsbestämmelserna (3–12 §§) som bl.a. innebär att länsstyrelsen i vissa fall kan besluta dels att mark som ska användas som allmän plats ska upplåtas eller avstås utan ersättning till huvudmannen för den allmänna platsen, dels att den som upplåtit eller avstått sådan mark ska bekosta anläggandet av bl.a. gator och vägar.
- Bestämmelser om kommunens rätt att lösa fastigheter, mark och utrymmen (13–17 §§).
- Bestämmelser om ordnande och underhåll av allmänna platser (18–23 §§).
- Bestämmelser om fastighetsägares skyldighet att betala för gatukostnader m.m. vilka bl.a. innebär att kommunen i vissa fall kan besluta att ägare till fastigheter inom ett detaljplaneområde ska betala för anläggande och förbättring av gator och andra allmänna platser (24–38 §§).

I 14 kap. plan- och bygglagen finns vissa bestämmelser om inlösen som är nära knutna till plangenomförandet.

Utöver bestämmelserna i plan- och bygglagen berörs plangenomförandet också av bestämmelser i jordabalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144) samt av bestämmelser om ersättning för inlösen av mark och intrång m.m. i expropriationslagen (1972:719). Till genomförandelagstiftningen räknas också i vissa sammanhang lagen (2006:412) om allmänna va-tjänster.

Behovet av en reformering

Behovet av en reformering av de bestämmelser som gäller för plangenomförandet uppmärksammades redan i början av 1990-talet. Den då tillsatta Plan- och byggtredningen (M 1992:03) hade initialt till uppgift att bl.a. belysa hur gatukostnadsreglerna tillämpades och om kostnaderna fördelades skäligt och rättvist från såväl allmän som enskild synpunkt. Härvid ingick även att väga in erfarenheterna från tillämpningen av s.k. exploateringsavtal. Utredningen fick sedermera genom tilläggsdirektiv (dir. 1994:65) i uppgift att göra en vidare översyn av lagstiftningen om plangenomförande och att utarbeta förslag till den författningsreglering som behövdes.

Plan- och byggtredningen konstaterade att det fanns ett behov av en reformering av genomförandebestämmelserna och presenterade sina förslag i dessa delar i betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168). Dessa förslag har emellertid, bl.a. mot bakgrund av vissa remissinstansers framförda betänkligheter mot delar av förslagen, inte genomförts.

Det behov av en översyn av plangenomförandefrågorna som tidigare har uppmärksammats kvarstår och har successivt förstärkts. Detta förhållande har bl.a. beskrivits i PBL-kommitténs betänkande *Får jag lov? Om planering och byggande* (SOU 2005:77). Det har också redovisats i rapporter från dåvarande Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Kungl. Tekniska högskolan samt i inlagor till Regeringskansliet från Sveriges Kommuner och Lands-ting, se vidare nedan.

De huvudsakliga problemområden som har lyfts fram består i att plan- och bygglagens reglering av plangenomförandefrågorna inte är ändamålsenligt utformade. Exploatörs- och gatukostnadsbestämmelserna ger inte den flexibilitet i plangenomförandet som bedöms vara nödvändig. Bestämmelserna är inte heller utformade på ett sådant sätt att de har vunnit en bred acceptans hos berörda kommuner, fastighetsägare eller exploatörer. De bidrar därigenom inte till att befrämja en rationell och effektiv planering och plangenomförandeprocess. De bidrar inte heller till att skapa goda förutsättningar för bostadsbyggandet. Bestämmelserna är dessutom utformade på ett sådant sätt att de uppfattas som administrativt betungande att tillämpa. Detta innebär i sin tur att de numera kommer till användning i en ytterst begränsad omfattning.

Dessa förhållanden medför att kommunerna i många lägen i stället för att tillämpa de lagreglerade bestämmelserna väljer att

förhandla om och teckna så kallade exploateringsavtal med privata markägare i syfte att reglera frågor om marköverlåtelse och finansiering av vissa allmänna anläggningar m.m. Förhandlingar om tecknande av sådana avtal kan i vissa fall bli långdragna och medföra olägenheter i form av försenade byggprojekt och ökade kostnader. Det kan också medföra att plangenomförandet kommer till stånd utan direkt insyn från allmänheten och till följd av icke-transparenta överenskommelser.

En annan fråga som har uppmärksammats är att det finns ett behov av en tydligare samordning av plan- och bygglagens bestämmelser om plangenomförande och lagens bestämmelser om inlösen. Det kan också finnas ett behov av att i plan- och bygglagen förtydliga eller förstärka sambanden mellan den lagens bestämmelser om plangenomförandet och de fastighetsrättsliga plangenomförande-frågor som regleras i fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen. Hur plangenomförandet ska ske när kommunen inte är huvudman för allmänna platser framgår exempelvis inte av plan- och bygglagen.

Uppdraget

Helhetsyn på plangenomförandet

Genomförandet av detaljplaner regleras i dag huvudsakligen med stöd av bestämmelserna i 6 kap. plan- och bygglagen. Vissa bestämmelser som har ett direkt samband med plangenomförandet finns i 14 kap. plan- och bygglagen medan det fastighetsrättsliga genomförandet sker med stöd av fastighetsbildningslagstiftningen.

Som nämnts är plan- och bygglagens genomförandebestämmelser i stor utsträckning utformade med utgångspunkt i förhållanden som gällde före ikraftträdandet av 1987 års plan- och bygglag. Det innebär att regleringen i många fall inte är ändamålsenlig med hänsyn till de förhållanden som gäller i dag. Detta medför i sin tur bl.a. att bestämmelserna dels inte kommer till användning i den omfattning som ursprungligen var avsikten, dels inte tillämpas på det sätt som var avsikten.

Sambanden mellan plan- och bygglagens reglering av plangenomförandet i ett antal planeringssituationer och det fastighetsrättsliga plangenomförandet är inte närmare reglerade i plan- och bygglagen. Det gäller bl.a. i vissa situationer där

kommunen inte är huvudman för allmänna platser. Exempelvis framgår det i plan- och bygglagen inte när, hur och vem som ska initiera ett genomförande av sådana detaljplaner.

En annan fråga gäller tillgängligheten till sådana allmänna platser som kommunen inte är huvudman för och där det exempelvis med stöd av anläggningslagen har bildats en gemensamhetsanläggning för anläggande, drift och underhåll av vägar och parker. Ska i sådana fall samma tillgänglighet gälla som om kommunen hade varit huvudman för de allmänna platserna? Det är också oklart vad det finns för skillnad i allmänhetens möjlighet till nyttjande av en gemensamhetsanläggnings vägar när dessa är belägna på allmän plats respektive på kvartersmark.

Det kan finnas anledning att nu överväga att i förenklande och förtydligande syfte samla de bestämmelser i 6 och 14 kap. plan- och bygglagen som har ett mera direkt samband med plangenomförandet. Det kan också finnas skäl att utifrån ett vidare perspektiv reglera sådana situationer som i dag inte är författningsreglerade samt att i plan- och bygglagen förstärka och förtydliga sambanden mellan lagens plangenomförandebestämmelser och annan plangenomförandelagstiftning.

Utredaren ska därför utifrån ett helhetsperspektiv analysera de bestämmelser som reglerar plangenomförandet och föreslå de förändringar som är nödvändiga för att skapa en tydlig, effektiv och transparent genomförandeprocess där sambandet mellan olika bestämmelser om plangenomförandet tydligt framgår. I detta ligger utöver vad som anges under rubrikerna nedan i första hand att

- redovisa förslag som på ett tydligt sätt i plan- och bygglagen klarlägger hur plangenomförandet bör ske i sådana situationer som i dag är oreglerade,
- klarlägga frågan om tillgänglighet till allmänna platser för vilka kommunen inte är huvudman och därvid överväga behovet av förändringar av reglerna om val av huvudmannaskap för allmänna platser, och
- i plan- och bygglagen klarlägga och förtydliga sambanden mellan den lagens bestämmelser om plangenomförande i 6 kap. och dels lagens bestämmelser om inlösen i 14 kap., dels det fastighetsrättsliga plangenomförandet enligt fastighetsbildningslagen, anläggningslagen och ledningsrättslagen.

Gatukostnads- och exploatörsbestämmelserna

En viktig fråga i genomförandet av detaljplaner är finansieringen av gator och andra allmänna platser. Plan- och bygglagens regler om gatukostnader anses inte vara ändamålsenliga.

Gatukostnadsbestämmelserna anger bl.a. att fastighetsägare har en skyldighet att betala för kommunens kostnader för att anlägga eller förbättra en gata eller annan allmän plats om kommunen beslutar att så ska ske. Bestämmelserna preciserar alternativa metoder för beräkning av kostnadsunderlaget och för hur kostnaderna ska fördelas mellan fastighetsägarna. Bestämmelserna redovisar också förfarandet med samråd och utställning före beslut om kostnadsuttag samt när debitering av kostnaderna kan ske. Betalningsskyldigheten inträder när den anläggning som betalningen avser kan användas för fastigheten på avsett sätt. Regelsystemet innehåller även bestämmelser om att jämkning av betalningsskyldigheten och av betalningsvillkoren kan ske om vissa särskilt angivna förhållanden föreligger.

Det administrativa förfarandet för uttag av gatukostnader upplevs som administrativt betungande och regelsystemet har i övrigt inte vunnit någon bred acceptans bland berörda fastighetsägare och exploatörer. Kommunens beslut om uttag av gatukostnader leder dessutom ofta till överklaganden. Dessa förhållanden har medfört att enbart ett begränsat antal kommuner utnyttjar sig av möjligheten att tillämpa bestämmelserna. I stället förekommer det att kommuner i vissa fall ställer krav på att fastighetsägare innan en detaljplan antas för ett markområde ska ingå ett avtal som bl.a. reglerar frågan om hur gator och andra anläggningar ska finansieras. Detta kan leda till långvariga förhandlingar som kan försena planläggningsprocessen och därmed begränsa bostadsbyggandet – se vidare nedan under Exploateringsavtal. Den omständigheten att gatukostnadsbestämmelserna inte kommer till användning kan i andra fall medföra att skattekollektivet får finansiera sådana anläggningar som i huvudsak avser att betjäna enskilda fastigheters behov av tillgång till tillfartsvägar m.m.

Det finns även andra problem som är förknippade med dagens bestämmelser om gatukostnader. Det händer att enskilda fastighetsägare blir eller känner sig drabbade i samband med att en kommun beslutar om uttag av gatukostnader. Vid kommuners tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna uppfattar inte alltid enskilda fastighetsägare att de får någon direkt nytta av kommunens

utbyggnad av gatunätet. Att de då ska tvingas betala eller belastas med i vissa fall betydande kostnader för kommunala anläggningar kan ifrågasättas. De regler som gäller i dag om jämkning av betalningsskyldigheten för uttag av gatukostnader och att betalningsskyldigheten kan fullgöras genom avbetalning har inte alltid ansetts vara tillräckliga.

Det finns av ovan nämnda skäl anledning att se över systemet för uttag av kostnader för gatuutbyggnad m.m. och därvid särskilt studera frågan om dels hur ett kostnadsuttag kan utformas så att uttaget inte överstiger den ekonomiska nytta som en fastighet kan tillgodogöra sig till följd av kommunens planläggning, dels hur en reglering bör utformas så att kostnaderna kan tas ut vid den tidpunkt då en direkt nytta av den kommunala anläggningen uppkommer. En sådan tidpunkt skulle t.ex. kunna vara vid en planerad ny- eller större ombyggnation på fastigheten eller när fastigheten berörs av en fastighetsbildningsåtgärd.

Plan- och byggutredningen lämnade i sitt betänkande Översyn av PBL- och va-lagen (SOU 1996:168) en redovisning av den historiska bakgrunden till, tillämpningen av och problemen med gatukostnadsbestämmelserna. Utredningen lämnade också ett förslag till reformering av bestämmelserna med huvudinriktningen att kommunerna skulle ges möjlighet att genom en taxa helt eller delvis avgiftsfinansiera kostnaderna för såväl anläggning och förbättring som drift och underhåll av gator och andra allmänna platser. Vid beredningen av utredningens förslag har det visat sig att det finns sådana betänkligheter mot vissa delar av förslagen att de inte bör genomföras i sin helhet. Detta gäller framför allt utredningens förslag att möjliggöra för kommuner att genom avgifter från fastighetsägarna finansiera kostnaderna för drift och underhåll av gator och andra allmänna platser.

Sveriges Kommuner och Landsting har i skrivelser till Regeringskansliet redovisat att det finns ett behov av att se över plan- och bygglagens bestämmelser om gatukostnader samt därvid lämnat förslag till inriktning av arbetet vid en sådan översyn. Även Villaägarnas riksförbund har påtalat att det finns behov av att se över reglerna om gatukostnader. Förbundet har bl.a. framfört att det är särskilt viktigt med en lagändring som innebär att gatukostnader inte kan tas ut i befintlig bebyggelse.

Plan- och bygglagens s.k. exploatörsbestämmelser innebär att länsstyrelsen i vissa fall kan besluta dels att mark som ska användas som allmän plats ska upplåtas eller avstås utan ersättning till huvud-

mannen för den allmänna platsen, dels att den som har upplåtit eller avstått sådan mark ska bekosta anläggandet av gator och vägar samt anordningar för vattenförsörjning och avlopp. Länsstyrelsens beslut ska i sådana fall fattas innan kommunens beslut om antagande av en detaljplan.

På motsvarande sätt som angivits ovan beträffande tillämpningen av gatukostnadsbestämmelserna väljer i många fall kommunerna att i stället för att tillämpa exploatörsbestämmelserna förhandla och teckna avtal med fastighetsägare om hur genomförandet av en detaljplan ska ske. Sådana avtal anses grunda sig på plan- och bygglagens exploatörsbestämmelser – se nedan under Exploateringsavtal.

De lagstadgade exploatörsbestämmelserna är, liksom vad som angivits ovan beträffande gatukostnadsbestämmelserna, föråldrade och tillämpas enbart i ett fåtal plangenomförandesituationer per år. Skälet till detta är bl.a. att bestämmelserna saknar den flexibilitet som plangenomförandet kan kräva. Bestämmelserna är enbart avsedda att tillämpas på sådana anläggningar som är belägna på en enskild fastighetsägares mark som planlagts som allmän plats. Det administrativa förfarandet för att få till stånd ett beslut om att exploatörsbestämmelserna ska tillämpas avviker vidare från hur planförfarandet i övrigt ska ske, vilket också det kan ha bidragit till att bestämmelserna inte har kommit till någon frekvent användning.

Utredaren ska därför utarbeta förslag till gatukostnads- och exploatörsbestämmelser som

- är enkla att förstå och tillämpa,
- innebär att kostnaderna kan fördelas på ett skäligt sätt,
- kan vinna acceptans hos kommuner och fastighetsägare,
- förbättrar förutsättningarna för ett effektivt plangenomförande,
- medverkar till att skapa goda förutsättningar för byggandet,
- preciserar vilka investeringar i infrastruktur – geografisk avgränsning, tematiskt innehåll och tidsmässigt utförande – som exploatörsbestämmelserna ska kunna vara tillämpliga på, och
- om möjligt kan tillämpas direkt i form av särskilda detaljplanebestämmelser.

Utredaren ska särskilt ta hänsyn till frågor som avser dels den ekonomiska nytta som en fastighet kan tillgodogöra sig till följd av

kommunal planläggning och kommunala investeringar, dels att ett uttag av kostnader ska kunna ske först vid en tidpunkt då en direkt nytta för fastigheten av den kommunala anläggningen uppkommer.

Exploateringsavtal

Utformningen av gatukostnads- och exploatörsbestämmelserna har som angivits ovan bidragit till att kommuner i stället för att tillämpa de lagreglerade bestämmelserna sedan lång tid tillbaka utvecklat ett system där de förhandlar med privata fastighetsägare/exploatörer om bl.a. förutsättningarna och villkoren för en planläggning, om planläggningens genomförande, om vissa markfrågor och andra fastighetsrättsliga frågor samt om fördelning av olika kostnader för exploateringen. De genomförandeavtal som härigenom kommer till stånd benämns ofta exploateringsavtal. Motsvarande förhandlingar och avtal kan komma till stånd när kommunen är ägare till den mark som ska eller har planlagts och en överlåtelse ska ske till en byggherre/exploatör. De genomförandeavtal som kommer till stånd i dessa situationer benämns ofta markanvisnings- eller markupp-låtelseavtal. Motsvarande reglering kan även komma till stånd i ett köpeavtal.

Utformningen av exploateringsavtalen skiftar stort mellan olika kommuner och varken avtalsbenämningar eller innehåll är enhetliga. Vissa av de genomförandefrågor som regleras i avtal mellan en kommun och en exploatör är sådana som kan få sin lösning genom en direkt tillämpning av plan- och bygglagen och/eller annan plan-genomförandelagstiftning. Exploateringsavtalen ålägger emellertid ofta fastighetsägare/exploatörer ekonomiska eller andra skyldigheter och åtaganden som inte är lagmässigt reglerade. Det kan exempelvis gälla att finansiera följdinvesteringar i form av vissa trafikanläggningar, sport- och rekreationsanläggningar samt anläggningar för skola, barnomsorg eller annan social service som det kan uppstå behov av i samband med genomförande av detaljplaner för bostadsändamål. Avtalen kan också reglera frågor om ersättning för sådana redan genomförda kommunala investeringar som utgjort en förutsättning för att möjliggöra en planerad ny exploatering.

En effekt av att vissa plangenomförandefrågor endast regleras i exploateringsavtal och inte i detaljplanehandlingarna är att frågorna inte får någon allsidig belysning och inte blir föremål för någon direkt insyn för andra än för de avtalsträffande parterna.

Ett annat problem med exploateringsavtalen är de förseningar i byggprocessen som avtalsförhandlingarna kan leda till. Detta har varit särskilt märkbart i de områden där det finns ett stort exploateringsstryck och därmed en stark vilja hos exploatörer att påbörja byggandet.

Förfarandet vid tecknande av och innehållet i exploateringsavtalen har även ifrågasatts bl.a. med utgångspunkt i regelsystemet kring offentlig upphandling och statsstöd. Avtalen har mot denna bakgrund i vissa fall ansetts innehålla bestämmelser som står i strid med EU-rätten.

Exploateringsavtalen har också kritiserats utifrån andra aspekter. Hanteringen präglas i många fall av bristande förutsägbarhet, offentlighet och insyn. Detta skapar osäkerhet för såväl kommuner som byggherrar. Därigenom uppstår en risk för att endast finansiellt starka byggherrar vågar agera på marknaden. Små företag kan få svårt att etablera sig i rollen som fastighetsägare, exploatör och byggherre eftersom de har sämre möjligheter än stora företag att bära den ekonomiska risk som en lång och osäker planprocess medför. Detta kan leda till att konkurrensen inom bygg- och anläggningssektorn onödigtvis begränsas. Processen samt kommunernas olikartade krav och tillämpning kan också leda till svårigheter bl.a. för nya företag som vill etablera sig och kan därigenom komma att hämma utvecklingen och en effektiv konkurrens. Dagens sätt att planera för och finansiera anläggningar för fastigheters gemensamma behov kan även medföra mindre rationella planlösningar och medföra problem för fastighetsägare och boende.

I Nuteks rapport Näringslivets administrativa kostnader för bygg- och fastighetsrätt (R 2007:02) anger verket att förhandlingar om exploateringsavtal utgör en kostsam och tidskrävande process i samband med detaljplaneläggning och plangenomförande. Av rapportens slutsatser framgår att det finns ett önskemål om en striktare reglering av avtalens innehåll för att skapa transparens i avtalsförhandlingarna.

Kungl. Tekniska högskolan har, delvis med stöd från Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond, i två rapporter belyst de problem som dagens system att med stöd av exploateringsavtal genomföra och finansiera kommunala detaljplaner medför. I dessa rapporter, Exploateringsavtal – Lagstöd, tillämpning och förslag till principer (TRITA-FAT Rapport 4:104) och Finansiering av infrastruktur – Svenska exploateringsavtal i jämförelse med Danmark, Neder-

länderna, Norge, Storbritannien, Tyskland och USA (TRITA-FAT Rapport 4:110), lämnas också ett antal förslag till hur den svenska lagstiftningen skulle kunna utvecklas i syfte att utgöra ett bättre stöd för ett rationellt plangenomförande. Redovisade förslag har utarbetats av en informell grupp med personer från kommuner, byggherrar och Kungl. Tekniska högskolan.

Frågan om en lagreglering av de avtal som reglerar plangenomförandet har behandlats i den dåvarande PBL-utredningens betänkande Ny plan- och bygglag (SOU 1979:65 och 66) samt i regeringens proposition Ny plan- och bygglag (prop. 1985/86:1). I dessa sammanhang drogs slutsatsen att det inte var lämpligt med en närmare reglering av dessa avtal. Med hänsyn till de erfarenheter som nu kan dras bör emellertid frågan om förutsättningarna för och lämpligheten av att utforma lagregler kring de avtal som avser att ligga till grund för genomförandet av detaljplaner bli föremål för en förnyad prövning.

Utredaren ska därför

- analysera vilka frågor som kan eller bör respektive inte bör kunna ingå i exploateringsavtal samt redovisa lämpliga kriterier för dels när sådana avtal ska tecknas, dels avtalens innehåll,
- belysa förutsättningarna för och lämpligheten av att genom lagstiftning reglera förfarandet kring och innehållet i exploateringsavtal, och
- redovisa om och på vilket sätt exploatörsbestämmelser kan utgöra ett stöd för eller ersätta tecknande av exploateringsavtal.

Övriga frågor

Det står utredaren fritt att utöver vad som anges ovan lämna förslag som har nära samband med uppdraget eller som leder till ytterligare förenklingar av genomförandeprocessen.

Utredaren ska inom ramen för uppdraget analysera och redovisa hur EU-rättens regler om statsstöd och regler för offentlig upphandling beaktats vid utformningen av utarbetade förslag. I samband härmed ska utredaren beakta relevanta domar från EU-domstolen, däribland C-306/08, C-220/05 och C-399/98.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa de samhällsekonomiska och andra konsekvenser som förslagen medför. Konsekvenserna ska redovisas enligt kraven i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därutöver ska utredaren redovisa vilka konsekvenser förslagen kommer att få för den fysiska planeringen, plan- och byggprocesserna, byggandet, konkurrensen och möjligheterna för små och medelstora företag att verka inom bygg- och anläggningssektorn, bostadsmarknaden, boendet i olika upplåtelseformer, olika fastighetsägarkategorier samt fördelningspolitiskt.

Sedan den 1 januari 2011 finns det i 14 kap. 2 § regeringsformen ett förtydligande av principen om att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. I 3 § 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. Bestämmelsen innebär att inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska göras med tillämpning av en proportionalitetsprincip. Om något av utredarens förslag påverkar det kommunala självstyret, ska förslagets konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett dem särskilt redovisas.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som behövs.

Hänsyn ska tas till de rapporter och andra dokument som nämns i dessa direktiv samt i övrigt relevant material som berör det aktuella utredningsområdet. Hänsyn ska också tas till erfarenheter från andra länder i Sveriges närområde. Utredaren ska beakta andra pågående arbeten inom Regeringskansliet med anledning av dels promemorian Upphävande av lagen om exploateringssamverkan (Ds 2011:13), dels Lantmäteriets redovisning av uppdrag i verkets regleringsbrev för 2011 rörande förordnanden enligt 6 kap. 5 § plan- och bygglagen.

Utredaren ska rådgöra med Boverket, Lantmäteriet, Statskontoret, Trafikverket och andra berörda myndigheter. Utredaren ska också rådgöra med 2011 års vägtullsutredning (Fi 2011:08) samt med den särskilda utredare som enligt regeringens beslut den 3 november 2011 har att göra en översyn av vissa byggfrågor.

Utredaren ska även rådgöra med Sveriges Kommuner och Lands-
ting samt föra en dialog med relevanta intresseorganisationer och
andra samhällsaktörer.

Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december
2012.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv 2012:114

Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan (S 2011:11)

Beslut vid regeringssammanträde den 15 november 2012

Utvidgning av och förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 24 november 2011 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning (dir. 2011:104). Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2012.

Uppdraget utvidgas nu genom att utredaren får i uppdrag 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.

Utredaren ska vidare studera övriga möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen.

Utredaren ska föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs.

Utredningstiden förlängs i fråga om tilläggsuppdraget, som ska redovisas senast den 30 april 2013.

Bakgrund och gällande rätt

Prövningsprocessen för uppförande av ny bebyggelse uppfattas i vissa sammanhang som administrativt betungande och långdragen. Detta gäller framför allt om den nya bebyggelsen först ska prövas genom detaljplaneläggning och därefter i en bygglovsprocess och där såväl beslut om antagande av detaljplan som beslut om bygglov var för sig kan överklagas i flera led.

Långdragna och komplicerade prövningsprocesser kan medföra att vissa angelägna projekt inte kommer till stånd över huvud taget. Andra projekt kan realiseras enbart till följd av att det är större företag som driver dem – företag som har förmåga att under en längre tid ta nödvändiga risker, binda kapital samt bära de kostnader som långa planeringsprocesser medför. Tidsförluster kan i sin tur försena angelägna byggnadsprojekt, begränsa konkurrensen, öka produktionskostnaderna, motverka regeringens mål om en långsiktigt väl fungerande bostadsmarknad och leda till högre kostnader för boendet än vad som är nödvändigt.

Flera åtgärder har vidtagits i syfte att förkorta prövningsprocesserna. I den nya plan- och bygglagen (2010:900) ställs exempelvis krav på byggnadsnämnden att handlägga bygglovsärenden skyndsamt och meddela beslut inom tio veckor. Regeringen har vidare i budgetpropositionen för 2013 aviserat en förstärkning av resurserna vid länsstyrelserna och vid mark- och miljödomstolarna i syfte att åstadkomma förkortade handläggningstider för prövning av överklagade beslut enligt plan- och bygglagen. Regeringen har också aviserat en översyn av instansordningen för de aktuella besluten i syfte att göra den kortare.

Det kan emellertid finnas ytterligare åtgärder att vidta i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen. Det kan t.ex. gälla att förändra plan- och bygglagens krav på detaljplan och på hur planförfarandet ska gå till samt lagens krav när det gäller bygglov. Även andra förändringar i plan- och bygglagen kan behöva genomföras för att på annat sätt förenkla och förkorta processerna.

Detaljplanekravet

Plan- och bygglagen uppställer krav på att en detaljplaneläggning ska föregå uppförandet av viss bebyggelse eller av vissa byggnadsverk. Detaljplanekravet, som finns i 4 kap. 2–5 §§, är statens krav

på kommunerna. Enligt 2 § innebär kravet i korthet att detaljplan krävs för en ny sammanhållen bebyggelse samt för en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang. Kravet på detaljplan gäller också för en ny byggnad vars användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Det finns en del undantag från dessa bestämmelser. Det gäller bl.a. i vissa situationer när den tillkommande bebyggelsens omfattning är begränsad eller om bebyggelsen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vissa särskilda regler vad avser krav på detaljplan gäller enligt 3 § för etablering av vindkraftverk. Kravet på detaljplan gäller enligt 4 § inte om tillräcklig reglering gjorts med områdesbestämmelser.

I 5 § preciseras vad en detaljplan ska innehålla. Det anges där att planen ska redovisa gränserna för allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Vidare ska planen redovisa användningen och utformningen av allmänna platser som kommunen är huvudman för samt användningen av kvartersmark och vattenområden. I 4 kap. i övrigt återfinns i huvudsak bestämmelser om vad kommunen får bestämma i en detaljplan.

Krav på bygglov

Bestämmelser om bygglov finns huvudsakligen i 9 kap. plan- och bygglagen. Bygglov krävs såväl inom som utanför detaljplanelagt område. I huvuddrag innebär bestämmelserna om bygglov följande.

Enligt 2 § krävs bygglov för nybyggnad, tillbyggnad och viss annan ändring av en byggnad. I 8 § anges att det härutöver krävs bygglov även i ett antal ytterligare situationer. Enligt 3 § är de areella näringarna i huvudsak undantagna från kravet på bygglov utanför detaljplanelagda områden. Olika undantag från kravet på bygglov återfinns också i 4–7 §§. Det gäller i olika omfattning innanför respektive utanför detaljplanelagda områden bl.a. för vissa murar, plank, skärmtak, fasad- och taktäckningsmaterial, mindre tillbyggnader och kompletteringsbyggnader.

I en detaljplan får kommunen dock enligt 4 kap. 15 § i viss mån bestämma omfattningen av kraven på bygglov. Enligt 9 kap. 7 § kan ett undantag från kravet på bygglov bl.a. avse ”att genomföra en åtgärd på det sätt och under den tid som kommunen har bestämt i planen”. Det finns dock vissa begränsningar i lagen när det gäller

möjligheterna att utnyttja det aktuella undantaget. Undantag från kravet på bygglov gäller således inte ”om en bygglovsprövning är nödvändig för att tillvarata grannars intressen eller allmänna intressen”.

Normalt och enkelt planförfarande

Plan- och bygglagen innehåller två olika förfaranden för utarbetande av en detaljplan. I 5 kap. 1–41 §§ beskrivs arbetet med att ta fram detaljplaner. I 7 § behandlas frågan om när och hur detaljplanarbetet får förenklas i vissa situationer. Ett s.k. enkelt planförfarande får tillämpas om planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande, inte är av stor vikt eller har principiell betydelse och inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt saknar intresse för allmänheten. Förenklat planförfarande får också tillämpas om det gäller sådan verksamhet eller sådana åtgärder som har eller ska prövas enligt vissa bestämmelser i miljöbalken respektive väglagen eller lagen om byggande av järnväg.

De förfaranden som kan förenklas är begränsade och beskrivs i 15–16 §§, 18 § andra stycket, 19 § tredje stycket, 21 § andra stycket samt 23 § och avser bl.a. vissa enklare former för samråd och kortare granskningstider.

Antagande av detaljplan

Enligt 5 kap. 27 § plan- och bygglagen ska en detaljplan antas av kommunfullmäktige. Lagrummet anger vidare att fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan. Detta gäller dock endast om planen inte är av stor vikt eller har principiell betydelse.

Vissa andra frågor

Enligt 5 kap. 32 § plan- och bygglagen får inte en detaljplan omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid. Detaljplanen får inte heller vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. Av vad som har angivits ovan framgår att lagens krav på vad en detaljplan ska

innehålla är begränsade medan lagens angivelser om vad som kommunen får bestämma i en detaljplan är relativt omfattande.

Uppdraget

Regeringen eftersträvar att åstadkomma så enkla och effektiva plan- och byggprocesser som möjligt. Det innebär att genomförandet av ett projekt – från idé till färdigställande – ska kunna ske utan onödigt dröjsmål. Enligt plan- och bygglagen ska vid planläggning hänsyn bl.a. tas till natur- och kulturvärden samt miljö- och klimataspekter. Bebyggelsen ska främja ändamålsenliga strukturer och vara estetiskt tilltalande, främja en från social synpunkt god livsmiljö, en långsiktigt god resurshushållning och en god ekonomisk tillväxt. Planerings- och prövningsprocessen ska i övrigt uppfylla nödvändiga krav på insyn och medborgarinflytande och får inte äventyra rättssäkerheten.

Med dessa utgångspunkter ska utredaren 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 lätta på eller helt avskaffa kravet på detaljplan respektive bygglov. Utredaren 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 utredarens uppdrag ingår vidare att pröva om det finns förutsättningar att utvidga möjligheterna för en kommunal nämnd att anta detaljplaner. Utredaren ska även studera övriga möjligheter till förändringar, förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera tillämpningen av plan- och bygglagen. Det innebär bl.a. att utredaren ska analysera lagens bestämmelser om vad en detaljplan ska respektive får innehålla och lagens angivelser om planområdets omfattning och planens detaljeringsgrad.

Om de studier och analyser som utredaren ska genomföra resulterar i att det är möjligt och lämpligt att förändra eller förtydliga lagstiftningen inom dessa områden ska utredaren redovisa sådana lagförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Det som anges om konsekvensbeskrivningar i ursprungsdirektiven gäller i tillämpliga delar också för dessa tilläggsdirektiv.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget särskilt studera och analysera de reformer som nyligen har genomförts eller är på väg att genomföras i Tyskland och Storbritannien och som syftar till att genom lagstiftningsåtgärder förenkla och effektivisera plan- och byggprocesserna i respektive land. Utredaren ska vidare analysera de förslag till förändringar av den svenska plan- och bygglagstiftningen som redovisats i en rapport från Kungl. Tekniska högskolan Detaljplaner i praktiken – Är plan- och bygglagen i takt med tiden? (Rapport 2012:1).

Utredaren ska också ta del av dels Lantmäteriets redovisning av ett regeringsuppdrag som syftar till att åstadkomma ändamålsenliga planbestämmelser, dels Boverkets redovisning av ett regeringsuppdrag avseende planeringsförenklade åtgärder.

Båda dessa uppdrag ska redovisas till regeringen senast den 31 mars 2013.

Utredaren ska inhämta synpunkter från Boverket, Lantmäteriet, Statskontoret, länsstyrelserna och andra berörda myndigheter samt Sveriges Kommuner och Landsting och berörda branschorganisationer. Utredaren ska även föra en dialog med andra intresseorganisationer och samhällsaktörer.

Utredaren ska redovisa tilläggsuppdraget senast den 30 april 2013.

(Socialdepartementet)

Behov av förändringar i annan lagstiftning

I avsnitt 6.1.6 har vi påpekat att gällande rätt utgår från förutsättningen att tätbebyggelse alltid är reglerad med en detaljplan. Detaljplanerna har omfattande rättsverkningar, inte bara enligt PBL utan även enligt annan speciallagstiftning. Eftersom vi nu tänker oss en ordning där våra tätorter inte alltid kommer att omfattas av en detaljplan, finns det anledning att studera vilka följdändringar som kan behövas i annan lagstiftning. I det följande ger vi en kort översikt över sådana bestämmelser i annan lag som kan behöva ändras till följd av de ändringar av PBL som utredningen föreslår.

Konsekvensändringar i annan lag som enbart beror på att områdesbestämmelser föreslås utgå som eget planinstitut (avsnitt 6.2.5) behandlas i kap. 8.

Ordningslagen

I 1 kap. 4 § PBL definieras *allmän plats* som gata, väg, park, torg eller annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov. Användningen är inte uttryckligen lagstadgad, men uttrycket bygger på att kommunen har ett grundläggande ansvar för sådana områden inom bebyggelse som behöver användas för gemensamma ändamål och som rymmer allmänna nyttigheter eller ska nyttjas av allmänheten.

En allmän plats är även en offentlig plats. Offentliga platser definieras i ordningslagen (1993:161), OL, som allmänna vägar, gator, torg, parker och andra platser som i en detaljplan redovisas som allmän platsmark och som upplåtits för sitt ändamål. Med offentlig plats avses även område som i detaljplanen redovisas som kvartersmark för hamnverksamhet samt andra landområden och utrymmen inomhus som stadigvarande används för allmän trafik. I

den gamla ordningsstadgan från 1956 (som numera är upphävd) användes begreppet allmän plats innan det ändrades till offentlig plats.

Begreppet offentlig plats har således en vidare betydelse än vad begreppet allmän plats har. De två uttrycken kan många gånger avse samma sak, men de används i helt olika sammanhang och har skilda syften. En offentlig plats avgränsar ett område där föreskrifter för offentliga tillställningar och allmän ordning och säkerhet gäller, medan allmän plats i PBL är ett uttryck i detaljplaner som avgränsar områden för gemensamma behov mot mark för privat bruk.

För att anordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar på offentliga platser krävs tillstånd av polismyndighet. Med allmän sammankomst avses enligt ordningslagen bl.a. sammankomster som utgör demonstrationer eller opinionsyttringar, teaterföreställningar, biografföreställningar, konserter och andra sammankomster för att framföra konstnärligt verk, samt andra sammankomster vid vilka mötesfriheten utövas (2 kap. 1 § OL). Med offentlig tillställning avses enligt ordningslagen bl.a. idrottstävlingar, danstillställningar, tivolinöjen, marknader och mässor, samt vissa andra tillställningar som inte är att anse som allmänna sammankomster eller cirkusföreställningar (2 kap. 3 §).

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget (3 kap. 1 §). Sprängning och skjutning med eldvapen får inte utan tillstånd av polismyndigheten äga rum inom område som omfattas av detaljplan. Den som är under 18 år får inte utan tillstånd av polismyndigheten inom område som omfattas av detaljplan utomhus använda luft- eller fjädervapen med vilka kulor, hagel eller andra projektiler kan skjutas ut. Detsamma gäller utanför sådant område, om inte vapnet används under uppsikt av någon som har fyllt 20 år (3 kap. 6 §).

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats.

Överväganden

Genom de nya områdesplanerna kan det bli vanligt att gator, vägar och parker och andra platser som är avsedda för gemensamma behov inte kommer att utgöras av en allmän plats i en detaljplan. Begreppet offentlig plats bör sålunda kompletteras så att det framgår att även andra platser som är avsedda för gemensamma behov och som är allmänt tillgängliga för allmänheten inom en områdesplan ska ingå i begreppet. Därigenom kommer allmänna sammankomster och offentliga tillställningar att omfattas av krav på tillstånd som om platsen utgjorde allmän plats i en detaljplan (2 kap. 1 §). Här är det således fråga om att vissa verksamheter behöver förhandsprövas inom tätbebyggda områden.

Även kommunala föreskrifter som behövs för att upprätthålla ordningen inom offentlig plats bör omfatta alla sådana offentliga platser som omfattas av den nya definitionen, dvs. oavsett om platsen är allmän plats i en detaljplan eller inte.

Däremot är det mindre lämpligt att utöka förbudet i 3 kap. 1 § OL mot att utan tillstånd av polismyndigheten använda en offentlig plats inom detaljplanelagt område på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget. Denna reglering tar fasta på att den lämpliga markanvändningen har lagts fast i detaljplanen. Eftersom motsvarande prövning inte har gjorts i en områdesplan, är det olämpligt att utöka detta förbud till att även omfatta sådana offentliga platser som inte har stöd i en detaljplan.

Förbudet mot att spränga och använda eldvapen inom detaljplanelagt område utan tillstånd bör utökas till att även omfatta områden med områdesplan, eftersom förbudet tar sikte på sådana verksamheter som generellt sett är olämpliga inom tätbebyggda områden.

Miljöbalken

Ett tillstånd eller en dispens enligt miljöbalken får inte ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser. Små avvikelser får dock göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas (2 kap. 6 § MB). Inte heller naturreservat får bildas eller ändras i strid mot en detaljplan eller områdesbestämmelser. Även

här får små avvikelser göras, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas (7 kap. 8 §).

I 9 kap. 2 § finns en definition av avloppsvatten. Med detta menas bl.a. vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom en detaljplan som inte görs för en viss eller flera vissa fastigheters räkning.

Regeringen får föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår. Regeringen får överlåta åt kommunen att meddela sådana föreskrifter (9 kap. 11 §).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får även meddela föreskrifter om miljöhänsyn i jordbruket till skydd för odlings- och kulturlandskapet samt djur- och växtlivet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får vidare föreskriva att jordbruksmark får tas ur jordbruksproduktion först efter anmälan till länsstyrelsen. Dessa bestämmelser ska dock inte tillämpas på mark som ingår i en detaljplan eller i områdesbestämmelser och som är avsedd för ett annat ändamål än jordbruk (jfr 12 kap. 7–9 §§).

Överväganden

Genom förbudet att ge tillstånd och dispenser i 2 kap. 6 § i strid med detaljplan, liksom förbudet att bilda eller ändra naturreservat i 7 kap. 8 § i strid med detaljplan, begränsas utrymmet för vissa beslut och domar i mark- och miljödomstolarna respektive förvaltningsmyndigheterna. Denna begränsning bottnar i presumtionen att lämplig markanvändning har lagts fast i detaljplanen. Eftersom en områdesplan inte slutligt har prövat förekommande enskilda intressen, är det inte lämpligt att dessa begränsningar även ska gälla områdesplanen.

Definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § bör förslagsvis ändras så att den även avser mark inom områdesplan. Regleringen tar fasta på detaljplanens karaktär av tätbebyggelse.

Regeringens föreskriftsrätt bör förslagsvis utsträckas till att även omfatta områden med områdesplan. Även här är det detaljplanens karaktär av tätbebyggelse som är väsentlig.

Regeringens bemyndigande att föreskriva att jordbruksmark får tas ur jordbruksproduktion först efter anmälan till länsstyrelsen

gäller inte inom områden med detaljplan eller områdesbestämmelser. Om staten och kommunen i princip är överens om markanvändningen, framstår det som onödigt att en förändring av markanvändningen i detta avseende även ska kräva en anmälan till länsstyrelsen. I detta fall bör inskränkningen i regeringens föreskriftsrätt utsträckas till att även omfatta områdesplanen.

Hälsoskyddsfrågor m.m.

Bestämmelser till skydd mot olägenheter för människors hälsa, dvs. sådana bestämmelser som avses i 9 kap. 11 § MB, har införts i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FHM. Bl.a. anges att den som avser att anordna en gödselstad eller annan upplagsplats för djurspillning inom område med detaljplan, ska anmäla detta till den kommunala nämnden eller till generalläkaren, då generalläkaren utövar tillsyn över verksamheten (37 § FHM). Vidare finns möjlighet för kommunen att besluta om föreskrifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet. Om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer får kommunen föreskriva att nötkreatur, häst, get, får och svin samt pälsdjur eller fjäderfä, som inte är sällskapsdjur, eller orm inte får hållas inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser utan särskilt tillstånd av den kommunala nämnden (39 §). Kommunen får på samma grunder meddela föreskrifter om bl.a. spridande av naturligt gödsel, slam och annan orenlighet inom område med detaljplan eller intill sådant område samt tillfälligt förbud mot eldning av löv, kvistar och annat trädgårdsavfall inom planlagt område.

Kommunen får vidare i ett enskilt fall meddela föreskrifter om begränsningar av eller villkor för att utöva gatumusik på viss offentlig plats, om det behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer (40 §). Om det i en kommun finns tätbebyggt område som inte omfattas av detaljplan, får kommunen, om särskilda skäl föranleder det, föreskriva att en bestämmelse som avses i 37 eller 40 § första stycket 2 (som avser spridande av naturligt gödsel, slam och annan orenlighet m.m.) ska gälla även sådant tätbebyggt område.

Överväganden

Kommunens befogenhet tar sikte på sådana situationer där vissa verksamheter och åtgärder kan vara olämplig inom tätbebyggda områden. Kommunens befogenheter bör därför även gälla inom sådana områden som omfattas av en områdesplan, i syfte att säkerställa att kommunen även i framtiden har verktyg för att förhindra att olägenheter för människors hälsa uppkommer.

Väglagen

I väglagen (1971:948), VägL, finns bestämmelser om allmänna vägar. Allmän väg är, förutom väg som anlagts enligt väglagen, sådan för allmän samfärdsel upplåten väg, som av ålder ansetts som allmän eller enligt äldre bestämmelser anlagts som eller förändrats till allmän och som hålls av staten eller en kommun. Mark för allmän väg upplåts med vägrätt. Vägrätten uppstår när mark tas i anspråk med stöd av en fastställd arbetsplan och innebär i princip att väghållaren övertar ägarens rätt att bestämma över markens användning. Ansvaret för allmänna vägar är således antingen statligt eller kommunalt. Vem som ska vara huvudman bestäms i detaljplanen, men det kan sedan i praktiken bli fråga om en annan väghållare. Huvudmannen behöver alltså inte vara densamme som väghållaren. Exempelvis kan en väg genom en stad som är viktig ur ett samhällsperspektiv ha kommunalt huvudmannaskap men hållas av staten.

Är staten väghållare inom ett område med detaljplan där kommunen är huvudman för allmänna platser, ska kommunen tillhandahålla den mark eller det utrymme som behövs för väg inom området (7 § VägL). Inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser får väg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får mindre avvikelser göras (14 §). Den som avser att bygga en väg ska upprätta en vägplan (14 a §). Arbetet med vägplanen kan i vissa fall förenklas om det finns en detaljplan. T.ex. behöver inte samråd ske, om vägplanen enbart gäller åtgärder som också har prövats eller ska prövas genom detaljplan (15 b §). På motsvarande sätt behövs i vissa fall ingen miljökonsekvensbeskrivning för vägplanen (16 c §).

Väg ska hållas i ett tillfredsställande skick och vägområdet ska hållas i ett sådant skick att olägenheter förebyggs eller avhjälpas och så att skäligena trevnadshänsyn blir tillgodosedda. Detsamma gäller i fråga om mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplats eller rastplats som utgör väganordning, i den mån allmänheten har tillträde till marken. Inom områden med detaljplan gäller denna bestämmelse endast områden för motorväg eller motortrafikled (26 §). Vanligtvis uppkommer vägrätt genom att väghållaren tar mark eller annat utrymme för en väg i anspråk med stöd av en fastställd vägplan (31 §). När det gäller allmän plats i en detaljplan, där kommunen är huvudman, tillämpas inte denna bestämmelse sedan marken har tagits i anspråk av kommunen för avsett ändamål (33 §).

En enskild körväg får inte anslutas till en allmän väg utan väghållningsmyndighetens tillstånd (39 §). Om det är nödvändigt med hänsyn till trafiksäkerheten, kan väghållningsmyndigheten förordna att en enskild vägs anslutning ska spärras av eller ändras (40 §). Detta gäller inte i fråga om enskilda vägar som är redovisade i detaljplan eller förutsatta i områdesbestämmelser (42 §). Intill ett vägområde får inte byggnader m.m. uppföras, ljusanordningar sätts upp eller andra åtgärder vidtas som kan påverka vägen utan länsstyrelsens tillstånd. Detta gäller inte inom områden med detaljplan och inte heller sådana åtgärder som kräver bygglov (45 §).

Inom ett avstånd av 50 meter från ett vägområde får inte skyltar och liknande finnas uppsatta utan länsstyrelsens tillstånd. Detta gäller inte inom områden med detaljplan (46 §). Inom ett avstånd av tolv meter från ett vägområde får inte byggnader uppföras eller andra anläggningar utföras eller andra åtgärder vidtas som kan inverka menligt på trafiksäkerheten utan länsstyrelsens tillstånd. Länsstyrelsen kan utöka avståndet till högst 50 meter. Inte heller vid korsningar i samma plan mellan allmänna vägar, allmän väg och järnvägsspår m.m. får sådana åtgärder vidtas inom 75 meter från korsningen.

Bestämmelserna om krav på tillstånd gäller inte inom områden med detaljplan och inte heller i fråga om åtgärder för vilka bygglov krävs (47 §). Vidare finns bestämmelser om att länsstyrelsen får besluta om att vissa befintliga byggnader, andra anläggningar och anordningar som är belägna intill vägar ska tas bort på grund av ändrade förhållanden eller om dessa av annan anledning har kommit att medföra sådana olägenheter att begäran om tillstånd enligt

45–47 §§ skulle ha avslagits. Inte heller dessa bestämmelser gäller inom områden med detaljplan.

Överväganden

Bestämmelserna om huvudmannaskap och väghållare samt att viss fysisk planering enligt väglagen kan förenklas, om det finns en detaljplan, tar sikte på situationen att lämplig markanvändning har lagts fast i detaljplanen. Det vore olämpligt att utsträcka tillämpningen av dessa bestämmelser till att även avse områden som enbart omfattas av områdesplan, eftersom markanvändningen i en områdesplan inte slutligt har prövats förekommande enskilda intressen.

Undantaget i fråga om skyldigheten att hålla väg och vägområde i tillfredsställande skick (26 §) bör rimligtvis även utsträckas till att gälla inom område med områdesplan. Där bör istället kommunen ha ansvaret enligt lagen med särskilda bestämmelser om gatuhållning och skyltning (se nedan).

Begränsningarna i fråga om när vägrätt uppkommer (31 och 33 §§) förutsätter att lämplig markanvändning har lagts fast i detaljplanen och bör således inte utsträckas till att även avse områdesplan.

Väghållningsmyndighetens befogenheter när det gäller att ansluta enskilda körvägar till allmän väg m.m. (39–40 §§) gäller inte inom områden med detaljplan (42 §). Inom detaljplanelagt område gäller motsvarande befogenheter för byggnadsnämnden (jfr 11 kap. 22–23 §§ PBL). Med tanke på att områdesplanen kan vara relativt schematisk till sin karaktär anser vi att väghållningsmyndigheten bör ha kvar befogenheten i detta avseende. Undantagen i 42 § bör sålunda inte utsträckas till att även omfatta områdesplan.

Bestämmelserna i 45–47 § tar sikte på en delvis annan situation, genom att tillstånd krävs för vissa åtgärder, t.ex. skyltar. Enligt utredningens förslag ska kraven på bygglov m.m. jämföras inom detaljplan och områdesplaner. Därigenom bör det vara tillräckligt att dessa åtgärder prövas enligt PBL. Någon tillståndsprövning behövs därigenom inte från länsstyrelsen. Undantagen inom områden som omfattas av detaljplan bör således utsträckas till att även omfatta områden som omfattas av områdesplan.

Banlagen

I lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, banlagen, finns bestämmelser för att anlägga nya järnvägar och att bygga om befintliga järnvägar. Lagen tillämpas också på tunnelbana och spårväg. Om en tunnelbana eller en spårväg byggs med stöd av en detaljplan, behöver dock bestämmelserna i banlagen inte tillämpas (1 §). Inom område som omfattas av detaljplan eller områdesbestämmelser får en järnväg inte byggas i strid mot planen eller bestämmelserna. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får mindre avvikelser göras (5 §). Förfarandet om samråd kring en järnvägsplan och behovet av miljökonsekvensbeskrivning får förenklas, om det finns en aktuell detaljplan på motsvarande sätt som för en vägplan enligt väglagen (6 och 11 §§).

Överväganden

De undantag som finns i banlagen förutsätter att lämplig markanvändning har lagts fast i detaljplanen eller att fysisk planering enligt banlagen kan förenklas, om det finns en detaljplan. Dessa undantag bör inte utsträckas till att även omfatta sådana områden som enbart omfattas av områdesplan.

Om bestämmelser införs som innebär att detaljplaner inte kommer att upprättas i samma utsträckning som i dag, finns möjlighet att ny tunnelbana och spårvägar behöver föregås av järnvägsplan i större omfattning än i dag. Med tanke på den begränsade omfattning som ny tunnelbana och spårväg anläggs bör denna omständighet inte medföra några omfattande skillnader mot i dag.

Stängselskyldighet

Enligt lagen (1933:269) om ägofred gäller att var och en som äger eller till underhåll eller nyttjande mottagit hemdjur (dvs. hästar och nötkreatur), vare pliktig att medelst hägnad eller vallning eller på annat sätt hålla sådan vård om dem, att de ej olovligen inkomma å annans ägor (1 kap. 1 §). Nyttjas fastighets ägor till bete för hemdjur och finnas djuren tjänligast genom stängsel kunna hållas från angränsande ägor å annan fastighet, ska på yrkande från endera sidan stängsel hållas mellan ägorna (stängselskyldighet). Stängselskyldigheten gäller inte i områden med detaljplan (2 kap. 9 §).

Bestämmelsen torde numera inte tillämpas särskilt ofta, men undantaget i 2 kap. 9 § tar sikte på att detaljplanelagt område normalt är ett tätbebyggt område. Det är emellertid relativt ovanligt att hemdjur hålls inom detaljplanelagt område. Likväl bör områden med detaljplan och områdesplan jämföras i detta avseende, varför undantaget i 2 kap. 9 § bör utsträckas till att även avse områden med områdesplan.

Lagen om allmänna vattentjänster

Bestämmelserna i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, LAV, syftar till att säkerställa att vattenförsörjning och avlopp ordnas i ett större sammanhang, om det behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön (1 § LAV). En allmän VA-anläggning får inte ordnas i strid med detaljplan, områdesbestämmelser eller andra bestämmelser om hur marken ska bebyggas, eller så att den försvårar en ändamålsenlig bebyggelse eller lämplig planläggning. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får mindre avvikelser göras (11 §). En fastighetsägare ska betala avgifter för en allmän VA-anläggning, om fastigheten finns inom VA-anläggningens verksamhetsområde m.m. Om fastigheten är obebyggd men enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, ska bedömningen av behovet göras som om fastigheten vore bebyggd i enlighet med planen. Detta gäller dock inte, om det finns särskilda skäl för en annan bedömning (24 §).

Därutöver ska en fastighetsägare betala en avgift för en allmän VA-anläggning, om fastigheten finns inom VA-anläggningens verksamhetsområde, är bebyggd eller enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse, och behöver, eller har nytta av, bortledande av vatten från allmän platsmark (26 §). Den som ansvarar för att allmän platsmark ställs i ordning och underhålls ska betala en avgift för en allmän VA-anläggning, om den allmänna platsmarken finns inom VA-anläggningens verksamhetsområde, och bortledande av vatten från den allmänna platsmarken behövs med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön (27 §).

Överväganden

Bestämmelserna i 11 § förutsätter att lämplig markanvändning har lagts fast i en detaljplan. Det är således olämpligt att utsträcka förbudet till att även omfatta områdesplanen. Motsvarande gäller för 24 §.

Enligt 26 § kan den som behöver – eller har nytta av – bortledande av vatten från allmän platsmark, bli skyldig att betala avgifter för en allmän VA-anläggning. Motsvarande skyldighet bör även gälla för sådana platser för gemensamma ändamål som inte utgör allmän plats enligt en detaljplan. En ändring behövs därmed i detta avseende. Motsvarande ändring behövs även i 27 §.

Minerallag

I minerallagen (1991:45) finns bestämmelser om undersökning och bearbetning av fyndigheter av vissa mineraliska ämnen, på egen eller annans mark. Undersökning får utföras endast av den som har undersökningstillstånd (1 kap. 4 §) och den som har undersökningstillstånd får inom det medgivna tillståndsområdet bedriva undersökningsarbete (3 kap. 1 §). Undersökningsarbete får inte utan medgivande av Bergmästaren äga rum inom område med detaljplan eller områdesbestämmelser (3 kap. 7 §). Bearbetningskoncession får inte heller strida mot detaljplan eller områdesbestämmelser. Om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas, får mindre avvikelser göras (4 kap. 2 §).

Överväganden

Bergmästarens befogenhet enligt 3 kap. 7 § bör lämpligen även omfatta områden med områdesplaner. Däremot bör förbudet enligt 4 kap. 2 § inte utsträckas till att även omfatta områden med områdesplan, eftersom bestämmelsen förutsätter att lämplig markanvändning har lagts fast i en detaljplan.

Gaturenhållning och skyltning

Enligt lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning gäller att på gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i en detaljplan, och för vilka kommunen är huvudman, ansvarar kommunen för att platserna genom gaturenhållning, snöröjning och liknande åtgärder hålls i ett sådant skick att uppkomsten av olägenheter för människors hälsa hindras och de krav tillgodoses som med hänsyn till förhållandena på platsen och övriga omständigheter kan ställas i fråga om trevnad, framkomlighet och trafiksäkerhet (2 §).

Tavla, skylt, inskrift eller därmed jämförlig anordning för reklam, propaganda eller liknande ändamål får inte finnas varaktigt uppsatt utomhus utan tillstånd av regeringen eller statlig eller kommunal myndighet som regeringen bestämmer (6 §). Bestämmelsen gäller inte anordningar inom vägområde eller för vilka bygglov krävs eller har lämnats. Bestämmelserna gäller inte heller sådana åtgärder avseende skyltar och ljusanordningar som inte kräver bygglov efter beslut enligt 9 kap. 7 § 1 st. PBL (10 §).

Överväganden

Kommunens ansvar bör lämpligen utsträckas till att även omfatta andra platser avsedda för gemensamma behov inom ett område med områdesplan, trots att platsen inte utgör allmän plats enligt en detaljplan. Denna skyldighet bör emellertid inte gälla om det är uppenbart att någon annan har ansvar för området, t.ex. om området utgör en gemensamhetsanläggning enligt anläggningslagen.

Utredningen har föreslagit att samma krav på bygglov m.m. ska gälla inom detaljplan som inom områdesplan. Eftersom kravet på tillstånd enligt lagen inte krävs för sådana skyltar för vilka bygglov krävs eller har lämnats så krävs ingen ändring av lagen i detta avseende.

Jordabalken

I 7 kap. jordabalken (1970:994) finns allmänna bestämmelser om bl.a. nyttjanderätt och servitut. Enligt 7 kap. 5 § är avtal om upplåtelse av annan nyttjanderätt än tomträtt inte bindande längre än 50 år från det avtalet slöts. Upplåtelse av fast egendom inom detalj-

plan och upplåtelse av jordbruksarrende är dock inte bindande längre än 25 år.

I 9 kap. finns bestämmelser om jordbruksarrende. Bl.a. gäller att arrendatorn har rätt att förlänga ett arrendeavtal. Denna rätt gäller med vissa förbehåll, bl.a. om jordägaren gör sannolikt att arrendestället skall användas i enlighet med en detaljplan (9 kap. 8 §). I 10 kap. finns motsvarande bestämmelse om bostadsarrende (10 kap. 5 §).

I 22 kap. finns bestämmelser om in-teckning i fast egendom. Gemensam in-teckning får på ansökan av fastigheternas ägare och efter medgivande av pantbrevets innehavare avlyftas från någon eller några av fastigheterna (relaxation). I fastighet, som bildats genom avstyckning av område som förvärvats av kommun för att ingå i allmän plats inom detaljplan, får på begäran av kommunen relaxation ske utan hinder av bestämmelserna i första stycket. Bestämmelserna innebär att för relaxation fordras medgivande av fastighetsägare och rättighetshavare, om sannolika skäl föreligger för att områdets värde uppgår till högst två procent av den odelade fastighetens värde och relaxationen är väsentligen utan betydelse för fastighetsägarnas och rättighetshavarnas rätt.

Överväganden

Giltighetstiden för bl.a. nyttjanderätter och servitut inom område med detaljplan är kortare än vad som gäller i övrigt. Utredningen har inte kunnat finna några skäl till varför denna begränsning bör utsträckas till att även avse område med enbart områdesplan.

Bestämmelserna om förlängning av jordbruksarrende och bostadsarrende i 9 och 10 kap. är kopplade till att lämplig markanvändning har prövats i en detaljplan. Därigenom är det olämpligt att utsträcka bestämmelserna till att även avse ett område med en områdesplan.

Bestämmelserna om relaxation bör i princip kunna utsträckas till att även omfatta sådana fastigheter som är avsedda för att tillgodose gemensamma behov, även om fastigheten inte är utpekad som allmän plats i en detaljplan. Vi bedömer emellertid att det kommer att vara ovanligt att kommunen tar på sig ansvaret för denna typ av platser, på annat sätt än att kommunen upprättar en detaljplan och anger att området ska användas som allmän plats. Skäl till att utsträcka bestämmelsen till att även omfatta ett område med en områdesplan föreligger därmed inte.

Tomträttsavgälder

Nyttjanderätt till fastighet under obestämd tid kan för visst ändamål, mot årlig avgäld i pengar, upplåtas som tomträtt enligt 13 kap. jordabalken (1970:994). Avtal varigenom tomträtt upplåtes ska upprättas skriftligen (jfr 13 kap. 3 §). I upplåtelsehandlingen ska anges ändamålet med upplåtelsen och det belopp varmed avgälden ska utgå till dess annat bestäms. Handlingen ska dessutom innehålla de närmare föreskrifter rörande fastighetens användning och bebyggelse samt de bestämmelser i övrigt som ska gälla i fråga om tomträten. Finns vid tiden för upplåtelsen särskilda byggnadsbestämmelser rörande fastigheten i en detaljplan eller eljest, anses de ingå i upplåtelsen, om ej annat avtalats (13 kap. 4 §). Avgälden ska utgå med oförändrat belopp under vissa tidsperioder. Om ej längre tid överenskommes, utgör varje period tio år, den första räknad från upplåtelsen eller den senare dag som angivits i upplåtelsehandlingen (13 kap. 10 §). Väcker fastighetsägaren eller tomträttshavaren talan om omprövning av avgälden, ska rätten på grundval av det värde marken äger vid tiden för omprövningen bestämma avgälden för den kommande perioden.

Vid bedömning av markvärdet ska hänsyn tas till ändamålet med upplåtelsen och de närmare föreskrifter som ska tillämpas i fråga om fastighetens användning och bebyggelse (13 kap. 11 §). Kommer tomträttens värde att avsevärt minskas till följd av nya eller ändrade byggnadsbestämmelser eller av annan särskild omständighet som icke är att hänföra till tomträttshavaren eller beror av denne, får tomträttshavaren påkalla därav föranledd jämkning i avgäldens belopp (13 kap. 12 §).

Överväganden

Utredningen har föreslagit en ny 4 kap. 25 a § i PBL med innebörden att merparten av de frivilliga planbestämmelserna ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Därigenom föreligger grund för jämkning av avgäldens belopp. För att förhindra obefogade krav på jämkning av tomträttsavgälder, bör 13 kap. 12 § JB kompletteras med en regel med innebörden att jämkning inte får påkallas enbart på den grunden att byggnadsbestämmelserna ändras till följd av bestämmelse i lag.

Större och tydligare utrymme för avvikelser från detaljplan – En alternativ lösning

Kommuner, länsstyrelser och inblandade enskilda aktörer har i flera sammanhang lyft fram att ett av de största hindren för en effektivisering av plan- och bygglovsprocesserna är att det finns ett ytterst begränsat utrymme för att avvika från gällande planer. De förslag som utredningen redovisar innebär sammantagna att dessa hinder minskar avsevärt. Det gäller framförallt till följd av förslaget att kravet på detaljplan ska upphävas, om det finns en områdesplan och att många åtgärder i stället kommer att prövas utan bindande bestämmelser i en detaljplan (jfr. avsnitt 6.1.1. och förslag till ändring av 5 kap. 2 § PBL). Inom detaljplaner med genomförandetid kommer det normalt inte att krävas bygglov (jfr. avsnitt 6.2.1. och förslag till ny 9 kap. 2 a §). Efter genomförandetidens slut ska flertalet åtgärder visserligen bygglovsprövas, men enbart mot de grundläggande bestämmelser som inte har upphävts automatiskt (jfr. avsnitt 6.2.3 samt förslag till ny 4 kap. 25 a §) blir utrymmet större.

Vissa lättnader och förenklingar i plan- och bygglovsprocessen kan emellertid åstadkommas utan att ändra bestämmelserna om detaljplanens innehåll och med bibehållen bygglovsprövning inom detaljplaneområden. En grundläggande förutsättning med ett i stort sett bibehållet plansystem är att det ges större och tydligare möjligheter att medge avvikelser från detaljplanens bestämmelser, såväl under som efter genomförandetiden. I det följande redovisas ett sådant alternativt sätt att genomföra förenklingar lagstiftningsvägen och med tydliga motivskrivningar medge ett större utrymme för avvikelser från detaljplanens bestämmelser. En sådan lösning förutsätter en närmare analys av dagens tillämpning, framför allt av vilka önskemål om avvikelser som är mest angelägna.

En alternativ lösning skulle kunna innebära följande.

- Reglerna om detaljplanernas innehåll behålls i stort sett oförändrade, dvs. det ges inga begränsningar för detaljreglering.
- Samtliga bestämmelser gäller även efter genomförandetiden.
- Nuvarande bestämmelser om att endast en liten avvikelse som är förenlig med planens syfte 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. Avvikelserna får inte stå i strid mot byggrättsgrundande bestämmelser eller inskränka grannars rättigheter.
- Utrymmet för avvikelser efter genomförandetiden utvidgas. Avvikelser ska kunna medges om kommunen efter en samlad bedömning av åtgärdens syfte och planbestämmelsernas aktualitet finner det lämpligt.
- Avvikelserna får inte ha stor inverkan på omgivningen eller allvarligt inskränka grannars möjlighet att utnyttja sin byggrätt.
- Det ges nya möjligheter att i efterhand lagligförklara planstridiga fastigheter och byggnader.

Vilka är problemen?

Avvikelser aktualiseras i både äldre planer och planer med genomförandetid

Även om det saknas tillförlitliga och heltäckande uppgifter om hur reglerna om avvikelse tillämpas, är utredningens slutsats att en betydande andel av kommunernas bygglovsansökningar aktualiserar frågan om avvikelse från detaljplanens bestämmelser. Andelen varierar kraftigt mellan olika kommuner och ligger enligt uppskattningar från några av de kommuner som utredningen har haft kontakt med på mellan 15 procent och 70 procent av bygglovsärendena.

Sett till antalet bygglovsärenden prövas den övervägande delen av byggloven i landets kommuner mot äldre planer, där genomförandetiden gått ut. Det är också här som avvikelserna är mest

frekventa. Dessa ärenden avser i regel mindre åtgärder som om- och tillbyggnader av enbostadshus, komplementbyggnader, utvidgning av verksamheter eller ändrad användning av bostäder och verksamheter. De små ärendena är resurskrävande, inte minst för att den sökande ofta är en enskild person, en ”engångsbyggare”, där det krävs många kontakter och en omfattande dialog. Sett till omfattning – och framförallt i förhållande till betydelsen för bostadsbyggandet – motsvarar dock nybyggnad av flerbostadshus ofta en volymmässigt större andel av ärendena. I dessa fall handlar det ofta om relativt nya planer med genomförandetid.

En avgörande faktor för avvikelserna är vilken typ av bebyggelse det handlar om. I områden med enbostadshus eller småskalig, blandad bebyggelse är det vanligt att ansökningarna avviker från gällande detaljplaner, medan planstridiga ansökningar i mer centralt belägna flerbostads- eller verksamhetsområden i regel är något mer sällsynta. I en av tillfrågade kommuner uppskattas exempelvis att 2/3 av ansökningarna för småhus avviker från gällande planer, mot 1/3 av de ärenden som avser flerbostadshus.

Detaljplanernas ålder och aktualitet spelar en avgörande roll för hur ofta frågan om avvikelse från detaljplanen aktualiseras. Flertalet av landets detaljplaner är av äldre datum – ofta från tiden före PBL – och frågan om avvikelse är mer frekvent i dessa planområden. Men planavvikelser aktualiseras även i mer aktuella planer, till och med under genomförandetiden. Inte sällan sker det dessutom kort efter att planen har trätt i kraft.

Utöver bebyggelsekaraktären och detaljplanernas aktualitet kan skillnaderna i frekvensen av avvikelser mellan olika kommuner hänga samman med skilda kulturer och policy. I vissa kommuner har byggnadsnämnden tydligt tagit ställning mot alltför generösa avvikelser. Det innebär bl.a. att tjänstemännen redan i ett tidigt skede av lovprocessen kan upplysa den sökande om detta, så att ansökan kan anpassas inom ramen för planen. Det anses också att planläggningstraditionerna och arbetssätten varierar mellan olika kommuner.

Avvikelser beror ofta på inaktuella och detaljreglerande planer

Utformningen av äldre planer från början eller mitten av 1900-talet speglar ofta även dåtidens synsätt, framförallt när det gäller byggnadernas storlek och standard. Relativt små åtgärder, som om- och

tillbyggnader av enbostadshus eller uppförande av garage och andra tillbyggnader, kommer därför ofta i konflikt med bestämmelser som reglerar byggrätten. Det kan exempelvis gälla byggnadsarea, våningsantal och byggnadshöjd eller uppförande på s.k. prickmark.

Ökade krav på utrymmesstandard m.m. leder ofta till att kommunen medger bygglov för åtgärder som avvikelser från sådana byggrättsgrundande bestämmelser, i vart fall så länge som åtgärderna ligger inom ramen för planens övergripande syfte. I många fall har syftet bakom bestämmelserna förlorat i aktualitet och relevans, t.ex. när det gäller bestämmelser om förgårdsmark eller olika typer av reservat för ledningar. Från kommunernas sida hävdas dessutom att samhällsutvecklingen ställer nya krav på åtgärder som inte kunnat beaktas då planen upprättades – t.ex. bullerplank, sophus och cykelförråd – och som inte sällan måste placeras på prickad mark.

Även många bestämmelser som reglerar byggnadernas gestaltning, placering och utformning anses ibland inaktuella eller överspelade. Ofta handlar det om avvikelser från inaktuella och rent av ålderdomliga planbestämmelser. Eftersom man vill tillgodose dagens krav på standard, blir avvikelser från dessa bestämmelser relativt vanliga.

Det förekommer – även om det är mindre vanligt – att det ges bygglov i direkt strid med planens ändamålsbestämmelser. Det gäller t.ex. i mer centralt belägna innerstadsområden, där frågan om avvikelse ibland aktualiseras då lokaler för verksamheter och butiker byter användning. Det är inte ovanligt att äldre planer anger bostadsändamål, trots att det bedrivits mindre störande verksamheter eller service sedan bebyggelsens uppfördes. Kommunerna strävar ofta efter att tillåta verksamheter i bottenplanet för att få en blandning av funktioner i bostadsområden.

Tillämpningen är ofta i strid med bestämmelser och rättspraxis

En allmän uppfattning – som tycks delas av företrädare för kommuner, byggföretag och länsstyrelser – är 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 avslå

ansökningar för åtgärder som anses lämpliga och önskvärda, p.g.a. att avvikelserna inte bedöms ligga inom ramen för bestämmelserna.

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. Att ändra otidsenliga planer anses alltför tidsödande och komplicerat. En rad nya frågeställningar och intressen måste behandlas, även om de inte är aktuella i det enskilda bygglovet. Samtidigt framförs att hanteringen av avvikelseärenden är resurskrävande. Krav ställs på att höra grannar, att ha dialog med byggherren och att ta ställning i byggnadsnämnd eller motsvarande.

Slutsatser och förslag till lösning

Ärenden som aktualiserar frågan om liten avvikelse utgör en förhållandevis stor andel av kommunernas bygglovsärenden. Hanteringen är både tids- och resurskrävande, inte minst i områden med enbostadshus, där förändringar ständigt aktualiseras. I regel handlar det om små åtgärder i befintlig bebyggelse, men även om bostadskomplement som kommunerna bedömer som lämpliga och nödvändiga för att uppfylla dagens samhällskrav. Om nuvarande regler för detaljplanernas innehåll och giltighetstid ska behållas, är det uppenbart att bestämmelserna om liten avvikelse utgör ett onödigt formellt hinder för önskvärda förtätningar och kompletteringar av bostadsbebyggelsen. Detta gäller såväl i befintliga bostadsområden med äldre planer som i områden för nyexploatering i planer med genomförandetid. De arbetsinsatser som skulle krävas för att anpassa inaktuella och detaljreglerande planer till dagens behov kan inte anses svara mot nyttan. Ytterligare en faktor som talar för att bestämmelserna om avvikelse behöver förtydligas är rättssäkerheten. Det kan inte anses acceptabelt att tillämpningen varierar i olika situationer eller i skilda kommuner och att därigenom varken enskilda bygglovssökande eller berörda grannar har tillräcklig förutsägbarhet och insyn.

Det finns således berättigade krav på att lagstiftningsvägen både utvidga och förtydliga utrymmet för avvikelser inom plan. Framför allt handlar det om att möjliggöra önskvärda kompletteringar av befintlig bebyggelse och en anpassning av bebyggelsen till dagens krav och önskemål. Ett tydligare och vidgat avvikelseutrymme skulle dessutom innebära en snabbare och enklare process för såväl

enskilda som kommuner och frigöra resurser för andra angelägna uppgifter.

Tydligare bestämmelser som ger stöd för en kommunal bedömning

Dagens regler är alltför begränsande och ger tillsammans med motivskrivningarna inte ett tillräckligt tydligt stöd för kommunernas bedömningar om avvikelser. Det finns skäl att både utvidga och precisera utrymmet för avvikelser såväl under som efter genomförandetiden. Lösningen innebär ett visst ökat, men framför allt tydligare, utrymme för avvikelser under genomförandetiden. Förslaget syftar emellertid främst till att ge ett friare bedömningsutrymme för planer där genomförandetiden har gått ut. I nya bestämmelser bör göras tydligt att kommunen efter en samlad lämplighetsbedömning ska kunna godta åtgärder som avviker från planen. I lagen kan vidare anges tydliga kriterier för vilka faktorer som ska beaktas vid denna bedömning och vilka åtgärder som ska kunna godtas för att medge en avvikelse.

Det bör betonas att det är fråga om kommunens bedömning av möjligheterna till avvikelser, dvs. det finns ingen rätt till åtgärder som avviker från plan. En enskild bör således inte kunna klaga sig till en avvikelse, om kommunen bedömer att det inte är lämpligt. Så är fallet också idag, men detta bör tydliggöras i lagtexten. Med tydliga kriterier för denna lämplighetsbedömning i lagtexten ställs även högre krav på kommunens beslutsmotivering, så att såväl enskilda som överprövande instanser ska kunna utläsa vilka grunder som beaktats i kommunens lämplighetsbedömning och avvägning.

Avvikelser under genomförandetiden får inte åsidosätta byggrättsgrundande bestämmelser eller grannars rättigheter

Möjligheterna till avvikelse från planen bör vara mindre under genomförandetiden, inte minst med tanke på behovet att säkra byggrätten och grannars rättigheter. Avvikelser från planens ändamålsbestämmelser och grundläggande byggrättsgrundande bestämmelser bör därför inte annat än undantagsvis komma ifråga. Nuvarande bestämmelser bör därför i stort sett behållas oförändrade, så att endast små avvikelser som är förenliga med planens syfte

medges. Detta innebär bland annat att det i princip inte bör kunna medges avvikelser från det ändamål som regleras i planen. Det finns dock skäl att tydligt medge avvikelser för att vissa åtgärder kan anses nödvändiga och lämpliga komplement till det ändamål som regleras. Det gäller t.ex. bostadskomplement som förråd, sophus och cykelskjul. Det bör därför tydliggöras att åtgärder som kan anses komplettera eller rymmas inom ändamålsbestämmelserna bör kunna godtas.

När det gäller de frivilliga bestämmelserna som reglerar placering och utformning av byggnadsverk, bör bestämmelserna öppna för avvikelser som bedöms nödvändiga för att planen ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt, utan att syftet med bestämmelserna åsidosätts. Detta kan framförallt bli aktuellt i de projektanknutna planerna, där projekteringen och planläggningen sker parallellt. Det kan t.ex. handla om en placering i strid mot bestämmelserna som sammantaget ger en bättre disposition av ett kvarter eller som förbättrar tillgängligheten eller som ger en bättre gestaltning.

Större utrymme för avvikelser i planer där genomförandetiden gått ut

Utredningens analys av tillämpningen visar att problemen med avvikelser är särskilt stora i områden som omfattas av planer av äldre datum med inaktuella planbestämmelser. Ju äldre planen är, desto större är risken för att enskilda planbestämmelser har förlorat i aktualitet och omöjliggör åtgärder som inte kunnat förutses vid tiden för planläggningen. Det kan inte anses ändamålsenligt att önskvärda förtätningar och kompletteringar hindras av inaktuella planer med uppenbart ålderdomliga bestämmelser. Det bör därför skapas ett större utrymme för avvikelser i planer där genomförandetiden har gått ut. Utrymmet bör öppna för avsteg från inaktuella bestämmelser och samtidigt medge att från allmän synpunkt lämpliga åtgärder tillåts. Bestämmelserna om avvikelser efter genomförandetidens slut bör medge att kommunen efter en samlad lämplighetsbedömning ska kunna godta åtgärder som avviker från planen, så länge som de grundläggande syftena inte motverkas.

Åtgärdernas syfte och omfattning

Vid bedömningen ska stor vikt läggas vid åtgärdens syfte, karaktär och omfattning. Det gäller framförallt åtgärder som

- kan ses som nödvändiga och önskvärda komplement till de ändamål som planen reglerar,
- svarar mot nya behov som inte kunnat förutses vid planläggningen, och
- är till nytta för allmänheten eller för flera fastighetsägare.

Exempel på åtgärder som borde kunna tillåtas även om de avviker från planbestämmelserna är följande.

- Vindsinredningar i områden med flerbostadshus i strid mot bestämmelser om förbud mot vindsinredning,
- Ytterligare en våning på flerbostadshus,
- Takkupor i strid mot bestämmelser om byggnadshöjd,
- Uppförande av komplementbyggnader, servicehus, förråd m.m. på gårdsmark som helt eller delvis undantagits för bebyggelse i innerstadsområden,
- Åtgärder som behövs för gemensamma behov eller för att tillgodose nya samhällskrav som inte kunnat förutses vid tiden för planläggningen, t.ex. avfalls- och sophantering, bullerplank, cykelskydd och andra mindre servicebyggnader,
- Åtgärder som kan ses som komplement till det ändamål som regleras i planen, t.ex. cykelskjul, komplementbyggnader,
- Service och mindre störande verksamheter i bostadsområden i syfte att få en blandning av olika funktioner och en mer levande stadsmiljö.

Planbestämmelsernas aktualitet och relevans

Bestämmelserna bör även tydligt öppna för en bedömning av bestämmelsernas aktualitet och relevans i förhållande till önskemålen om bostadsbyggande och utveckling av en god stadsmiljö.

Exempel på bestämmelser, där avsteg i vissa fall borde kunna medges för angelägna åtgärder, är följande.

- Mark som helt eller delvis undantagits för bebyggelse enligt äldre planläggningstraditioner, men som förlorat i aktualitet,
- Inaktuella reservat för gator och ledningar,
- Bestämmelser som avser att tillgodose krav på buller, brand-säkerhet m.m. som kan tillgodoses genom nya metoder eller tekniska lösningar,
- Överflödiga eller irrelevanta planbestämmelser som saknar stöd i lagstiftningen eller som uppfyllas genom andra åtgärder än byggande, t.ex. bestämmelser om utsläpp, vatten- och energiförbrukning.

Det kan övervägas om de åtgärder och situationer som bör kunna komma ifråga behöver regleras mer detaljerat genom förordning eller föreskrifter.

Avvikelser bör inte innebära en stor inverkan på omgivningen

Med den beskrivna lösningen, där kommunen ska kunna göra en vidare bedömning av avvikelsemöjligheterna, behövs sannolikt även en bestämmelse som sätter en spärr mot alltför stora avvikelser. Alltför stora avvikelser bör i stället prövas genom att planen ändras. Det handlar framförallt om åtgärder som sammantagna innebär en stor inverkan på omgivningen, men som inte prövats i planen. Det kan vidare handla om att ta till vara grannars rättigheter, genom att inte medge sådana avvikelser och åtgärder som begränsar andra fastighetsägares möjligheter.

Av bestämmelserna bör därför framgå att en avvikelse inte får medföra väsentligt ändrad omgivningspåverkan eller påverka annans möjlighet till pågående markanvändning. I sådant fall bör åtgärderna prövas genom att planen ändras.

Möjligheter att lagligförklara planstridiga byggnader och anläggningar

Ytterligare en förutsättning för att utredningens alterntativa förslag ska ge avsedda effekter är att det ges ytterligare möjligheter att pröva om planstridiga fastigheter och byggnader ska kunna godtas i efterhand. Enligt nuvarande regler finns i vissa fall ett absolut hinder mot att ge bygglov för åtgärder på byggnader och fastigheter

som strider mot plan, men som ändå tillkommit i laga ordning. Denna frågeställning behandlas mer ingående i utredningens förslag i avsnitt 6.5.1, men i likhet med detta föreslås att de formella hindren för åtgärder på planstridiga fastigheter och byggnader i denna del undanröjs. Det bör ges möjligheter för kommunen att i samband med en (ny) bygglovsansökan i ett särskilt beslut ta ställning till om planstridiga fastigheter och byggnader som har tillkommit i laga ordning kan godtas som en liten avvikelse. Det bör betonas att det även här är fråga om en prövning av avvikelens storlek och en bedömning av syftet med planen i det enskilda fallet. Bestämmelserna medger således inte någon möjlighet att i efterhand generellt lagligförklara planstridiga byggnader. Syftet är i första hand att ge möjligheter att godta planstridigheter som är uppenbart oavsiktliga eller som saknar betydelse. Det bör exempelvis inte vara möjligt att godta byggnader som strider mot användningsbestämmelser eller att godta stora avvikelser från uttryckliga bestämmelser om byggnadshöjd. Förslaget innebär dock att planavvikelser som redan finns vid planens tillkomst inte ska utgöra ett absolut hinder för att bevilja bygglov.

Författningsförslag

9 kap

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 avvikelserna 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 §§.

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

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 avvikelserna är liten och förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte.

Under genomförandetiden får, trots 30 § första stycket 2, bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan, om avvikelserna är liten och förenlig med detaljplanens 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 bestämmelserna i första stycket får bygglov ges för åtgärder som avviker från planen, men som kan anses komplettera planens syfte eller som bedöms nödvändiga för att planen ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt .

31 c §

Efter genomförandetiden får trots 30 § första stycket 2, bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan som bedöms förenlig med detaljplanens syfte och:

1. kan ses som ett nödvändigt och önskvärt komplement

2. svarar mot nya behov som inte kunnat förutses vid planläggningen och är till nytta för allmänheten eller för flera fastighetsägare.

En avvikelse får inte medföra betydande miljöpåverkan eller att pågående verksamhet på intilliggande fastigheter hindras.

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.

Författningskommentarer

9 kap.

30 §

En grundläggande förutsättning för att bygglov ska ges är att den fastighet eller det byggnadsverk som åtgärden avser överensstämmer med planen. Nuvarande bestämmelser medger dock åtgärder på fastigheter eller byggnadsverk, som avviker från planen, om avvikelsen har godtagits vid bygglovsprövning eller vid en fastighetsbildning enligt fastighetsbildningslagen. Det är i dag relativt vanligt att äldre planer inte utformats med tillräcklig hänsyn till rådande förhållanden, på så sätt att befintliga fastigheter och byggnader redan vid planläggningen stred mot planen.

Enligt övergångsbestämmelsernas p. 13 till nya PBL kan kommunen i efterhand godta planstridiga fastigheter och byggnadsverk som har tillkommit före ÄPBL. Denna möjlighet saknas i planer som har upprättats med stöd av ÄPBL. Syftet med ändringen är att undanröja det absoluta hinder som nuvarande bestämmelser innebär för åtgärder på planstridiga fastigheter och byggnadsverk för alla planer. Kommunen ges en möjlighet att, i samband med en ny bygglovsansökan, i ett särskilt beslut ta ställning till om planstridiga fastigheter och byggnader som har tillkommit i laga ordning kan godtas som en liten avvikelse. Det bör betonas att det inte är fråga om en generell möjlighet, utan att en prövning av avvikelens storlek och planens syfte ska ske i det enskilda fallet. Förslaget behandlas i avsnitt 6.5.1.

31 b §

Som framgår av tidigare redovisning bör nuvarande bestämmelser om möjlighet till avvikelse från en detaljplan under genomförandetiden behållas i stort sett oförändrade. Ändringen syftar till att medge ett vidgat utrymme för att under genomförandetiden godta avvikelser från ändamålsbestämmelser för åtgärder som kan anses som nödvändiga komplement till ändamålet. Vidare görs tydligt att avvikelser från de bestämmelser som reglerar placering och utformning av byggnadsverk ska kunna godtas om de bedöms nödvändiga för att planen ska kunna utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

31 c §

Bestämmelserna syftar till att ge större möjligheter att tillåta önskvärda förtätningar och kompletteringar av befintlig planlagd bebyggelse genom att vidga utrymmet för avvikelser från en detaljplan där genomförandetiden har gått ut. Vid bedömningen av om en avvikelse ska godtas eller inte ska stor vikt läggas vid åtgärdens syfte och omfattning, liksom vid planbestämmelsernas aktualitet och relevans.

Det enkla planförfarandet blir det normala – En alternativ lösning

Enligt utredningens direktiv ska förutsättningarna för att utvidga möjligheterna att tillämpa PBL:s bestämmelser om enkelt planförfarande studeras.

I avsnitt 6.1.1 har vi redovisat hur detaljplaneprocessen kan för-
enklas genom att kungörelsen och dagens granskningsskede tas
bort, där granskningsskedet ersätts av en enklare procedur. Kom-
munen ges stor möjlighet att själv välja hur samrådet ska utformas,
men där kommunen ska redovisa hur behovet av medinflytande har
tillgodosetts i samrådsredogörelsen. I huvudalternativet finns det
inget normalt eller förenklat planförfarande på motsvarande sätt
som i gällande rätt – allting blir lika enkelt.

I denna bilaga redovisar vi ett alternativt förslag. I detta alterna-
tiv finns det kvar ett enklare förfarande för ärenden av rutinkarak-
tär och ett utökat förfarande för de ärenden som är av stor bety-
delse. I alternativet finns även kungörelsen kvar. Kungörelse kan då
ske redan i samrådsskedet 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
planen står i strid med översiktsplanen eller länsstyrelsens
granskningsyttrande. Samma kriterier ska ligga till grund för om
granskning ska ske. Granskning ska även ske, om planförslaget
ändras väsentligt efter samrådet. Något förenklat kan detta alter-
nativ beskrivas som att det enkla planförfarandet blir det normala.

Gällande rätt

I avsnitt 3.1.3 har vi redovisat förfarandet vid planläggning enligt gällande rätt. I vissa fall kan planprocessen kortas genom att använda s.k. enkelt planförfarande (5 kap. 7 § PBL). Skillnaden från 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 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 § MB, 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 järnväg¹.

Under granskningen av förslaget till ÄPBL 1987 tog Lagrådet upp frågan huruvida man kan övergå från enkelt planförfarande till det normala förfarandet eller vice versa. I prop. 1985/86:1 s. 623 framhålls att det ibland kan vara önskvärt för kommunen att i ett visst skede – t.ex. efter ett omfattande samråd – kunna undvara utställningen, 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 propositionen hindrar lagtexten varken en förenkling eller en utvidgning av ett pågående förfarande.

Vi kommer i det följande i första hand att uppehålla oss vid de situationer då förslaget inte är av stor vikt eller har principiell bety-

¹ Senaste lydelse SFS 2012:444.

delse och inte heller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt saknar intresse för allmänheten, dvs. punkt 1.

Erfarenheter från tillämpningen

Under 2011 antogs 764 detaljplaner med enkelt planförfarande, vilket motsvarar 45 procent av det totala antalet antagna detaljplaner. Boverket anser att detta är en mycket hög andel². Mot denna uppfattning kan ställas att vi under utredningsarbetets gång från flera håll har fått uppfattningen att denna andel skulle kunna vara ännu högre, men att många kommunala handläggare ofta inte vågar tillämpa det enkla planförfarandet inför risken att planen ska upphävas på formella grunder. För att vara på den säkra sidan väljer man i stället det normala planförfarandet.

Vi har inte haft möjlighet att närmare studera huruvida lagstiftningen tillämpas på avsett sätt. Däremot kan vi konstatera att regelverket ibland uppfattas som onödigt krångligt.

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). I många fall, där planerna är av mer rutinartad karaktär, upplevs förfarandereglererna emellertid ofta som onödigt omständliga. Det finns en betydande mängd planärenden, där sakägare över huvud taget inte förstår varför de blir underrättade. Det kan t.ex. gälla sådana planer som ibland görs för att legalisera en äldre byggnad som är planstridig på grund av en s.k. dispens (stor avvikelse) från tiden före ÄPBL eller p.g.a. att en ny plan har lagts ut någon gång för länge sedan, men som sedan aldrig har blivit genomförd. Att kommunen med några veckors mellanrum ska underrätta grannarna två gånger och efterhöra om det gamla grannhuset kan ges en formell byggrätt, uppfattas ofta som onödigt krångligt.

Vanligtvis är det enkla planförfarandet en helt skriftlig process. Många väljer 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 i samband med betydelsefulla planförslag som grannar kan tänka sig att delta vid ett informationsmöte. I ärenden av mindre betydelse är det för det stora flertalet enklast att få ett brev i brevlådan som de

² Boverket, *Plan- och bygglagen i praktiken 2011*, april 2012.

kan läsa vid valfri tidpunkt, och sedan bestämma sig för att reagera på informationen eller ignorera den.

Trots uttalandena i förarbetena upplever kommuner att det är svårt att kunna 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. Många detaljplaner som antas med ett enkelt planförfarande upphävs efter ett överklagande på grund av att det inte framgår av planhandlingarna att det är möjligt att tillämpa ett enkelt förfarande.

Kravet i 5 kap. 7 § på att detaljplaneförslaget ska sakna intresse för allmänheten, för att det enkla förfarandet ska kunna tillämpas, uppfattas ofta så att det då inte får beröra allmänna platser. Enligt vår erfarenhet är det emellertid långt ifrån alltid som ett planförslag är av intresse för allmänheten enbart på den grunden att planförslaget berör allmän platsmark.

Behovet av ett tvåstegsförfarande

Vi har i avsnitt 5.1.2 erinrat om några principiella frågeställningar som Byggprocessutredningen tog upp i sitt betänkande (SOU 2008:68 s. 140 f.). Inför den fortsatta framställningen finns det anledning att påminna om några av de frågor som Byggprocessutredningen ställde sig.

[...] kan man slå fast att beslutsunderlaget kan bli lika fullödigt även om medinflytandet blir begränsat till den krets av medborgare och andra som har ett verkligt intresse av frågan? Är det meningsfullt att hålla samråd två gånger kring i princip samma fråga – i både programskedet och i samband med planförslagens redovisning? Och är det egentligen i slutskedet, när planen är i stort sett färdig, som det är mest värdefullt att bereda möjlighet till ett formellt sett vittgående medinflytande i form av en utställning som kräver tid och kostnader? Är det inte i själva verket något av en fiktion att föreställa sig att alla kommunmedborgare har ett intresse av att bidra med synpunkter i alla planärenden? Är det inte mer meningsfullt för kommunen att inrikta sig på sådana som aktivt har anmält sitt intresse av att medverka?

Lagstiftningen har ändrats genom nya PBL, bl.a. på så sätt att det inte längre är obligatoriskt att samråda kring ett planprogram – i dag är det kommunen som avgör om ett planprogram behövs. Likväl omfattar dagens normala planförfarande fortfarande två obli-

gatoriska tillfällen där myndigheter och enskilda kan lämna synpunkter.

Som vi har framhållet i anslutning till huvudförslaget (avsnitt 6.6.1), är de flesta planer av sådan karaktär att de enbart är av intresse för dem som bor närmast. Därigenom bör beslutsunderlaget många gånger kunna bli fullödigt, även om medinflytandet begränsas till den krets av medborgare och andra som har ett verkligt intresse av frågan. Det finns således skäl att ifrågasätta huvudregeln att en bredare allmänhet ska inkluderas så snart som en detaljplan upprättas. I planärenden av större vikt är det emellertid ofta befoगत att ge allmänheten möjlighet att komma till tals.

Även i sådana fall där länsstyrelsen har invändningar utifrån de statliga ingripandegrunderna, finns det ofta skäl att använda ett tvåstegsförfarande. Mellan samråds- och granskningsskedet genomförs ofta ändringar för att förslaget ska bli acceptabelt i förhållande till ingripandegrunderna. Granskningen blir då ett tillfälle där länsstyrelsen har möjlighet att återkoppla om de ändringar som har skett innebär att förslaget kan godtas eller om ytterligare ändringar behövs. Därigenom kan kommunen lättare bedöma, om planförslaget kan antas eller om det finns skäl att tro att länsstyrelsen kommer att överpröva ett eventuellt beslut om att anta planen.

Kungörelsen bör ske redan i samrådsskedet

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 §§).

Vi delar byggprocessutredningens betänkligheter mot den nuvarande ordningen, dvs. att planförslaget ska kungöras när planen i stort sett är färdig. Den nu gällande ordningen kan antas ha sitt ursprung i att samrådet syftade till att bereda ett ännu ofärdigt förslag innan en bredare allmänhet involverades i arbetet. I praktiken är emellertid planförslaget ofta så långt gånget i samrådsskedet att det inte finns skäl att avvakta kungörandet till granskningen på den grunden.

Dagens förfarande är knappast ämnat att främja möjligheten till insyn och påverkan. Om huvudförslaget inte genomförs, kan en alternativ ordning till gällande rätt vara att kungörelsen görs i sam-

rådsskedet. Kungörelse bör dock endast ske i de fall när planförslaget verkligen kan antas ha ett intresse för en större krets än den krets med sakägare m.fl. som ändå får del av beslutet i samband med samrådet. Enligt vår mening bör kungörelse ske 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.

Vi bedömer emellertid att det är fullt tillräckligt att kungörelsen sker vid ett tillfälle. Någon ytterligare kungörelse ska med andra ord inte behöva ske i samband med granskningen. I granskningskedet underrättas samrådskretsen 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.

Förfarandet bör lättare kunna anpassas efter omständigheterna

Enligt vår mening borde det inledande samrådet vara identiskt för det normala och det enkla planförfarandet. Först efter att samrådet är avslutat, dvs. när det står klart om planförslaget behöver justeras på något väsentligt sätt, bör beslutet fattas om granskning behövs eller inte. Om det efter samrådet visar sig att en granskning inte behövs, bör det vara möjligt att avstå från detta skede. 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).

I dag sker vanligtvis många mindre förändringar – och inte sällan även några större sådana – efter samrådet. Dagens tvåstegsförfarande har den fördelen att kommunen i princip inte tappar någon tid på att göra dessa korrigeringar, eftersom huvudregeln är att en granskning ändå alltid ska ske. Om den obligatoriska granskningen tas bort, uppstår ett dilemma för kommunen. Antingen kan kommunen bortse från påtalade brister i syfte att hålla den ursprungliga tidplanen eller så genomförs de sökta ändringarna med den följd att det krävs en efterföljande granskning. Väljer kommunen det senare, kommer valet att innebära att projektet sannolikt kommer att försenas. Risken finns med andra ord att ett enstegsförfarande leder till sämre detaljplaner, inte minst om tidplanen redan från början är orealistiskt kort. Eftersom vi samtidigt föreslår att bygglov normalt inte ska behövas under genomförandetiden (jfr

avsnitt 6.2.1), kommer det i vår tänkta modell inte heller att finnas någon efterföljande kontrollstation i bygglovskedet, där dessa eventuella brister kan hanteras.

För att säkra kvaliteten i detaljplanen, finns det därför skäl att behålla granskningen när det är fråga om mer betydelsefulla planer. Även om någon väsentlig ändring inte sker efter avslutat samråd, ska granskning ändå genomföras, om planförslaget har ett sådant innehåll att kungörelse ska ske, dvs. om det är av stor betydelse eller 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.

Om samråds-kretsen utökas så att även en bredare allmänhet underrättas, åtminstone i mer betydelsefulla planförslag, kan den krets som ska nås i granskningsskedet begränsas. Någon ytterligare kungörelse bör således inte ske i granskningsskedet. Istället bör det vara tillräckligt att underrätta de som berörs av planförslaget, dvs. sakägare, boende m.fl., samt de som i övrigt har yttrat sig. Under rättelse behöver endast skickas till dem som har uppgett identifierbart namn och adress.

Den nu skisserade ordningen har fördelen att kommunen redan i samrådshandlingarna kan informera om den avser att ställa ut planförslaget för granskning eller inte. De som har invändningar mot kommunens avsikter i detta avseende kan då framföra sina synpunkter under samrådet, varpå kommunen har möjlighet att ändra sig om det finns anledning till det. Grunden blir därigenom det enkla planförfarandet, men om mer omfattande ändringar krävs efter samrådet, eller om planförslaget mer allmänt är av större vikt el. dyl., leder det till ett utökat förfarande.

För att underlätta tillämpningen och för att särskilja den nya ordningen från gällande rätt, bör det nya, enkla förfarandet benämnas *standardförfarande*, medan den utvidgade processen i stället benämns *utökat förfarande*.

Genom dessa ändringar bör det vara möjligt att skapa en process som minskar antalet granskningsförfaranden som enbart genomförs för formens skull, samtidigt som kraven på de situationer då det normala planförfarandet ska tillämpas kan höjas något.

Möjligheten att byta förfarande

Det är önskvärt att kommunen kan byta mellan förfarandena, utan att kommunen därigenom behöver börja processen från ruta ett.

Kommunen kan inledningsvis bedöma att ett planförslag kommer att vara av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, 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 några större ändringar. Någon specialregel för detta fall torde inte behövas.

Om kommunen i stället bedömer initialt att ett planförslag inte är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, kommer kommunen enligt det föreslagna standardförfarandet inte att kungöra sitt förslag. Om det då visar sig att planärendet trots allt är av betydande intresse för allmänheten kommer kommunen att behöva börja om processen från början. Detta skulle inte vara ändamålsenligt. Trots bristen på kungörelse i samrådsskedet bör det vara möjligt för kommunen att gå direkt till granskningskedet och istället kungöra ärendet då.

Samplanering med miljöbalken, väglagen och lagen om byggande av järnväg

I gällande rätt finns möjlighet att tillämpa det enkla planförfarandet om detaljplanen enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § MB, eller enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen eller en järnvägsplan enligt lagen om byggande av järnväg. Därutöver ska planförslaget vara förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande (jfr 5 kap. 7 § 2 och 3). Sådana ärenden bör alltid kunna tillämpas med standardförfarandet.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst
+ Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Tillstånd och medling. [4]
Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
Internationell straffverkställighet. [21]
E-röstning och andra valfrågor. [24]
Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]

Försvarsdepartementet

Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer
som stödjer veteransoldater och anhöriga.
[8]
En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för
att förebygga och begränsa följderna av
allvarliga kemikalieolyckor. [14]
Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]
En myndighet för alarmering. [33]

Socialdepartementet

Patientlag. [2]
Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och
försäkringar. [10]
Ersättning vid läkemedelsskador och
miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst +
Daisy. [25]
En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]

Finansdepartementet

Förändrad hantering av importmoms. [1]
Trängselskatt – delegation, sanktioner och
utländska fordon. [3]
Att förebygga och hantera finansiella kriser.
[6]
Riksbankens finansiella oberoende och
balansräkning. [9]

Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig
upphandling. [12]
Försäkring på transportområdet i krig och kris.
[28]
Budgetramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? [32]

Utbildningsdepartementet

Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och
kommun. [13]
För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning.
[15]
Kommunal vuxenutbildning på
grundläggande nivå – en översyn för ökad
individ Anpassning och effektivitet. [20]
Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade
säkerhet i förskolan. [26]
Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer.
[30]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med
stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.
Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. [22]
En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]