

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 förslagets 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 | 4. reglering med detaljplan |
| och <i>områdesbestämmelser</i> (4 kap.), | (4 kap.), |
| (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 avhjälppts 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 under rättats enligt 15 § tillfälle att godkänna förslaget eller att inom två veckor granska det och lämna synpunkter. Denna granskningstid får göras kortare, om alla berörda är överens om det.

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.

Ett meddelande enligt 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
1. inte strider mot en detaljplan *eller områdesbestämmelser*, plan,
 2. inte förhindrar eller försvårar det berörda områdets användning för bebyggelse,
 3. inte medför olägenheter för användningen av sådana anläggningar som anges i 13 § 1,
 4. inte medför störningar eller betydande olägenheter för omgivningen, och
 5. uppfyller de krav som
 - a) följer av 2 kap. 6 § tredje stycket och 8 kap. 9–12 §§, om lovet avser en åtgärd inom ett område med detaljplan, eller
 - b) följer av 2 kap. och 8 kap. 9–12 §§ *i de delar som inte har prövats i områdesbestämmelser*, om lovet avser en åtgärd utanför ett område med detaljplan.

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 ospänner 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 bygglovshanteringen. 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 bostadsrättshavare 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 boendepianering och kommunens fysiska planering³.

I Bygghörkommissionens 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 Bygghörkommissionen, *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 bostads-situationen 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.

Även 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

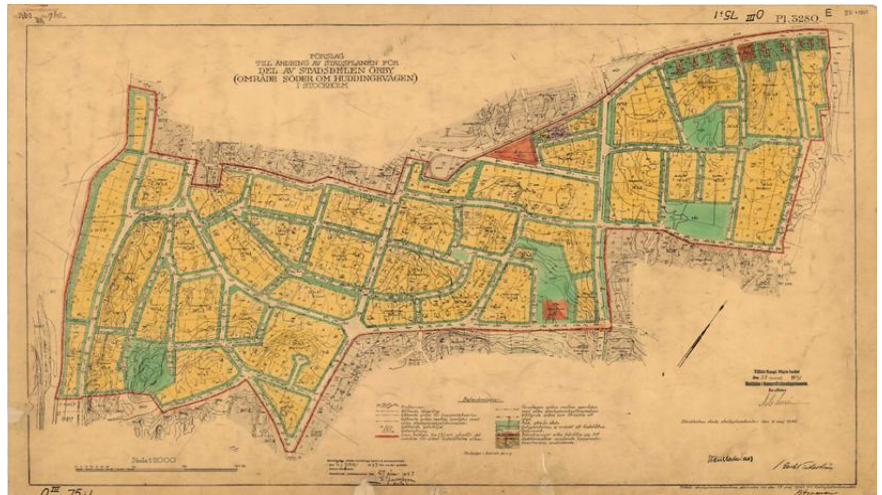
Detaljplanerna syftar i allt högre grad till att genomföra ett visst projekt

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.

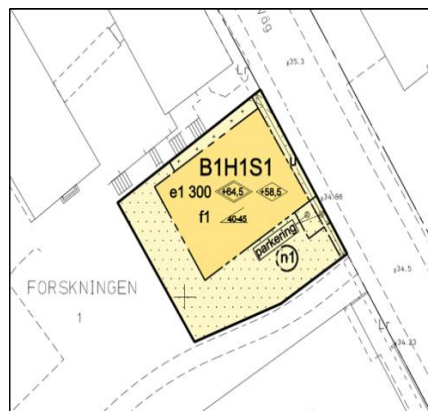
Figur 3.2 Stadsplan fastställd 1947 för Örby i södra Stockholm



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

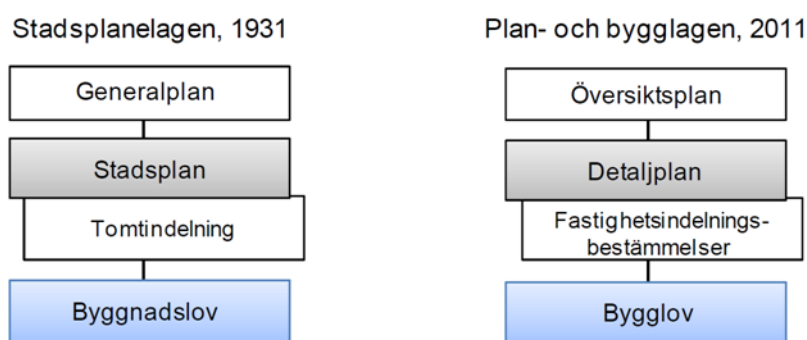
Källa: Stockholms stadsbyggnadskontor.

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



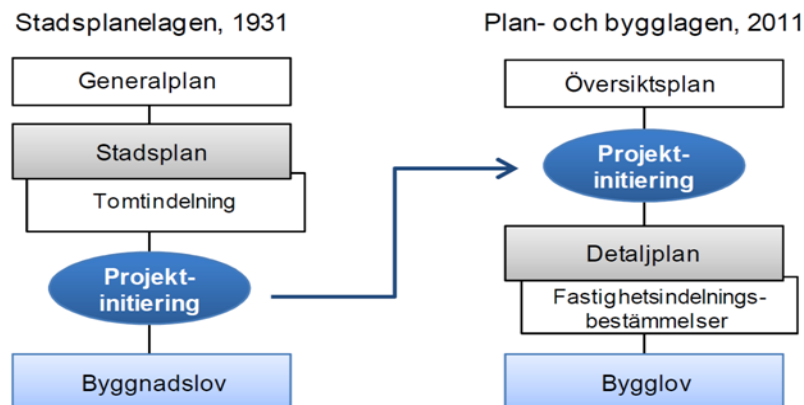
Som antyds i PBL-kommitténs betänkande upprättas i dag en detaljplan ofta i syfte att genomföra ett projekt, vars utformning i allt väsentligt redan är fastlagd när den formella planprocessen inleds. Istället för att utreda hur marken bäst bör användas, har detaljplaneprocessen i allt högre grad blivit 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 bygglov 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).

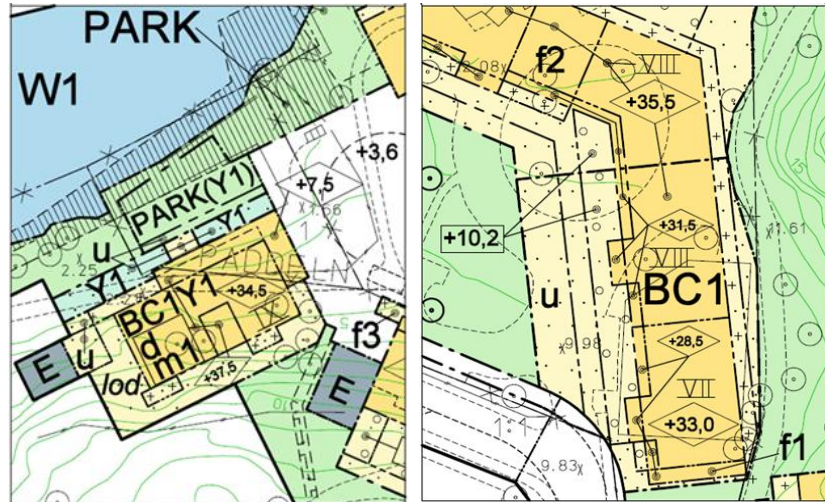
En så gott som samstämmig uppfattning under utredningsarbetet har varit att detaljplanerna tenderar att bli alltmer detaljreglerande, vilket minskar utrymmet vid bygglovsprövningen och tillståndsprövningen enligt andra lagar. Vidare anses att alltför ensidigt detaljreglerande planer motverkar önskemålen 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 bygglovskedet.

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 bevarandenaspekterna 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 oförutsägbar 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 inlåsnings effekt

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.

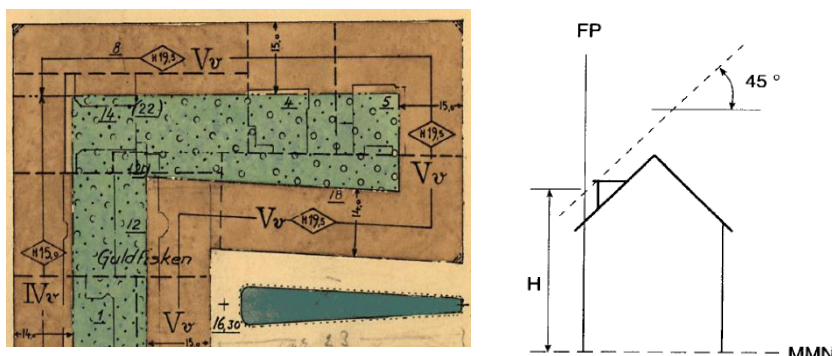
Byggrätten behöver nästan alltid avgränsas. Det är t.ex. vanligt att endast viss markanvändning är tillåten samt att placering och utformning regleras, t.ex. bebyggelsens utbredning på marken, högsta höjd, takvinklar, antal lägenheter och utformning i övrigt. Den antagna detaljplanen speglar då vad kommunen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

Figur 3.7 En inaktuell detaljplan kan ge en inlåsande 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 inlåsande 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 förenas 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, avfallshandling, 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, översvämningsberäkningar, 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 överlätas 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 projektidén 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

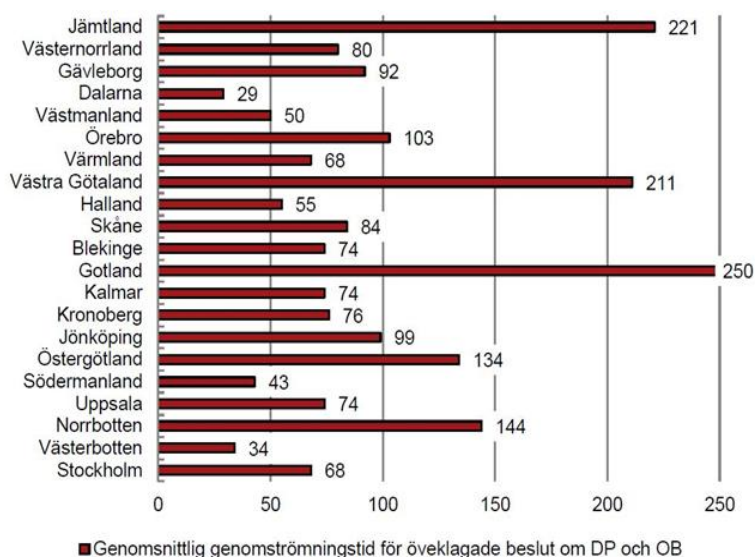
¹⁶ En sammanslutning av kommunerna Haninge, Huddinge, Nacka, Sollentuna, Stockholm, Södertälje, Täby och Upplands Väsby.

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.

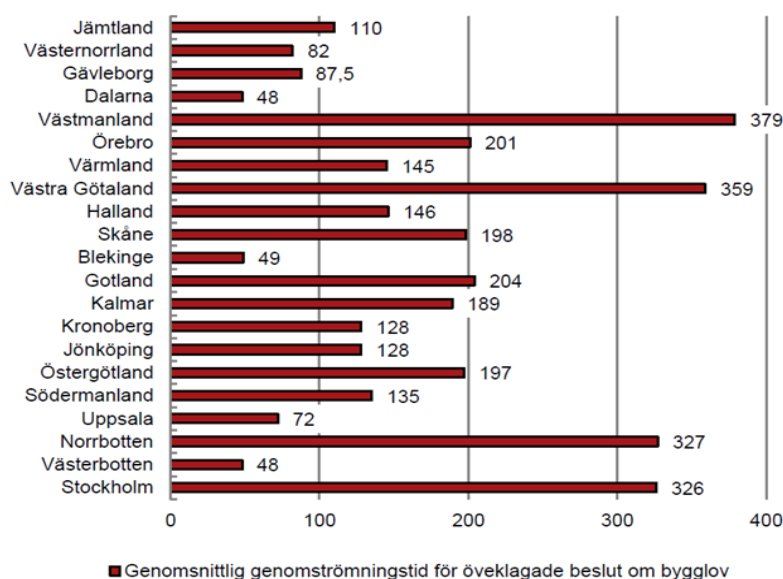
Mot denna bakgrund har regeringen i 2013 års regleringsbrev gett länsstyrelserna nya mål för hur lång tid handläggningen av dessa ärenden får ta. Bl.a. gäller att 75 procent av överklagade detaljplaner ska vara avgjorda inom 3 månader och att 90 procent av ärendena ska vara avgjorda inom 5 månader. Regeringen 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 rumslig 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 Sjælland. 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 Miljövrndepartementet (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.

Miljövrndepartementet 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 tomtens 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 för tätning 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.