Privat initiativrätt

Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning

Slutbetänkande av Översiktsplaneutredningen

Stockholm 2019

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2019:9

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24902-4
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Per Bolund

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. (dir. 2017:6). I uppdraget ingår även att utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning, vilket behandlas i detta slutbetänkande.

Tekniska rådet Inger Holmqvist utsågs den 19 januari 2017 till särskild utredare.

I arbetet med denna del av uppdraget har utredningen biståtts av följande sakkunniga: rättssakkunniga Anna-Karin Berglund, Kristina Börjevik-Kovaniemi och Elin Samuelsson samt departementssekreterarna Philip Fridborn Kempe, Ann-Kristin Kaplan Wikström, Gunilla Renbjer och Rikard Sandart.

Utredningen har biståtts av följande experter: chefsjuristen Sven Boberg, juristen Karl Evald, samhällsplaneraren Anders Ferdinandsson, lantmätaren Thomas Holm, planeringsexperten Kristina Isacsson, planchefen Tatjana Joksimovíc, professorn Thomas Kalbro, universitetsadjunkten Eidar Lindgren och experten Nancy Mattsson.

Kanslirådet Johan Hjalmarsson har varit anställd som huvudsekreterare i utredningen från den 1 februari 2017 till den 15 oktober 2018. Han har därefter bistått utredningen som sakkunnig. Dåvarande rådmannen Jesper Blomberg anställdes som utredningssekreterare från och med den 1 januari 2018.

Utredningen har antagit namnet Översiktsplaneutredningen.

Betänkandet är skrivet i vi-form. Med detta avses utredaren och utredningssekretariatet. Jag är emellertid ensam ansvarig för samtliga förslag.

Utredningen har tidigare överlämnat följande delbetänkanden: *Detaljplanekravet* (SOU 2017:64), *En utvecklad översiktsplanering* (SOU 2018:46) samt *Verkställbarhet av beslut om lov* (SOU 2018:86).

Utredningen överlämnar härmed sitt slutbetänkande *Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning* (SOU 2019:9). Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i januari 2019

Inger Holmqvist

/Jesper Blomberg

Innehåll

Sammanfattning **11**

1 Författningsförslag **25**

1.1 Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) 25

2 Inledning **33**

2.1 Kapitlets innehåll 33

2.2 Översiktsplaneutredningens direktiv 33

2.3 Utredningens arbetsformer 36

2.4 Andra utredningar av betydelse 37

2.5 Betänkandets disposition 37

3 Grundläggande förutsättningar **39**

3.1 Kapitlets innehåll 39

3.2 Kommunens inflytande över och ansvar för detaljplaneläggningen 39

3.3 Rättslig reglering av detaljplaneläggning 43

3.3.1 Det kommunala planmonopolet 43

3.3.2 Egendomsskyddet och planmonopolet 43

3.3.3 Allmänna och enskilda intressen – och proportionalitetsprincipen 45

3.3.4 Detaljplanen i plansystemet 47

3.3.5 Detaljplanens innehåll 49

3.3.6 Detaljplaneförfarandet 50

3.3.7 Plangenomförande m.m. 53

3.4 Detaljplaneläggning i praktiken – ett exempel 54
3.4.1 Inledning..... 54
3.4.2 Exempelbeskrivning..... 54

3.5 Problembild – några exempel..... 56
3.5.1 Inledning..... 56
3.5.2 Byggherrarna 57
3.5.3 Kommunerna..... 60
3.5.4 En kommentar till framkomna synpunkter..... 65

3.6 Annat reformarbete av betydelse..... 66

4 Privat initiativrätt till detaljplaneläggning 67

4.1 Kapitlets innehåll..... 67

4.2 Allmänt om privat initiativrätt..... 67
4.2.1 Inledning..... 67
4.2.2 Initiativrätt för enskilda finns redan 68
4.2.3 Privat initiativrätt enligt direktiven..... 69

4.3 Privat initiativrätt i förarbeten och tidigare utredningar..... 70

4.4 Internationella utblickar..... 74
4.4.1 Inledning..... 74
4.4.2 Privat initiativrätt i Norge 75
4.4.3 Något om reflektioner i doktrinen 83

4.5 Vår definition av privat initiativrätt..... 83

5 Rättsliga förutsättningar för planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen 87

5.1 Kapitlets innehåll..... 87

5.2 Allmänt om planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen 87

5.3 Principerna om legalitet, objektivitet, saklighet, opartiskhet och likabehandling..... 89

5.4 Myndighetsutövning 90
5.4.1 Allmänt om myndighetsutövning..... 90
5.4.2 Myndighetsutövning i detaljplaneläggningen..... 92

5.5 Jäv ... 96
5.5.1 Allmänt om jäv ... 96
5.5.2 Jäv i detaljplaneläggningen ... 98

5.6 Förvaltningslagen ... 99
5.6.1 Allmänt om förvaltningslagen ... 99
5.6.2 Förvaltningslagen i detaljplaneläggningen ... 100
5.6.3 Särskilt om utredningsansvaret i detaljplaneläggningen ... 103

5.7 Den kommunala kompetensen ... 105
5.7.1 Allmänt om den kommunala kompetensen ... 105
5.7.2 Den kommunala kompetensen i detaljplaneläggningen ... 108

5.8 Statsstöd ... 108
5.8.1 Allmänt om statsstöd ... 108
5.8.2 Statsstöd i detaljplaneläggningen ... 110

5.9 Upphandlingsplikt ... 110
5.9.1 Allmänt om upphandlingsplikt ... 110
5.9.2 Upphandlingsplikt i detaljplaneläggningen ... 111

5.10 Rättsliga begränsningar i övrigt ... 112

5.11 Närmare om planmyndighetens fullgörande av uppgifter i detaljplaneläggningen ... 114

5.12 Sammanfattning ... 116

6 Våra överväganden och förslag ... 119

6.1 Kapitlets innehåll ... 119

6.2 Behovet av och nyttan med en förtydligad och utvecklad medverkan från planintressenten ... 119

6.3 Utgångspunkter för planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen ... 123
6.3.1 Inledning ... 123
6.3.2 Initiativrätten bör inte utökas eller formaliseras ytterligare ... 123
6.3.3 Kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planläggningen ... 128

6.3.4 Planintressentens medverkan i planarbetet bör kunna förtydligas och i viss mån utvecklas... 133
6.3.5 Planintressenten bör inte tillåtas genomföra samrådet... 134
6.3.6 Ett s.k. exploatörsdrivet planprogram bör inte införas... 135
6.3.7 Skäl saknas att låta planintressenten begära planeringsbesked... 138

6.4 Kommunen ska i planbeskedet ange vilket underlag som kan behövas... 139

6.5 Planintressenten bör få inhämta yttrande från länsstyrelsen... 142
6.5.1 En möjlighet för planintressenten att inhämta yttrande från länsstyrelsen... 142
6.5.2 Möjligheten att inhämta yttrande från länsstyrelsen bör medges av kommunen... 146
6.5.3 Om länsstyrelsens yttrande... 152

6.6 Ett förtydligande av planintressentens möjlighet att bidra med planeringsunderlag... 158

6.7 Tidsfristen för planbesked bör inte ändras... 161

6.8 Planbesked bör inte få överklagas... 162

6.9 Medverkan av enskilda ska redovisas i planbeskrivningen... 163

6.10 Kommunens ansvar för den fysiska planeringen påverkas inte... 165

6.11 Våra förslag ändrar inte rättsläget vad gäller en planintressents partsställning och klagorätt... 166

6.12 Närliggande frågor – och ytterligare några förslag... 169
6.12.1 Mer vägledning behövs om vilket underlag som krävs för att bedöma vissa planeringsförutsättningar... 169
6.12.2 Inget avgränsningssamråd vid planprogram... 170

7 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och genomförandefrågor ... 175

7.1 Ikraftträdande ... 175

7.2 Övergångsbestämmelser ... 175

7.3 Genomförandefrågor ... 176

8 Konsekvenser ... 179

8.1 Inledning ... 179

8.2 Allmänt om konsekvensutredningen ... 180

8.3 Konsekvenser för staten ... 184

8.4 Konsekvenser för kommunerna ... 188

8.5 Konsekvenser för företag ... 191

8.6 Konsekvenser för enskilda ... 194

8.7 Konsekvenser för miljön ... 196

8.8 Konsekvenser för bostadsbyggandet ... 198

8.9 EU-rätten ... 199

8.10 Övriga konsekvenser ... 199

9 Författningskommentar ... 201

9.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) ... 201

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2017:6 ... 211

Bilaga 2 Kommittédirektiv 2017:132 ... 229

Bilaga 3 Kommittédirektiv 2018:62 ... 231

Bilaga 4 Hemställan från Göteborgs kommun till Näringsdepartementet ... 235

Bilaga 5 Överlämnande av hemställan ... 237

Bilaga 6 Privat initiativrätt i Danmark, Finland, Tyskland, Nya Zeeland och Singapore ... 239

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Översiktsplaneutredningens uppdrag omfattar fem frågor. Enligt uppdraget ska vi

1. se över hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att underlätta efterföljande planering,
2. föreslå begränsningar i kravet på att kommunerna i vissa fall måste göra en detaljplan och föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas i anslutning till dessa begränsningar,
3. se över behovet av att kommunen ska kunna bestämma upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan,
4. se över behovet av att införa en privat initiativrätt så att en enskild exploatör kan genomföra vissa formella beredningsåtgärder i arbetet med att ta fram en detaljplan, och
5. se över frågan om verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov.

Detta slutbetänkande handlar om punkten 4, dvs. behovet av att införa en s.k. privat initiativrätt. Enligt kommittédirektiven ska vi utreda behovet och nyttan av samt förutsättningarna för en privat initiativrätt – och hur en sådan i så fall bör utformas. Om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör enligt direktiven inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Kommunen ska dock ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas. Inriktningen bör enligt direktiven vidare vara att det är kommunen som säkerställer att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav.

Detta utredningsuppdrag bygger på ett tillkännagivande från riksdagen.

Förutsättningar för kommunal detaljplaneläggning

Enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det s.k. kommunala planmonopolet. Det innebär att det är kommunen som i princip ensam avgör både om och när en detaljplan ska tas fram och därmed hur mark (och vattenområden) får användas och bebyggas.

En planintressent kan alltså inte på egen hand inleda ett detaljplaneärende. Den som avser att vidta en åtgärd – som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs – har emellertid rätt att få ett besked om kommunen har för avsikt att inleda en sådan planläggning. Kommunen ska redovisa detta i ett s.k. planbesked. Kommunen ska normalt ge sitt planbesked inom fyra månader.

Vi redogör i betänkandet för de grundläggande förutsättningarna för kommunens detaljplaneläggning, både ur ett rättsligt och ett praktiskt perspektiv.

Vidare har vi utrett de rättsliga förutsättningarna för en planintressents medverkan i detaljplaneläggningen. Även om en uttrycklig reglering saknas i PBL, finns det ett stort antal bestämmelser i andra författningar som hindrar kommunen från att tillåta att en planintressent vidtar vissa åtgärder i planläggningen, bl.a. sådana som innebär myndighetsutövning. Sådana bestämmelser finns t.ex. i regeringsformen, förvaltningslagen (2017:900) och kommunallagen (2017:725).

Privat initiativrätt till detaljplaneläggning

Uttrycket privat initiativrätt till detaljplaneläggning förekommer såväl i den politiska diskussionen som bland kommuner och fastighetsägare, byggherrar och andra planintressenter. Uttrycket förekommer också i ett antal tidigare utredningar på plan- och bygglagstiftningens område. Dessutom används uttrycket i både våra nordiska grannländer och i flera andra länder.

Det finns inte någon vedertagen och generell definition av privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Det är således inte något enhetligt institut, utan innebörden varierar beroende på vem som använder uttrycket och i vilket sammanhang det används – och naturligtvis även på i vilket land institutet tillämpas.

Mot bakgrund av bl.a. våra direktiv samt tidigare utredningar och den internationella utblick som vi presenterar i betänkandet, menar vi att med privat initiativrätt bör i första hand åsyftas någon form av privat planläggning eller i vart fall förtydligade och utökade möjligheter för en planintressent att medverka i den kommunala detaljplaneläggningen. En sådan definition korresponderar också med de synpunkter och resonemang som framkommit vid våra möten med intressenter, experter och sakkunniga.

Behov av och nytta med en förtydligad och utvecklad medverkan från planintressenten

Vi har inte kunnat påvisa någon efterfrågan på reformer som möjliggör ökade inslag av privat planering i PBL-systemet, i bemärkelsen att enskilda planintressenter skulle kunna utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning och som det i dag ankommer på kommunen att utföra. Däremot anser vi oss ha fått uppfattningen att det åtminstone från byggherresidan finns ett önskemål om att enskilda planintressenter ska kunna genomföra vissa beredningsåtgärder som inte innebär myndighetsutövning. Det har lett oss till slutsatsen att det åtminstone på ett övergripande plan finns ett behov av en privat initiativrätt.

Enligt vår mening ligger nyttan av ökade inslag av medverkan från planintressenten i att det kan gå snabbare att ta fram den detaljplan som behövs för att byggandet ska kunna påbörjas. Därmed kan ledtiden från projektidé till att den färdiga byggnaden kan tas i anspråk förkortas. Dessutom kan kommunala planeringsresurser i viss utsträckning nyttjas bättre.

Utgångspunkter för planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen

Kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planprocessen

Stora delar av planprocessen utgör myndighetsutövning. Enligt vår bedömning bör uppgifter i detaljplaneläggningen som innefattar myndighetsutövning inte överlämnas till en enskild planintressent. Det finns vidare skäl för att kommunen även fortsättningsvis bör ha det övergripande ansvaret för planprocessen i sin helhet. Skälen är i huvudsak att detta krävs för en korrekt och tillförlitlig tillämpning av de grundlagsfästa legalitets- och objektivitetsprinciperna. Ett kommunalt helhetsansvar bidrar också till att medborgarinflytandet kan förverkligas i större utsträckning än om ansvaret skulle delas mellan olika aktörer. Ett sådant helhetsansvar är också viktigt ur offentlighets- och sekretessynpunkt.

Initiativrätten bör inte ytterligare formaliseras eller utökas

Vi anser att den nuvarande formella rätten att inleda ett planbeskedsärende och den informella möjligheten att få ett planärende inlett, i huvudsak fungerar ändamålsenligt utifrån grunderna för och syftet med det kommunala planmonopolet. Det finns således inte anledning att lämna förslag som innebär att initiativrätten utökas till att även gälla ett detaljplaneärende. I linje med detta föreslår vi inte heller någon rätt att överklaga ett planbesked. Enligt vår bedömning saknas vidare skäl att införa regler som generellt gör det obligatoriskt för en planintressent att ansöka om planbesked.

Planintressentens medverkan i planläggningen bör kunna förtydligas och i viss mån utvecklas

Utgångspunkterna som angetts ovan, hindrar dock inte att planintressenten tillåts medverka i detaljplaneläggningen eller i arbetet med områdesbestämmelser och inte heller att denna medverkan förtydligas och utvecklas. En sådan reform gör tvärtom planprocessen mer förutsebar, tydlig och transparent, såväl för planintressenten

och kommunen som för övriga berörda. En sådan reform ligger också i linje med vad såväl byggherrar som kommuner efterfrågar.

Kärnan i en sådan reglering bör i första hand vara att förtydliga förutsättningarna för planintressentens medverkan. En reform bör även bidra till att intressenten får en utökad möjlighet att i viss utsträckning underlätta kommunens inledande respektive handläggning av planärendet, främst genom att planintressenten kan bistå kommunen med vissa beredningsåtgärder.

En reglering bör också utformas så att risken för s.k. förgävesplanering och även att planprocessen drar ut på tiden minskar. En reglering bör också bidra till att nyttjandet av den kompetens och de resurser som kan finnas hos planintressenten sker på ett effektivt och rättssäkert sätt och till att kommunala resurser kan frigöras.

Våra förslag

Kommunen ska i planbeskedet ange vilket planeringsunderlag som kan behövas

Vi anser att tiden mellan kommunens beslut om positivt planbesked och den tidpunkt då det egentliga detaljplanearbetet påbörjas i vissa situationer borde kunna användas mer effektivt än vad som är fallet i dag. Enligt vår mening bör det införas en bestämmelse i PBL om att kommunen – om det har begärts av planintressenten – i planbeskedet ska redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för detaljplaneläggningen.

Kommunen får här göra en bedömning bl.a. utifrån hur tydliga planeringsförutsättningarna är, men också vilket underlag som den enskilde inkommit med i planbeskedsärendet. Det kan t.ex. handla om att kommunen i planbeskedet anger att det finns behov av en va-utredning, en geoteknisk undersökning eller en arkeologisk utredning. Därmed kan planintressenten använda tiden fram till att det egentliga detaljplanearbetet påbörjas till att ta fram det underlag som kommer att behövas för planläggningen. En sådan bestämmelse kan således bidra till att det går snabbare att ta fram förslaget till detaljplan och till att kommunala planeringsresurser kan nyttjas bättre.

Vid kommunens bedömning av vilka planeringsunderlag som bör anges i planbeskedet, bör även beaktas t.ex. planintressentens eller eventuellt ombuds kompetens och erfarenhet av detaljplaneläggning.

Planintressenten bör få inhämta yttrande från länsstyrelsen

Om en planintressent beviljas ett positivt planbesked, ska kommunen på planintressentens begäran i beskedet kunna medge att denna tillåts inhämta yttrande från länsstyrelsen. I många detaljplaneärenden behövs omfattande kompletteringar av planeringsunderlaget till följd av synpunkter som kommer in först under samrådet, vilket medför att det kan ta lång tid efter samrådsskedet innan planförslaget kan bli föremål för granskning. Behovet av kompletteringar efter samrådet bör kunna minska, om planintressenten ges möjlighet att vidta vissa förberedande åtgärder innan kommunen inleder planarbetet eller under planarbetets initialskede.

Möjligheten att inhämta yttrande från länsstyrelsen förutsätter att den planläggning som planbeskedet avser är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande och att det kan antas främja den planläggning som planbeskedet avser. Även denna bestämmelse kan enligt vår mening bidra till att det går snabbare att ta fram den detaljplan som behövs och till att kommunala planeringsresurser kan nyttjas bättre.

Länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som behövs för att kunna ta ställning till hur den planläggning som planbeskedet avser förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna, t.ex. om och i så fall hur planläggningen kan påverka riksintressen, miljökvalitetsnormer och strandskydd, men också frågor om t.ex. risk för olyckor, översvämning och erosion. Det kan handla om bl.a. behovet av en undersökning avseende markföroreningar, en översvämningsanalys eller en utredning om omgivningsbuller. Eftersom en begäran om planbesked kan ha olika detaljeringsgrad ligger det i sakens natur att länsstyrelsen inte kan yttra sig över sådana frågor som inte framgår av planbeskedet. Omfattningen av länsstyrelsens skyldighet att lämna synpunkter får i det enskilda fallet bedömas utifrån det allmänna förvaltningsrättsliga utredningsansvaret.

Länsstyrelsens synpunkter ska redovisas i ett skriftligt yttrande. Yttrandet ska skickas till planintressenten, men även till kommunen.

Planintressentens rätt att inhämta yttrande ska som huvudregel upphöra att gälla vid den tidpunkt då kommunen enligt planbeskedet bedömer att planläggningen kommer att inledas.

Ett förtydligande av planintressentens möjlighet att bidra med planeringsunderlag

Enligt vår mening ska det av PBL framgå att det för detaljplanearbetet, utöver grundkartor och fastighetsförteckning, även ska finnas det planeringsunderlag som i övrigt behövs. Enligt vår uppfattning utgör detta enbart ett förtydligande av gällande rätt.

Det ska också förtydligas att planeringsunderlag får upprättas av annan än kommunen. Med annan än kommunen avser vi första hand en enskild planintressent, men i förekommande fall även länsstyrelsen och andra förvaltningsmyndigheter. Även detta förslag syftar till att öka förutsättningarna för planintressenten att bidra med relevant planeringsunderlag inför och under kommunens planläggning och därmed också till att det går snabbare att ta fram den detaljplan som behövs och till att kommunala planeringsresurser kan nyttjas bättre.

Samtidigt bör det understrykas att förslaget inte innebär någon förändring när det gäller kommunens ansvar för att i egenskap av planmyndighet se till att underlaget är korrekt och medger en tillförlitlig avvägning av de allmänna och enskilda intressena i ärendet. I de fall planeringsunderlaget tagits fram av planintressenten ankommer det alltså på kommunen att säkerställa kvaliteten i detta.

Om en planintressent tar fram planeringsunderlag, ska det redovisas i planbeskrivningen

Planintressentens förtydligade och i viss mån utvecklade möjligheter att medverka i planläggningen, bör enligt vår mening kompletteras på så sätt att det av planbeskrivningen tydligt ska framgå om någon enskild tagit fram planeringsunderlag i det aktuella planärendet och – om så skett – vilka underlag det är fråga om. Det kan handla om allt från undersökningar, utredningar, inventeringar och underlag i övrigt som upprättats av enskild och som getts in i planärendet. Med enskild avses t.ex. fastighetsägare, byggherre eller annan planintressent, men också t.ex. konsult som på uppdrag av kommunen tagit fram planeringsunderlag.

Härigenom skapas en ökad transparens vad gäller planintressentens medverkan i planläggningen, vilket skapar incitament för planmyndigheten att säkerställa att avvägningarna på grundval av underlaget sker på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Det underlättar också

för övriga berörda enskilda (grannar m.fl.) att bilda sig en uppfattning av vilka motstående enskilda intressen som gör sig gällande i planärendet, vilket i sin tur skapar förutsättningar för dessa att ta tillvara sin rätt i samråd och granskning samt vid ett eventuellt överklagande.

Ytterligare bedömningar och överväganden

Tidsfristen för planbesked bör inte ändras och planbesked bör inte få överklagas

Med våra förslag om att kommunen i planbeskedet får medge en planintressent att inhämta yttrande från länsstyrelsen och om att kommunen redan i planbeskedet ska ange vilket planeringsunderlag som kan behövas, är det rimligt att anta att kommunens handläggning av planbeskedsärendet kommer att kräva något mer tid. Vi anser dock inte att merarbetet är så omfattande att det finns skäl att utöka den nuvarande tidsfristen. Även om planbeskedet med våra förslag får en utökad betydelse för den enskilde och även skapar vissa skyldigheter för kommunen och länsstyrelsen, bör det enligt vår mening inte heller införas en rätt att överklaga planbesked.

Kommunens ansvar för den fysiska planeringen påverkas inte

Med en privat initiativrätt i enlighet med våra förslag tillåts en planintressent att i något större utsträckning vidta beredningsåtgärder i planprocessens initialskede. Våra förslag påverkar dock inte kommunens ansvar, vare sig över planprocessen i sin helhet i det enskilda fallet eller över den fysiska planeringen i stort på lång sikt. Det ankommer således alltjämt på kommunen att tillse att planeringsunderlaget – oavsett om det har tagits fram av kommunen eller av någon annan – möjliggör en korrekt och tillförlitlig avvägning av de allmänna och enskilda intressen som gör sig gällande i planläggningen. Det är också kommunen som i enlighet med det kommunala planmonopolet ensam avgör om planläggning över huvud taget ska komma till stånd, liksom om det finns skäl att t.ex. avbryta planarbetet eller att i slutänden inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Våra förslag ändrar inte rättsläget vad gäller en planintressents partsställning och klagorätt

Planintressenten intar inte någon partsställning i ett detaljplaneärende. Däremot har en planintressent som samtidigt är sakägare vanligtvis möjlighet att överklaga kommunens beslut att anta en detaljplan. Enligt hittillsvarande praxis från Mark- och miljööverdomstolen står det dock klart att en planintressent inte intar motpartsställning i mark- och miljödomstol och heller inte har rätt att överklaga en dom av en mark- och miljödomstol, som innebär att beslutet att anta en detaljplan upphävs. Denna praxis har i huvudsak motiverats med att det endast är kommunen som – på grund av det kommunala planmonopolet – har befogenhet att anta, ändra eller upphäva planer och att det är kommunen ensam som avgör om och vid vilken tidpunkt planläggning ska ske.

Våra förslag utgör endast ett förtydligande respektive viss utveckling av planintressentens medverkan i planläggningen. Utifrån det rättsläge som etablerats genom Mark- och miljööverdomstolens praxis, anser vi att förslagen i sig inte påverkar bedömningen av om en planintressent kan anses inta partsställning eller ej i planärendet. Förslagen påverkar enligt vår mening heller inte i sig frågan om planintressenten bör inta ställning av motpart i mark- och miljödomstol eller ha möjlighet att överklaga sådan domstols upphävande av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Närliggande frågor – och ytterligare några förslag

Mer vägledning behövs om vilket underlag som krävs för att bedöma vissa planeringsförutsättningar

I dag saknas det i vissa avseenden tydlig vägledning om vilket planeringsunderlag som kan behövas och hur sådant underlag bör utformas. Mot bakgrund av våra förslag anser vi även att regeringen bör ta initiativ till att låta ta fram ytterligare vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, t.ex. geotekniska undersökningar, va-utredningar och naturvärdesinventeringar. Sådan vägledning skulle skapa förutsebarhet för planintressenter samt utgöra ett stöd för konsulter och andra utomstående vid deras eventuella medverkan i detaljplaneläggningen. Detta

kan i sin tur begränsa behovet av revideringar och kompletteringar av det underlag som konsulterna sedermera tar fram.

Inget avgränsningssamråd vid planprogram

Under arbetet med att ta fram ett planprogram ska kommunen undersöka och samråda om huruvida ett genomförande av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (s.k. undersökningssamråd). Om så är fallet, ska den efterföljande detaljplanen miljöbedömas och en miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Om en betydande miljöpåverkan kan antas, ska kommunen i programskedet även samråda om hur miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas (s.k. avgränsningssamråd). Ett sådant undersöknings- och eventuellt avgränsningssamråd ska även genomföras inom ramen för samrådet av en ny detaljplan.

Vi anser att miljöbalkens krav på avgränsningssamråd inte ska gälla i arbetet med att ta fram ett planprogram enligt PBL. Vi anser att det även ska förtydligas att det är frivilligt för kommunen att ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program (planprogram) för att underlätta detaljplanearbetet.

Ikraftträdande

Vi föreslår att våra förslag ska träda i kraft den 1 april 2020.

Konsekvenser

Konsekvenser för staten

För statens del uppstår i första hand konsekvenser för länsstyrelserna till följd av förslaget att en planintressent under vissa förutsättningar ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över planbeskedet angående vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är förenligt med de s.k. ingripandegrunderna. Sammantaget bedömer vi att länsstyrelserna behöver kompenseras med motsvarande tre årsarbetskrafter, eller motsvarande tre miljoner kronor.

Konsekvenser för kommuner

Förslaget att kommunen i ett positivt planbesked ska ange vilket underlag som kan behövas för planläggningen, om det begärts av planintressenten, medför ett visst merarbete för kommunen. Det handlar emellertid om att kommunen kommer att behöva redogöra för frågor som normalt ändå måste bedömas av kommunen för att den ska kunna avgöra om ett positivt planbesked kan ges eller inte. Merarbetet blir därigenom begränsat. Detsamma gäller det merarbete som uppstår för kommunen vid handläggningen av ett planbesked i de fall planintressenten begär att få inhämta länsstyrelsens yttrande om vilket planeringsunderlag som kan behövas. Kommunen har dessutom möjlighet att ta ut en avgift för beslutet om planbesked, varför förslaget inte behöver medföra några kostnader för kommunen.

Övriga förslag bör endast medföra konsekvenser av begränsad omfattning för kommunerna.

Våra förslag medför i några fall nya skyldigheter för kommunen, vilket utgör en viss inskränkning i förhållande till den kommunala självstyrelsen. De krav som föreslås bör dock leda till ökad transparens för vilket utredningsarbete som krävs för att ta fram ett förslag till detaljplan, vilket bör förbättra förutsättningarna för byggandet i stort och därmed även ha betydelse för konkurrensen inom byggsektorn. Vi bedömer att fördelarna med förslagen är större än de nackdelar som förslagen innebär i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Intrånget får därmed anses vara proportionerligt.

Konsekvenser för företag

Våra förslag i detta betänkande har främst betydelse för de företag som agerar som planintressenter, dvs. sådana företag som tar initiativ till detaljplaneläggning och som kan ha nytta av planläggningen.

Förslagen att en planintressent ska kunna begära att dels kommunen redovisar vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen, dels att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är förenligt med ingripandegrunderna, bör leda till att företag ges bättre förutsättningar att bedöma om det är ändamålsenligt att inleda arbetet med en detaljplan. Redovisningen kan

underlätta för planintressenten genom att denne själv kan påbörja arbetet med att ta fram underlaget.

Förslaget att det ska framgå av PBL att planeringsunderlag får tas fram av någon annan än kommunen bör leda till att planintressenten i fler fall själv kan ta fram det underlag som behövs för planläggningen. Även om planintressentens möjligheter att ta fram underlag inte påverkas av våra förslag i sig, bör ändringen bidra till att klargöra att planintressenten själv kan förkorta den tid som åtgår för planläggningen.

Konsekvenser för enskilda

Enskilda berörs främst av förslagen i egenskap av grannar, dvs. när den enskilde bor eller äger mark i närheten av ett område som ska planläggas. Förslagen bedöms ha små eller inga konsekvenser för enskilda.

Konsekvenser för miljön

Förslaget att det ska framgå av PBL att planeringsunderlag även får tas fram av annan än kommunen, vilket bl.a. inbegriper enskilda, kan medföra farhågor om att sådant planeringsunderlag inte kommer att vara tillförlitligt i alla delar, eftersom det kan vara svårt för den som har ett intresse i saken att förhålla sig objektiv till planeringsförutsättningarna. Detta kan uppfattas som negativt från miljösynpunkt. Samtidigt finns anledning att understryka att planeringsunderlag redan i dag ofta tas fram av planintressenten. På så sätt innebär bestämmelsen en kodifiering av en ordning som redan tillämpas i många kommuner.

Förslaget innebär inte någon förändring i vilka hänsyn som ska tas till miljön vid planläggning. Kommunen kommer dessutom även i fortsättningen att ha kvar ansvaret för att säkerställa både att planeringsunderlaget visar planeringsförutsättningarna och att avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen sker på ett korrekt och tillförlitligt sätt.

Förslagen bör inte medföra några negativa konsekvenser för miljön.

Övriga konsekvenser

Våra förslag bör i viss utsträckning stärka samhällets kapacitet att ta fram detaljplaner, i vart fall genom en viss förkortning i tid av planprocessen. Sammantaget bedömer vi att förslagen kan få viss betydelse för hur många bostäder som tillkommer på bostadsmarknaden. Förslagen tar vidare sikte inte endast på bostadsbyggande, utan även på detaljplanering för t.ex. industrimark eller motsvarande.

1 Författningsförslag

1.1 Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 4 kap. 33 § och 5 kap. 3, 5, 8, 10, 11, 11 a, 13 och 39 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 5 a och 5 b §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 kap.	
33 §[1]	
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*	4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser,
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen.	5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelsen, *och*
	6. om och i så fall vilket planeringsunderlag enligt 5 kap. 8 §

[1] Senaste lydelse 2015:668.

första stycket som tagits fram av en viss enskild.

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. Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

5 kap.

3 §

En begäran om planbesked ska vara skriftlig och innehålla en beskrivning av det huvudsakliga ändamålet med den avsedda åtgärden och en karta som visar det område som berörs.

Om åtgärden avser ett byggnadsverk, ska begäran också innehålla en beskrivning av byggnadsverkets karaktär och ungefärliga omfattning.

Om den som har gjort en begäran vill ha möjlighet att inhämta ett yttrande enligt 5 a § första stycket eller ett besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas enligt 8 § första stycket, ska även det framgå av begäran.

5 §[2]

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

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt

[2] Senaste lydelse 2011:335.

att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser.

kommunens bedömning kommer att

1. inledas, och

2. ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser.

Om det har begärts av den som gjort en begäran om planbesked, ska kommunen i planbeskedet redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag enligt 8 § första stycket som kan behövas för planläggningen.

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

5 a §

Om det har begärts av den som gjort en begäran om planbesked, får kommunen i planbeskedet medge att denne får inhämta ett yttrande från länsstyrelsen om vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen.

Ett sådant medgivande förutsätter att

1. planläggningen är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §, och

2. länsstyrelsens yttrande kan antas främja planläggningen.

Ett sådant medgivande gäller till den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas enligt 5 §

andra stycket 1, om inte kommunen bestämmer annat i planbeskedet.

5 b §

Länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt 22 §, om det har begärts av den som fått ett medgivande enligt 5 a § första stycket.

Länsstyrelsens yttrande ska skickas till kommunen och den som fått medgivandet.

8 §

I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning.

I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning. *Därutöver ska det planeringsunderlag finnas som i övrigt behövs.*

Planeringsunderlag får tas fram av annan än kommunen.

10 §

Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet, *ska* kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program.

För att underlätta detaljplanearbetet *får* kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program *(planprogram).*

Lydelse enligt SOU 2018:46	*Föreslagen lydelse*
11 §[3]	
I arbetet med att ta fram ett *program enligt 10 §* eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med	I arbetet med att ta fram ett *planprogram* eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,

2. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,

3. de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och

4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

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

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

11 a §[4]

Inom ramen för samrådet enligt 11 § första stycket ska kommunen undersöka om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen ska göras på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den bestämmelsen.

Första stycket gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken.

Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen inom ramen för samrådet enligt 11 § första stycket även uppfylla kraven på avgränsningssamråd i 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken.

[3] Senaste lydelse 2017:965.
[4] Senaste lydelse 2014:900.

Trots det som sägs i 6 kap. 6 och 10 §§ miljöbalken om samråd med andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen, ska kommunen vid samrådet enligt 11 § första stycket i fråga om statliga myndigheter enbart samråda med länsstyrelsen.

Tredje stycket gäller inte i arbetet med att ta fram ett planprogram.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
13 §[5]	
Under ett samråd om ett planförslag ska kommunen redovisa förslaget, skälen för förslaget, det planeringsunderlag som har betydelse och hur kommunen avser att handlägga förslaget. Kommunen får låta bli att redovisa skälen för planförslaget och planeringsunderlaget om det är uppenbart obehövligt.	Under ett samråd om ett planförslag ska kommunen redovisa förslaget, skälen för förslaget, det planeringsunderlag *enligt 8 § första stycket* som har betydelse och hur kommunen avser att handlägga förslaget. Kommunen får låta bli att redovisa skälen för planförslaget och planeringsunderlaget om det är uppenbart obehövligt.
Om det finns ett *program enligt 10 §*, ska kommunen redovisa detta.	Om det finns ett *planprogram*, ska kommunen redovisa detta.

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

[5] Senaste lydelse 2015:668.

Lydelse enligt SOU 2018:46	*Föreslagen lydelse*
39 §[6]	
I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 §, 8 § i den del som avser *fastighetsförteckning*, 9, 10 och 11 §§, 11 b § första stycket, 11 c–15, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.	I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 §, 8 § *förutom* i den del som avser *grundkartor*, 9, 10 och 11 §§, 11 b § första stycket, 11 c–15, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2020.

2. För ärenden om detaljplaner som har påbörjats före ikraftträdandet gäller 4 kap. 33 § samt 5 kap. 10, 11, 11 a och 13 §§ i den äldre lydelsen. Detsamma gäller för mål som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner till dess att målet är slutligt avgjort.

[6] Senaste lydelse 2017:965.

2 Inledning

2.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet redogör vi för Översiktsplaneutredningens direktiv och utredningens tidigare arbete. Vidare ger vi en allmän bakgrund till uppdraget i den del som behandlas i detta slutbetänkande. Vi redogör även för utredningens arbetsformer och för betänkandets disposition.

2.2 Översiktsplaneutredningens direktiv

Övergripande

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 kommittédirektiven En utvecklad översiktsplanering (dir. 2017:6), *bilaga 1*. Enligt direktiven ska utredaren föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas. Dessa frågor har vi behandlat i delbetänkandet *Detaljplanekravet* (SOU 2017:64), vilket överlämnades i juni 2017. Frågorna har därefter behandlats i prop. 2017/18:167 (bet. 2017/18:CU34, rskr. 2017/18:403).

Enligt direktiven ska vi också utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Utredaren ska även utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan. Dessa frågor har vi behandlat i delbetänkandet *En utvecklad översiktsplanering* (SOU 2018:46), där Del 1 handlar om att underlätta

efterföljande planering och Del 2 om kommunal reglering av upplåtelseformen. Delbetänkandet överlämnades till regeringen i maj 2018. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredaren ska vidare enligt direktiven utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Dessa frågor behandlar vi i detta slutbetänkande. Enligt direktiven skulle uppdraget slutredovisas senast den 15 november 2018. Tidpunkten för slutredovisningen har dock genom tilläggsdirektiv flyttats fram till den 31 januari 2019 (dir. 2017:132, *bilaga 2*).

Genom tilläggsdirektiv har regeringen vidare utökat Översiktsplaneutredningens uppdrag till att även omfatta frågan om hur verkställbarhet av beslut om bygglov m.m. kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås (dir. 2018:62, *bilaga 3*). Dessa frågor har vi behandlat i delbetänkandet *Verkställbarhet av beslut om lov* (SOU 2018:86) som överlämnades i december 2018.

Bakgrunden till uppdraget om privat initiativrätt

I 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, anges att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten. Detta s.k. kommunala planmonopol innebär att det är kommunerna som antar planer enligt PBL, men också att det ankommer på kommunen att ensam bestämma om planläggning ska komma till stånd eller inte.

I samband med utredningsarbete under senare år och diskussioner om möjliga åtgärder för att åstadkomma en snabbare och effektivare planeringsprocess, har det i olika sammanhang förts fram förslag om ökade möjligheter för fastighetsägare, exploatörer och byggare att initiera och delvis genomföra ett arbete med detaljplaner (se t.ex. Plangenomförandeutredningens betänkande *En effektivare plan- och bygglovsprocess* [SOU 2013:34]; även prop. 2013/14:126, bet. 2013/14:CU31 och rskr. 2013/14:366).

Vidare har riksdagen (bet. 2014/15:CU10, rskr. 2014/15:180) i ett tillkännagivande[1] till regeringen ansett att det finns skäl att åter överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplaneläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen. Enligt riksdagen bör utgångspunkten för övervägandena vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planeringsarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning.

Närmare om uppdraget om privat initiativrätt

I direktiven anges vidare bl.a. följande under rubriken Utredningsbehovet.

> Möjligheten att förutse kommunala beslut om användningen av mark och vatten har stor betydelse för om det ska vara meningsfullt för enskilda att kunna ta initiativ till detaljplaneläggning och vidta vissa åtgärder av formell natur i planprocessen. Det finns således ett nära samband mellan förutsättningarna för en privat initiativrätt och översiktsplaneringen.
>
> Med anledning av riksdagens tillkännagivande om privat initiativrätt finns det anledning att utreda förutsättningarna för att införa en sådan rätt till detaljplaneläggning, bl.a. för att utreda behovet och nyttan med en sådan reform. Även frågan om hur kommunens ansvar bör se ut, i de fall vissa förberedande åtgärder vidtas av en enskild inom ramen för planprocessen, behöver utredas liksom hur en privat initiativrätt kan komma att påverka den kommunala fysiska planeringen i stort på lång sikt.

Vi ska alltså utreda behovet och nyttan av samt förutsättningarna för en privat initiativrätt – och hur en sådan i så fall bör utformas. Om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör enligt direktiven inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Kommunen ska dock ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas. En sådan ordning finns bl.a. i Norge.

Inriktningen bör enligt direktiven vidare vara att det är kommunen som säkerställer att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav samt även att den tänkta detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen och att den som tar initiativ till planläggning ska ha rådighet över

[1] Tillkännagivanden regleras inte uttryckligen i författning, utan är en form av icke rättsligen bindande uttalanden som grundar sig på konstitutionell praxis (jfr t.ex. Larue i Svensk Juristtidning, SvJT 2015 s. 95; jfr även SOU 1972:15 s. 101).

det område som avses ingå i detaljplanen. Vi ska även bedöma risken för s.k. förgävesprojektering för bl.a. den som tar initiativ till planläggning.

2.3 Utredningens arbetsformer

Av direktiven framgår att vi ska samråda med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens energimyndighet, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, och andra berörda aktörer.

Som framgått i avsnitt 2.2 omfattar vårt uppdrag även andra frågor än privat initiativrätt, vilka redan behandlats i utredningens tidigare delbetänkanden (SOU 2017:64, SOU 2018:46 och SOU 2018:86). Trots att vi har bedömt att inte alla myndigheter som anges i direktiven är fullt ut berörda av frågan om en privat initiativrätt till detaljplaneläggning, har vi ändå valt att ge samtliga tillfälle till samråd. Detta har skett genom en hearing i oktober 2018.

Utredningen har vidare haft särskilda överläggningar (”rundabordssamtal”) med företrädare för de intressen som främst gjort sig gällande i utredningsarbetet, i syfte att få fram synpunkter och upplysningar. Utredningen har haft denna typ av sammankomster med dels företrädare för byggbranschen och Kungl. Tekniska högskolan, KTH, i augusti 2018, dels med Sveriges Kommuner och Landsting och förbundets nätverk för samhällsbyggnadschefer i september 2018. Därutöver har utredningen sammanträtt med de experter och sakkunniga som har knutits till utredningen.

Här bör även nämnas att Göteborgs kommun i en skrivelse den 22 juni 2016 ansökt hos regeringen om att bli försökskommun i en utredning om privat initiativrätt för detaljplaner, *bilaga 4*. Näringsdepartementet har den 14 februari 2017 (N2016/04506/PBB) beslutat att överlämna kommunens skrivelse till utredningen för eventuell åtgärd, *bilaga 5*.

Enligt utredningens mening saknas stöd i författning för försöksverksamhet i enlighet med ansökningen från Göteborgs kommun. Sådan verksamhet omfattas heller inte av direktiven. Göteborgs kommun har dock haft en representant som förordnats som expert i utredningen och har därigenom bidragit i utredningens arbete.

2.4 Andra utredningar av betydelse

PBL har varit föremål för ett relativt stort antal utredningar och reformer sedan lagens ikraftträdande 2011. Ett antal utredningar har slutförts i närtid och ett antal pågår parallellt med denna utredning. I tabell 2.1 finns en uppräkning av ett urval av dessa utredningar. Vår bedömning är att de inte påverkar vårt uppdrag i någon betydande utsträckning, men att de trots detta bör nämnas, om inte annat eftersom föreslagna reformer och antalet utredningar i sig kan påverka förutsättningarna för och implementeringen av ändringsförslag.

Tabell 2.1 Pågående utredningar

Utredning	Betänkanden
Parlamentariska landsbygdskommittén	*För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* (SOU 2017:1)
Bostadsplaneringskommittén	*En ny regional planering – ökad samordning och bättre bostadsförsörjning* (SOU 2015:59)[2]
Klimatanpassningsutredningen	*Vem har ansvaret?* (SOU 2017:42)[3]
Byggrättsutredningen	*Ett snabbare bostadsbyggande* (SOU 2018:67)
Kommittén för modernare byggregler[4]	*Nystart för byggstandardiseringen genom stärkt samverkan* (SOU 2017:106) *Resurseffektiv användning av byggmaterial* (SOU 2018:51)
Utredningen om kommunal planering för bostäder	*En gemensam bild av bostadsbyggnadsbehovet* (SOU 2017:73) *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* (SOU 2018:35)
Samordning för ökat bostadsbyggande[5]	

2.5 Betänkandets disposition

I kapitel 3 går vi igenom de grundläggande förutsättningarna för kommunens arbete med detaljplaneläggning, både ur ett rättsligt och ett praktiskt perspektiv. I kapitlet redovisar vi även den problembild

[2] Prop. 2017/18:266 En ny regional planering, ikraftträdande den 1 januari 2019.
[3] Prop. 2017/18:163 Nationell strategi för klimatanpassning, ikraftträdande den 1 augusti 2018.
[4] Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 13 december 2019.
[5] Uppdraget ska delredovisas senast den 29 mars 2019 och den 15 december 2019. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2020.

som såväl kommunerna som planintressenterna tecknat vad gäller nu gällande reglering av detaljplaneläggningen.

I kapitel 4 undersöker vi innebörden av en s.k. privat initiativrätt, genom både en genomgång av tidigare utredningar av frågan och en internationell utblick. Vidare presenterar vi ett antal definitioner av denna initiativrätt, vilka är nödvändiga för förståelsen av betänkandets fortsatta kapitel.

I kapitel 5 beskriver vi de rättsliga förutsättningarna för en initiativrätt och därigenom också kommunernas utrymme för att tillåta att en planintressent medverkar i detaljplaneläggningen.

I kapitel 6 redovisar vi våra överväganden och förslag rörande en utökad initiativrätt.

I kapitel 7 behandlar vi vissa ikraftträdande- och övergångsfrågor. Därefter redogör vi i kapitel 8 för vilka konsekvenser som våra förslag kan antas ge upphov till. Avslutningsvis finns kommentarer till våra författningsförslag i kapitel 9.

3 Grundläggande förutsättningar

3.1 Kapitlets innehåll

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis kommunens inflytande över och ansvar för detaljplaneläggningen. Därefter beskriver vi förhållandevis ingående den rättsliga regleringen av detaljplaneläggningen. Vidare redogör vi kortfattat för detaljplaneläggningen i den praktiska tillämpningen, så som den kan se ut, följt av den problembild som vi har uppmärksammat under utredningsarbetet, både ur ett planintressentperspektiv och ett kommunalt perspektiv. Vi avslutar med en kort redogörelse för annat reformarbete av betydelse.

3.2 Kommunens inflytande över och ansvar för detaljplaneläggningen

Avsikten med detta avsnitt är att ge en övergripande bild av de frågor som behandlas i betänkandet. En grundligare genomgång av de rättsliga förutsättningarna presenteras i avsnitt 3.3.

Detaljplanekravet och det kommunala planmonopolet

Av PBL följer att kommunen har en stark ställning när det gäller att bestämma vilka byggprojekt som ska tillåtas. Enligt det s.k. detaljplanekravet ska vissa åtgärder alltid prövas genom en detaljplan, varigenom kommunen bl.a. ska pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk (4 kap. 2 § PBL). Detaljplanekravet och det s.k. kommunala planmonopolet (jfr 1 kap. 2 § PBL) medför att kommunens ställning är stark i två avseenden. Dels är det som huvudregel endast kommunen som avgör *om* och *när* en detaljplan

ska upprättas.[1] Dels är det i princip kommunen som avgör hur planen ska utformas, i enlighet med bestämmelserna i 2, 4 och 5 kap. PBL. Bestämmelserna i dessa kapitel innehåller vissa ramar som kommunen ska beakta när detaljplanen utformas, vad kommunen får reglera i detaljplanen respektive vissa formella krav på det förfarande som ska tillämpas för att detaljplanen ska kunna antas.

Genom kommunens möjlighet att bestämma vilka detaljplaner som ska upprättas och hur dessa ska utformas har kommunen således ett långtgående inflytande över bebyggelseutvecklingen. I praktiken kan kommunen exempelvis reglera att en viss fastighet får bebyggas, medan en angränsande fastighet ska vara obebyggd.

En antagen detaljplan är bindande på så sätt att bygglov inte får ges för åtgärder som strider mot det som har bestämts i planen, även om vissa avvikelser kan tillåtas under vissa förutsättningar. Planen är även bindande vid prövning enligt flera andra lagar.

Initiativ till en ny eller ändrad detaljplan

Den som vill genomföra ett byggprojekt som förutsätter att en detaljplan antas eller ändras är beroende av att kommunen påbörjar ett sådant arbete. För en enskild finns det alltså ingen möjlighet att tvinga fram ett planarbete från kommunens sida. Kommunen kan i princip fritt bestämma tidpunkt för när planarbetet ska påbörjas. Kommunen kan även när som helst avbryta ett sådant arbete.

PBL bygger på tanken att det är kommunen som avgör när detaljplanen behövs, även om fastighetsägare, byggherrar och andra intressenter, som anser att en detaljplan behövs inom ett visst område, givetvis är oförhindrade att begära att kommunen upprättar en sådan plan (prop. 1985/86:1 s. 152 f.).

Förr var det normalt kommunen som tog initiativ till planläggning, och planen omfattade då ofta flera kvarter.[2] Utvecklingen har

[1] Undantaget regleras i 11 kap. 15–16 §§ PBL, av vilka framgår att regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (s.k. planföreläggande), om det behövs för att tillgodose vissa angelägna statliga intressen.
[2] Med uttrycket ”förr” avser vi här i stora drag perioden mellan 1940–1980. Det rör sig emellertid om en gradvis förändring över lång tid och det är således inte möjligt eller önskvärt att exakt avgränsa perioden i tiden.

dock gått mot allt mer projektanpassade och detaljstyrande detaljplaner (SOU 2013:34 s. 103 f.). Detta kan tänkas vara en konsekvens av att alltfler detaljplaner numera initieras av enskilda intressenter.

Tillförlitlig och aktuell statistik om hur många detaljplaner som initieras av en kommun respektive en enskild aktör saknas. Den statistik som Boverket årligen sammanställer och redovisar till regeringen[3] avser bl.a. hur många detaljplaner som antas, hur planerna hanteras under planprocessen och hur många planer som länsstyrelserna överprövar och upphäver inom ramen för sin tillsyn över att kommunernas planer inte strider mot vissa statliga intressen (jfr 11 kap. 10 och 11 §§ PBL).

Enligt en enkät som dåvarande Svenska Kommunförbundet genomförde 2004 uppgav 30 procent av kommunerna att mer än hälften av planerna startades genom initiativ från enskilda.[4] Enkätresultatet har kritiserats för att inte vara en korrekt beskrivning av verkligheten. Branschorganisationen Sveriges Byggindustrier, BI, menade i sitt remissvar över PBL-kommitténs slutbetänkande (SOU 2005:77) att redovisningen gav en missvisande bild av situationen. Enligt BI är sanningen bakom siffrorna nog att det mesta byggandet sker i enlighet med planer som initierats av enskilda exploatörer.[5] Upplysningsvis uppgick andelen privat initierade detaljplaner i Norge (*detaljregulering*) under perioden 2013–2016 till mellan 70 och 73 procent.[6]

Det kan konstateras att initialskedet i en detaljplaneprocess inte är lagreglerat.[7] Däremot förutsätts det i PBL att kommunfullmäktige och byggnadsnämnden kan meddela ett formaliserat beslut om att *inte* anta, ändra eller upphäva bl.a. en detaljplan. Detta framgår av 13 kap. 1 § första stycket punkt 4 där det sägs att sådana beslut får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725), KL (jfr SOU 2008:68 s. 119 f.).

[3] Se vidare www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/
[4] Hur ser det ut i din kommun? Enkät om det kommunala samhällsbyggandet, Svenska Kommunförbundet, 2004. Enkäten refereras i SOU 2005:77 s. 473 f.
[5] Se SOU 2008:68 s. 120 f.
[6] Från Statistisk Sentralbyrås webbplats www.ssb.no, Areal- og samfunnsplanlegging, tabell J.04, plansaksbehandling – nøkkeltall.
[7] Här bortses från sådana beslut där byggnadsnämnden skjuter upp avgörandet av en ansökning om lov eller förhandsbesked i upp till två år (9 kap. 28 § PBL). Bestämmelsen ger byggnadsnämnden en möjlighet att anta eller ändra en detaljplan för att därigenom kunna påverka utgången av prövningen av ansökningen.

Större möjligheter för enskilda att kunna ta initiativ till planläggning

Arbetet med att ta fram eller ändra en detaljplan kan vara mycket arbetskrävande. Arbetet förutsätter dessutom särskild kompetens, som det i många kommuner råder brist på. Kommunens resurser för detaljplaneläggning kan vara begränsade. Även i de fall där kommunen är positivt inställd till att ta fram en ny eller ändrad detaljplan kan det således ta lång tid innan arbetet påbörjas i praktiken.

I debatten under senare år har det kommunala planmonopolet kritiserats. Bakgrunden till denna kritik kan sammanfattas med formuleringar som ”kommunerna bygger för lite” eller ”kommunerna detaljreglerar för mycket”. Förslag till modifieringar av planmonopolet har då riktat in sig på dels en överflyttning av ansvar till andra offentliga organ, dels att byggherrarna skulle kunna få ett utvidgat ansvarsområde.[8] Vi uppfattar att uppdraget om att utreda förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning hör samman med den kritik som framförts i debatten mot kommunernas förmåga att ta fram detaljplaner i önskad omfattning och inom önskad tid. Vi utvecklar vad denna kritik innehåller i avsnitt 3.5.

Förslagen om att införa en privat initiativrätt kan sägas handla om att enskilda ska ha rätt att initiera planärenden eller att få ”privata planförslag” prövade av kommunen. Det kan även handla om att ge någon annan än kommunen möjlighet att upprätta planeringsunderlag eller att vidta beredningsåtgärder under planprocessen. Ett underförstått syfte med att införa en privat initiativrätt får anses vara att möjliggöra snabbare processer, genom att byggherren kan anlita konsulter som kan avlasta eller bistå den kommunala organisationen med att ta fram planeringsunderlag. Det finns emellertid inte någon vedertagen definition av vad som avses med ”privat initiativrätt”, vilket vi återkommer till i kapitel 4.

[8] Bostadsbyggande och planprocessen s. 6, Kalbro och Lindgren, Kungl. Tekniska högskolan, TRITA-FOB-Rapport 2017:1. Exempel på att ge andra offentliga organ möjlighet att planera för bostadsbyggande finns exempelvis i Bostadsplaneringskommitténs (SOU 2015:59) och Utredningen om kommunal planering av bostäders (SOU 2017:73 respektive 2018:35) betänkanden.

3.3 Rättslig reglering av detaljplaneläggning

3.3.1 Det kommunala planmonopolet

Den svenska plan- och bygglagstiftningen bygger sedan lång tid tillbaka på att fysisk planläggning är en kommunal angelägenhet. Det s.k. kommunala planmonopolet är uttryckligen reglerat i portalparagrafen i 1 kap. 2 § PBL, men är också intimt förknippat med den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen (1 kap. 1 § andra stycket samt 14 kap. regeringsformen, RF). Principen om kommunalt självstyre är grundläggande för relationen mellan stat och kommun och innebär att kommuner och landsting själva ska bestämma över sina egna angelägenheter (se prop. 2001/02:80 s. 73 och SOU 2013:34 s. 95). Planmonopolet konkretiseras dessutom i ett stort antal andra, mer konkreta bestämmelser i PBL (se vidare avsnitten nedan).

Kärnan i det kommunala planmonopolet är att det är kommunen som ensam avgör både *om*, *när* och *hur* mark- och vattenområden ska användas och bebyggas (detaljplaneläggas). Det är således inte endast fråga om ett ansvar för planläggningen, utan just om ett monopol eftersom ingen annan än kommunen kan påbörja ett planarbete. Monopolet ger kommunen en mycket stark position, såväl gentemot staten och planintressenter som gentemot övriga aktörer och berörda. Eftersom monopolet ger kommunen en exklusiv rätt att påbörja ett planarbete kan en planintressent aldrig kräva att detaljplaneläggning ska ske, inte ens i de fall där intressenten äger området i fråga.

3.3.2 Egendomsskyddet och planmonopolet

Enligt 2 kap. 15 § första stycket RF är vars och ens egendom 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.

Ett angeläget allmänt intresse kan t.ex. röra samhällets behov av mark för bl.a. bostadsbyggande, naturvårds- och miljöintressen, trafikleder och rekreation. Vad som är ett angeläget allmänt intresse får avgöras från fall till fall och i enlighet med vad som kan anses vara

acceptabelt i ett modernt demokratiskt samhälle (prop. 1993/94:117 s. 16 och 48 f., även SOU 2018:46 Del 2 s. 51 f.).

Europakonventionen[9] införlivades som lag 1995 och har en särskild ställning i svensk rätt. Den har inte grundlagsstatus men det är grundlagsstridigt att meddela lag eller annan föreskrift i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (2 kap. 19 § RF). Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till konventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Ett ingrepp i egendomsskyddet ska vara proportionerligt. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet, måste det således ske en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intresse och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde.[10]

I Sverige gäller vidare unionsrätten med företräde framför rent nationell rätt. Sedan den 1 december 2009 följer av EU-fördraget att de rättigheter som finns i EU:s stadga om grundläggande rättigheter erkänns med samma rättsliga värde som fördragen. En grundläggande bestämmelse om egendomsskydd finns i artikel 17 i stadgan. Av den framgår bl.a. att ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när de tillämpar unionsrätten (SOU 2018:46 Del 2 s. 53 f.).

Detaljplaneläggning utgör normalt någon form av begränsning av äganderätten. Planläggningen måste således ske i enlighet med det grundlagsfästa och europarättsliga egendomsskyddet (jfr prop. 2009/10:80 s. 163 och SOU 2014:14 s. 102 ff.). Oavsett om det är

[9] Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

[10] Se prop. 2016/17:180 s. 57 ff. samt SOU 2018:46 Del 2 s. 52 f., SOU 2014:14 s. 100 ff. och SOU 2008:125 s. 431 f., även NJA 2013 s. 350 och NJA 2015 s. 323 samt Högsta domstolens dom den 9 oktober 2018 i mål nr T 1523-17.

fråga om s.k. expropriativ[11] eller rådighetsinskränkande[12] detaljplaneläggning, förutsätter egendomsskyddet – även i det enskilda fallet – att det föreligger angelägna allmänna intressen som avses tillgodoses genom planläggningen. Ingripande i enskilds egendom endast till förmån för annan enskild kan inte utgöra ett sådant allmänt intresse. Även detaljplaneläggning till förmån för ett enskilt intresse kan dock tillgodose ett bakomliggande allmänt intresse. Kravet på styrkan i det allmänna intresset bör ställas högre när det är fråga om en mer ingripande tvångsåtgärd, än vid mindre ingripande åtgärder. Som ovan nämnts förutsätter vidare egendomsskyddet en allmän intresseavvägning och att ingreppet i äganderätten är proportionerligt.[13]

Egendomsskyddet kan sammanfattningsvis sägas skapa en gräns för hur långt det allmänna kan gå i förhållande till enskilda motstående intressen. Denna gräns måste beaktas av kommunen i detaljplaneläggningen och vid utformandet av enskilda planbestämmelser (SOU 2013:34 s. 96).

3.3.3 Allmänna och enskilda intressen – och proportionalitetsprincipen

Av 2 kap. 1 § PBL framgår att vid prövningen av frågor enligt lagen ska hänsyn tas både till allmänna och enskilda intressen. Kommunernas avvägning av motstående intressen – både allmänna och enskilda – kan sägas utgöra själva kärnan i plan- och bygglagstiftningen (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 159 f.). PBL:s regelsystem omfattar härutöver ett stort antal mer specifika avvägningsbestämmelser, som i olika hänseenden anger vilka allmänna och enskilda intressen som ska vägas mot varandra och i förekommande fall också hur detta ska

[11] Egendomsskyddet aktualiseras i detaljplaner med s.k. expropriativ verkan, dvs. där kommunen har såväl rätt som skyldighet att mot ersättning lösa in enskilds mark (jfr främst 6 kap. 13 § [och 16 §] respektive 14 kap. 14 § PBL). Vid bestämmande av ersättning ska enligt 14 kap. 23 § PBL som huvudregel 4 kap. expropriationslagen (1972:719) tillämpas.

[12] Detaljplaner som inte har expropriativ verkan kan fortfarande inskränka användningen av mark eller byggnad, s.k. rådighetsinskränkningar. Det kan t.ex. röra sig om byggnadsförbud och användningsförbud (se prop. 1993/94:117 s. 49 och SOU 2018:46 Del 2 s. 51). Här är ersättningsrätten begränsad till fall där pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten (jfr främst 14 kap. 7–10 §§ PBL).

[13] Jfr NJA 2013 s. 350 och Högsta domstolens dom den 9 oktober 2018 i mål nr T 1523-17, även t.ex. Europadomstolens dom den 21 februari 1986 i James m.fl. mot Förenade Konungariket [mål nr 8793/79]).

ske.[14] Regelsystemet bidrar till att de grundlagsfästa och europarättsliga kraven vad gäller egendomsskydd (se avsnittet ovan) uppfylls.

När det gäller avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen i PBL ska proportionalitetsprincipen beaktas (a. prop. s. 160).[15] Den är en allmän rättsprincip i svensk rätt och framgår av både ett stort antal bestämmelser i författning och i Högsta förvaltningsdomstolens och Högsta domstolens praxis. Principen är också en viktig del av europarätten (se avsnittet ovan).

Proportionalitetsprincipen är sedan den 1 juli 2018 uttryckligen reglerad i 5 § förvaltningslagen (2017:900), FL. Av bestämmelsen framgår att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Förenklat innebär principen att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel (prop. 2016/17:180 s. 61).

Proportionalitetsprincipen utgör således ett centralt moment i den avvägning mellan allmänna och enskilda intressen som ska göras enligt 2 kap. 1 PBL. Inga åtgärder i det allmännas intresse får vidtas utan att motstående enskilda intressen samtidigt beaktas. Principen har däremot inte något att göra med balansen mellan motstridiga allmänna intressen (prop. 2016/17:180 s. 62 ff.).

[14] Se t.ex. det s.k. omgivningskravet (2 kap. 9 §), bestämmelserna om skälig hänsyn till bl.a. befintliga äganderättsförhållanden (4 kap. 36 §), bestämmelserna om plans giltighet, genomförandetid och det s.k. markägarvetot (se 4 kap. 38–40 §§), om planbesked och planförfarande (se 5 kap.; jfr även avsnitten nedan), om inlösen, ersättning och exploateringsavtal (se 6 och 14 kap.) och om rätt till domstolsprövning (se 13 och 15 kap.).

[15] Se vidare prop. 2016/17:180 s. 60 ff. och SOU 2010:29 s. 156 ff. Se även Wenander i Förvaltningsrättslig Tidskrift, FT 2018 s. 443 ff. för en längre framställning om principen och den praxis som utvecklats i anslutning till denna, t.ex. RÅ 1999 ref. 76, HFD 2012 ref. 12, HFD 2015 ref. 16 och HFD 2017 ref. 5.

3.3.4 Detaljplanen i plansystemet[16]

Allmänt om planläggning

Det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt PBL (1 kap. 2 §). Med planläggning avses arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser (1 kap. 4 § PBL).

En grundläggande princip i PBL-systemet är att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Lämplighetsprövningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

Planläggningen ska ske med utgångspunkt i *allmänna och enskilda intressen* som ska beaktas vid planläggning och lokalisering av bebyggelse. Dessa bestämmelser har samlats i 2 kap. PBL. Bestämmelserna är allmänt hållna och ger därigenom ett stort spelrum för kommunens lokala bedömningar. Enligt dessa ska även *hushållningsbestämmelserna* i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken tillämpas vid planläggningen. Dessa innehåller bl.a. krav på hänsyn till de areella näringarnas, naturvårdens, kulturmiljövårdens och friluftslivets intressen, till att nyttja områden för anläggningar för kommunikationer, energiförsörjning, m.m. och till totalförsvarets intressen. Områden och anläggningar som är av *riksintresse* ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada värdena eller försvåra utnyttjandet av anläggningarna m.m.

Bestämmelserna i 2 kap. PBL tolkas och preciseras i första hand genom planläggning. Vid planläggning blir även balkens bestämmelser om miljökvalitetsnormer (5 kap. miljöbalken) tillämpliga, liksom balkens bestämmelser om miljöbedömningar (se 6 kap. miljöbalken, även miljöbedömningsförordningen [2017:966]).

Planformerna

Varje kommun ska ha en aktuell *översiktsplan*, som omfattar hela kommunen (3 kap. 1 § PBL). Genom översiktsplanen anger kommunen grunddragen i hur mark- och vattenområden bör användas och sin syn på hur den byggda miljön är avsedd att användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte juridiskt bindande, men ska ge vägledning

[16] SOU 2018:46 Del 1 s. 65 ff.

för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas (3 kap. 2 och 3 §§ PBL).

Genom *detaljplanen* kan kommunen åstadkomma en bindande reglering av markens användning och hur denna kan bebyggas (4 kap. 1 § PBL). Detaljplanen ger byggrätt, dvs. en rätt att bygga i enlighet med planen.

Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt *planprogram* (5 kap. 10 § PBL). Programmet kan bl.a. innehålla en nulägesbeskrivning, förutsättningar och syfte med planläggningen och syftar till att skapa förutsättningar för diskussioner om planens inriktning m.m. Upprättande av program kan vara lämpligt t.ex. om planen rör många intressenter eller starka motstående intressen eller om översiktsplanen är inaktuell i förhållande till de frågor som uppkommer i planarbetet. Planprogrammet ska bli föremål för separat samråd enligt 5 kap. 11 § PBL. Planprogrammet är inte bindande och går heller inte att överklaga särskilt.[17]

Kommunen får anta *områdesbestämmelser* för att reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan (4 kap. 41 § PBL). Med områdesbestämmelser får kommunen bl.a. reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse m.m., om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (4 kap. 42 § PBL).

I Stockholms län och i Skåne län ska regional planering ske (7 kap. PBL). I en regionplan ska landstinget ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.[18]

Detaljplaner och områdesbestämmelser är i vissa fall bindande för andra beslut. Det gäller exempelvis enligt miljöbalken, väglagen (1971:948) och minerallagen (1991:45). Översiktsplaner och regionplaner är vägledande för andra beslut, genom kravet att den myndighet som ska tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken i beslutet ska ange om åtgärden m.m. går att förena med en från allmän synpunkt lämplig

[17] Jfr RÅ 1994 ref. 57 samt Blomberg och Rosén, Plan- och bygglag (2010:900) 5 kap. 10 §, Lexino den 1 augusti 2016.
[18] Kravet gäller sedan den 1 januari 2019 (prop. 2017/18:266, bet. 2018/19:CU2, rskr. 2018/19:31).

användning av mark- och vattenresurserna samt med den översiktsplan och regionplan som är tillämpliga i ärendet (jfr 5 § förordningen [1998:896] om hushållning med mark- och vattenområden).

3.3.5 Detaljplanens innehåll[19]

Med detaljplanen regleras markanvändning och byggande med bindande verkan och kommunen tar ställning till vilken markanvändning som kan tillåtas utifrån bestämmelserna i 2 kap. PBL.

Krav som inte prövas i detaljplanen tas i stället upp i bygglovsprövningen (se främst 9 kap. 30 § PBL) respektive vid genomförandet av de lovgivna åtgärderna (se främst 10 kap. PBL).

En fastighetsägares rätt att bygga begränsas till vad som anges i planen (byggrätten). Eftersom detaljplanen är rättsligt bindande får bygglov enligt huvudregeln inte strida mot planen.

Om kommunen är huvudman för allmänna platser ger planen en rätt och en skyldighet för kommunen att lösa in mark som är avsedd för allmänna platser samt en skyldighet att ställa i ordning och underhålla dessa (se 6 kap. PBL).

Av det s.k. detaljplanekravet (4 kap. 2 § PBL) följer att en detaljplan framför allt måste upprättas vid större byggprojekt, omvandling eller bevarande av bebyggelseområden. Det kan även behövas detaljplan för vissa enstaka byggnader som får stor inverkan på omgivningen eller ska förläggas inom ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggelse.

Detaljplanen består av en plankarta och en planbeskrivning (4 kap. 30 och 31 §§ PBL). Av 4 kap. 33 § PBL framgår bl.a. att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av t.ex. planeringsförutsättningarna, planens syfte och de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser. Av 34 § samma kapitel framgår vidare bl.a. i vilken utsträckning kraven i 6 kap. miljöbalken blir tillämpliga vid detaljplaneläggningen.[20]

Planen ska ha en bestämd genomförandetid som lägst får vara fem år och högst femton år (4 kap. 21 § PBL). Under genomförandetiden

[19] SOU 2018:46 Del 2 s. 46 f.
[20] Se även bl.a. 4 kap. 33 b § PBL samt 2 kap. 5 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, och miljöbedömningsförordningen (2017:966).

får detaljplanen, mot fastighetsägarnas vilja, bara ändras eller upphävas om det är nödvändigt på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt som inte har kunnat förutses vid planläggningen (4 kap. 39 § PBL). Om planen ändras under genomförandetiden har fastighetsägarna rätt till ersättning för förlorad byggrätt m.m. (14 kap. 9 § PBL).

Efter genomförandetidens slut gäller planen till dess att den ändras eller upphävs (4 kap. 38 § PBL). Om detta sker gäller inte de restriktioner som finns under genomförandetiden och det utgår t.ex. ingen ersättning till en fastighetsägare som blir av med sin byggrätt till följd av att planen ändras eller upphävs.

3.3.6 Detaljplaneförfarandet

Särskilt om planbesked

Som redan nämnts är det i princip kommunen som ensam avgör både *om*, *när* och *hur* mark (och vattenområden) ska användas och bebyggas (detaljplaneläggas). Genom ikraftträdandet av PBL 2011 infördes dock en möjlighet för enskilda att begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt i frågan om att inleda en planläggning. Planbeskeden gör det möjligt för den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta en detaljplan att få ett formellt besked om huruvida kommunen avser att inleda en planläggning eller inte (se 5 kap. 2–5 §§ PBL).

Planbeskedet kan inte sägas genombryta det kommunala planmonopolet i egentlig mening, men ger den enskilde fastighetsägaren eller planintressenten bl.a. en ökad förutsebarhet.

Allmänt om planförfarandet[21]

När ett detaljplaneförslag har tagits fram ska detta bli föremål för samråd och i vissa fall även granskning. Samrådet syftar dels till att hjälpa kommunen att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt, dels till att ge dem som berörs av planen insyn och en möjlighet att påverka. Hur samråd och granskning går till beror på vilket planför-

[21] SOU 2018:46 Del 2 s. 48 ff.

farande som ska användas. I grunden finns regler om ett standardförfarande vilket får användas i de fall där utökat planförfarande (5 kap. 7 § PBL) eller samordnat planförfarande (5 kap. 7 a § PBL) inte ska tillämpas. Kommunen ska redovisa de synpunkter som har kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna i en samrådsredogörelse (5 kap. 17 § PBL).

Länsstyrelsen ska vid samrådet bl.a. ta till vara och samordna statens intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Länsstyrelsen ska även ge råd om tillämpningen av 2 kap. och övriga bestämmelser i PBL (5 kap. 14 § PBL).

När samrådet är klart ska kommunen informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid, s.k. granskningstid (5 kap. 18 § PBL). Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över detta i ett granskningsyttrande (5 kap. 22 § PBL) där frågor som kan föranleda ett ingripande från staten enligt 11 kap. PBL behandlas. Det rör sig här om de s.k. ingripandegrunderna, dvs. om

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
- frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
- en miljökvalitetsnorm inte följs,
- strandskydd 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.

Även lantmäterimyndigheten ska yttra sig över planförslaget och bevaka att detaljplanen är förenlig med PBL:s bestämmelser om huvudmannaskap, fastighetsindelning samt genomförande- och fastighetskonsekvensbeskrivning (5 kap. 22 a § PBL).

Vid ändring eller upphävande av en detaljplan ska i huvudsak samma förfarandebestämmelser tillämpas som gäller för upprättande av en detaljplan (5 kap. 38 § PBL).

Antagande och överprövning av detaljplan

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt (5 kap. 27 § PBL). Efter antagande ska kommunen skicka ett meddelande om detta till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra berörda (5 kap. 29 § PBL).

Länsstyrelsens överprövning av detaljplaner och områdesbestämmelser regleras i 11 kap. 10 och 11 §§ PBL och innebär i huvudsak att när länsstyrelsen 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 vidare upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan i dess helhet, om beslutet innebär t.ex. att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses, en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs eller att en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Länsstyrelsens beslut att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan får överklagas hos regeringen (13 kap. 5 § PBL).

Kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får även överklagas till mark- och miljödomstolen (13 kap. 2 a § PBL). I 13 kap. 8 § PBL anges att bestämmelser om vem som får överklaga beslut som avses i 2 a § finns i 42 § FL. Mark- och miljödomstols överprövning av detaljplaner och områdesbestämmelser begränsar sig till en s.k. rättsprövning (13 kap. 17 § PBL).

Särskilt om s.k. planeringsbesked

Reglerna om s.k. planeringsbesked trädde i kraft den 1 juli 2017. Bestämmelserna återfinns främst i 5 kap. 10 a–10 f §§ PBL och innebär i huvudsak att om kommunen begär det, ska länsstyrelsen i ett planeringsbesked bedöma om en åtgärd som kommunen avser att planera för i en detaljplan har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket, dvs. om åtgärden kan antas strida mot någon av de s.k. ingripandegrunderna. Ett planeringsbesked får förenas med villkor. Ett planeringsbesked ska ges inom sex veckor från det att en

fullständig begäran kom in till länsstyrelsen, om inte längre tid är nödvändig med hänsyn till ärendets omfattning eller andra särskilda omständigheter.

I 11 kap. 10 a § PBL anges vidare att om länsstyrelsen har gett ett planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § om att en åtgärd inte har en sådan innebörd som anges i 10 § andra stycket, får som huvudregel överprövning enligt 10 § eller upphävande enligt 11 § inte ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser. Om ett planeringsbesked förenats med villkor och villkoret har iakttagits, får inte heller sådan överprövning eller sådant upphävande ske med hänvisning till den fråga som beskedet avser.

Länsstyrelsens beslut om planeringsbesked enligt 5 kap. 10 f § PBL får överklagas till regeringen, dock endast av kommunen (13 kap. 5 a och 10 a §§ PBL).

3.3.7 Plangenomförande m.m.

För att genomföra en detaljplan ingår parterna normalt sett olika typer av *genomförandeavtal*. Avtalet kallas för *markanvisningsavtal* om kommunen äger marken när exploateringen initieras. Kommunens förhandlingsposition grundar sig då främst på markägandet. Om däremot byggherren äger merparten av marken som ska bebyggas, kallas avtalet för *exploateringsavtal*. Kommunens förhandlingsposition baserar sig då i stället på det kommunala planmonopolet (SOU 2018:46 Del 2 s. 63 ff.). Ett exploateringsavtal får avse ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras (6 kap. 40 § PBL).

Särskilda bestämmelser om markanvisningar och exploateringsavtal finns i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar respektive i 6 kap. 39–42 §§ PBL. Här bör också nämnas att enligt 12 kap. 9 § PBL får byggnadsnämnden normalt ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser. Ofta regleras planavgiften redan i genomförandeavtalet.

3.4 Detaljplaneläggning i praktiken – ett exempel

3.4.1 Inledning

Som ovan nämnts, saknas i stort sett helt bestämmelser om planprocessens initialskede förutom bestämmelserna om planbesked. PBL:s systematik och de bestämmelser som ändå finns, utgår dock från att det är kommunen själv som bestämmer om planarbete ska påbörjas och om ett planärende ska initieras. Samtidigt inleds ett stort antal planärenden genom ett initiativ utifrån, dvs. genom en fastighetsägare eller planintressent som väcker frågan genom en ”planbeställning” eller motsvarande.[22]

Som ett svar på detta och till följd av att uttrycklig reglering av initiering av ett planärende i princip saknas, har det på kommunal nivå utvecklats olika former av kommuninterna förfaranden. Kommunernas förfaranden och tillvägagångssätt kan därmed skilja sig åt, där gränserna för kommunens förfaranden ytterst sätts av grundlag och tillämpliga offentligrättsliga och civilrättsliga författningar i övrigt (se vidare kapitel 5).

Nedan följer en beskrivning av en modell som t.ex. Malmö kommun i huvudsak arbetar efter och som torde vara representativ även för hur ett antal andra kommuner arbetar i praktiken.[23] Modellen bygger på att planen i fråga handläggs enligt bestämmelserna om s.k. standardförfarande (jfr 5 kap. 6 § PBL), men i princip kan den appliceras i tillämpliga delar även när en kommun tillämpar s.k. utökat planförfarande (jfr 7 § samma kapitel).

3.4.2 Exempelbeskrivning

Allmänt kan konstateras att det inte finns något rättsligt hinder mot att en fastighetsägare eller planintressent vänder sig till en kommun med en förfrågan om detaljplaneläggning. Det kan även vara kommunen själv – såväl i egenskap av markägare och exploatör som planmyndighet – som agerar initiativtagare. Gemensamt för dem som på ett eller annat sätt vill initiera en planläggning är vanligen att de äger – eller i vart fall har civilrättslig förfoganderätt över – marken i fråga.

[22] Jfr t.ex. SOU 2013:34 s. 99 f., även avsnitt 3.2.
[23] Jfr https://malmo.se/Stadsplanering--trafik/Stadsplanering--visioner/Detaljplaner/Detaljplaneprocessen.html, hämtad den 24 november 2018.

Normalt tar kommunen ställning till om förfrågan utgör en formell begäran om planbesked enligt bestämmelserna i 5 kap. 2–5 §§ PBL. Byggnadsnämnden fattar vanligtvis beslut om planbesked, medan informella förfrågningar i stället hanteras mer formlöst på tjänstemannanivå, i vart fall i ett inledningsskede.

Är det fråga om en inledande mer formlös hantering på tjänstemannanivå, behandlas förfrågan normalt i någon form av planberedning, varvid granskas t.ex. hur förfrågan om planläggning förhåller sig till översiktsplanen etc. I det här skedet finns egentligen endast en ”frågeställare” och ännu inte vare sig någon ”sökande”[24] eller några överenskommelser, förbindelser eller utfästelser mellan denna och kommunen. Resulterar planberedningen på tjänstemannanivå i bedömningen att planläggning inte bör ske eller att frågan bör underställas nämnden, uppmanas frågeställaren att i stället begära planbesked i formell ordning och enligt tillämpliga bestämmelser i 5 kap. PBL.

Om planberedningen på tjänstemannanivå i stället resulterar i ett positivt besked, uppmanas frågeställaren att ”ansöka om detaljplan”, varvid sökanden också får en tidsangivelse, dvs. besked om inom vilken tid planläggning kan bli aktuell. Härefter tilldelas planärendet en planhandläggare, vilken normalt också blir en slags projektledare.

Härefter startas ofta en form av ”programfas”, även om det inte är ett planprogram i formell mening enligt 5 kap. 10 § PBL. Men på ett eller annat sätt upprättar de flesta kommuner mål och riktlinjer för planarbetet, inte minst för att uppmärksamma och ta ställning till eventuella ”luckor” i översiktsplanen vad gäller de allmänna intressen som aktualiseras i det förestående detaljplanearbetet. I ärendet inhämtas vidare uppgifter nödvändiga för att planintressenten och kommunen ska kunna teckna avtal och ingå en civilrättslig överenskommelse. ”Programfasen” leder vanligtvis till ett förslag till planuppdrag, vilket underställs nämnden. Innan nämnden fattar beslut om planuppdrag, dvs. ett beslut om att uppdra åt förvaltningen att upprätta förslag till detaljplan, kräver kommunen ofta att ett avtal har ingåtts. Vanligtvis är det fråga om någon form av startavtal genom vilket bl.a. regleras förskottsbetalning av plankostnaden (jfr 12 kap. 8 och 9 §§ PBL). I beslutet om planuppdrag anges ibland även vilket organ som ska anta planen slutligt, dvs. byggnadsnämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige. I detta skede kan det också ankomma på förvaltningen

[24] Vad gäller frågan om partsställning i formellt hänseende i ett planärende, se vidare avsnitt 5.6.

att tillse att ett genomförandeavtal kommer till stånd, normalt genom kommunens exploateringsavdelning eller motsvarande.

Därefter vidtar det mer ”kreativa” planarbetet och ett första förslag till detaljplan upprättas. Det är i denna fas som omfattande kommunikation sker med planintressenten och i förekommande fall intressentens arkitekter och andra konsulter, men även genom underhandskontakter med relevanta remissinstanser, som t.ex. miljönämnden. Fasen utmynnar i ett förslag till samrådshandling, alltså ett förslag till detaljplan som ska bli föremål för samråd enligt bestämmelserna i 5 kap. PBL.

Efter samrådsredogörelse och bearbetning av förslaget upprättas ett förslag till granskningshandling, dvs. ett nytt förslag till detaljplan som ska bli föremål för granskning.

Efter granskningstiden görs ev. ytterligare justeringar utifrån de synpunkter som inkommit under granskningen. Därefter färdigställs ett förslag till antagandehandling, dvs. det slutliga förslag till detaljplan som nämnden, kommunstyrelsen eller fullmäktige ska anta. För det fall byggnadsnämnden inte har behörighet att anta planen i fråga, brukar nämnden föreslå kommunstyrelsen/kommunfullmäktige att anta planen. I samband med antagandet avslutas också det ”aktiva” planarbetet. Innan beslutet om att anta detaljplanen, ingår planintressenten och kommunen normalt även någon form av genomförandeavtal.

3.5 Problembild – några exempel

3.5.1 Inledning

Inom ramen för vårt utredningsarbete har vi fört samtal med företrädare för i första hand byggherrar och kommuner om behovet av, nyttan med och förutsättningar för att införa en privat initiativrätt. Genom dessa samtal har vi försökt att klarlägga vilka behov, problem och utmaningar som skulle kunna motivera en förändring av det nuvarande systemet för detaljplaneläggning enligt PBL.

Varken byggherrarna eller kommunerna är homogena grupper när det handlar om förutsättningar och behov. Vår redovisning gör således inte anspråk på att ge en representativ bild av vad samtliga kommuner och byggherrar anser i dessa avseenden, utan illustrerar snarare den mångfald av de olika behov som gör sig gällande när PBL ska tillämpas. Det är också anledningen till varför vi uttrycker oss

vagt i vissa delar av redovisningen. Redovisningen ger i alla fall några viktiga utgångspunkter och indikationer för att vi ska kunna bedöma behovet av och förutsättningarna för en reform.

3.5.2 Byggherrarna[25]

Det bör inledningsvis anmärkas att de byggherrar och byggbolag som vi har samtalat med huvudsakligen representerar större företag. Det är framför allt större företag som har tillräckliga resurser för att engagera sig i byggprojekt som förutsätter detaljplaneläggning. Dessa aktörer har även haft bättre förutsättningar för att engagera sig i vårt utredningsarbete. Bilden som tecknas nedan är därmed inte nödvändigtvis representativ för mindre aktörer på byggmarknaden.

Resursbrist hos kommunerna försenar genomförandet av byggprojekt

Byggherrarna framhåller att det råder brist på planhandläggare hos kommunerna[26], vilket leder till att det kan ta lång tid innan kommunen kan påbörja arbetet med att fram ett förslag till detaljplan. För byggbolag som äger egen mark kan det medföra svårigheter att planera hur markinnehavet ska disponeras, bl.a. när det gäller att åstadkomma en jämn produktion.

Personalomsättningen bland planhandläggarna hos kommunerna är ofta hög.[27] Det kan leda till omtag under planprocessens gång när ställningstaganden som gjorts av tidigare handläggare revideras senare i processen. En ny handläggare kan således leda till att planhandlingarna måste ändras och att tidigare gjorda utredningar behöver göras om, med förseningar och ytterligare kostnader som följd.

En byggherre lyfter fram att det inte är något större problem att kommunens politiska ledning kan ändra uppfattning om projektet under resans gång, exempelvis vid ett maktskifte i kommunen. Byggherren menar dock att förvaltningsorganisationen borde vara mer konsekvent och mindre personberoende.

[25] Sveriges Byggindustrier är de enskilda byggföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation och organiserar cirka 3 500 bygg-, anläggnings- och specialföretag.
[26] Se exempelvis rapporten Slutsatser och förslag på åtgärder för att säkerställa tillräcklig arbetskraftskapacitet inom byggsektorn, s. 43 ff., Enochsson och Andersson, N2016/05027/PUB.
[27] Ibid, s. 46.

Kommunerna saknar den kompetens som behövs i komplexa projekt

Dagens stadsbyggande är ofta inriktat på förtätning och omvandling av redan ianspråktagen mark, vilket många gånger medför komplexa förutsättningar för planering och byggande. Samtidigt anses kommunerna inte ha skaffat sig den kompetens som krävs för att hantera de komplexa projekten. Den omfattande bristen på handläggare anses dessutom leda till att även mindre erfarna handläggare hos kommunerna ofta får ta hand om komplexa projekt.

Byggherrarna som vi har samtalat med konstaterar samtidigt att man inte heller kan förvänta sig att de kommunala handläggarna ska ha kunskap om alla de frågor som kan uppkomma – komplexiteten i stadsbyggandet är helt enkelt för omfattande. Denna omständighet ställer emellertid krav på hur planarbetet organiseras och samspelet mellan kommunen och byggherrens organisation.

En utmaning är att de komplexa förutsättningarna ibland leder till att det kan vara svårt för kommunens personal att värdera de underlag som byggherrens konsulter upprättar. Det kan medföra att byggherren upplever att kommunen blir ett oönskat filter mellan byggherren och expertmyndigheterna (exempelvis länsstyrelsen och Trafikverket). I egenskap av planmyndighet är det kommunen som har kontakten med expertmyndigheten. I de fall planhandläggaren inte fullt ut förstår innebörden av expertmyndighetens synpunkter kan det vara svårt för handläggaren att förmedla till byggherren och berörda konsulter vilka ändringar i underlagen som expertmyndigheten efterfrågar. Här anser byggherrarna att processen skulle kunna snabbas upp om byggherren och konsulten tilläts ha direktkontakt med expertmyndigheten, eller i vart fall att byggherren gavs möjlighet att delta i diskussionen mellan expertmyndigheten och kommunen om olika lösningar.

Det finns även en bild av att dagens planhandläggare delvis har fel kompetens. Att ta fram en detaljplan handlar i dagens komplexa stadsplanering enligt byggherrarna i hög grad om projektledning, medan kompetensen hos dagens planhandläggare ofta handlar om gestaltning och stadsbyggnad. En av de byggherrar vi samtalat med lyfter fram hur arbetet organiseras i Storbritannien. Där är det vanligtvis en samhällsplanerare som leder processen hos kommunen, medan arkitekten biträder byggherren under processen.

Byggherrarna upplever att kommunerna inte tar tillräcklig hänsyn till de kostnader som uppstår under planarbetet

Genom detaljplanen garanterar kommunen att den mark som ska bebyggas är lämplig för ändamålet sett från allmän synpunkt (jfr 2 kap. 4 § PBL). Kommunen har samtidigt ett ansvar för att ärendet blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 § första stycket FL). Byggherren – som i princip alltid får bära de kostnader som uppstår vid planläggningen – har samtidigt ett berättigat intresse av att begränsa kostnaderna. Byggherren har vanligtvis även ett starkt intresse av att utforma bebyggelsen på ett sätt som ger bäst avkastning.

Byggherrarna uppfattar att det ibland finns en misstro från kommunens sida mot de underlag som byggherrens konsulter tar fram. Genom att byggherren ofta anlitar konsulter uppfattar framför allt de större bolagen att de ibland uppfattas som ett hot av kommunens handläggare.

Brister i underlaget kan leda till att beslutet att anta en detaljplan upphävs. Systemet anses skapa starka incitament för att inte göra fel under processen. Det innebär i sin tur att det ibland krävs omfattande underlag för att visa att den önskade markanvändningen är lämplig innan detaljplanen kan antas.

Byggherrarna upplever att såväl kommunen som expertmyndigheterna ibland ställer omotiverat stora krav på underlag. Eftersom byggherren så gott som alltid står för kostnaderna finns inget incitament för kommunen att begränsa de kostnader som uppstår. En byggherre anser att den ständiga riskminimeringen är ett systemfel och att en försiktig hållning hos kommunen alltid vinner företräde, även i de fall det inte är befogat. Följden blir höga kostnader för ett omfattande utredningsarbete och att marken inte används på ett effektivt sätt.

Flera byggherrar anser dessutom att många kommunala företrädare inte är tillräckligt kostnadsmedvetna. Det förekommer att planhandläggare helt avhänder sig ansvaret för de kostnader som uppstår i samband med planläggningen och enbart värnar den fysiska miljön, i strid med kravet att planeringen även ska vara ekonomiskt hållbar (jfr 1 kap. 1 § PBL).

Samtidigt anser byggherrarna att de inte har råd att bli osams med kommunen, eftersom kommunen i kraft av planmonopolet när som helst kan avbryta planarbetet.

Byggherrarnas intresse för möjligheten att öka inslaget av privat planering

Det som framför allt efterfrågas från byggherrarnas sida handlar om förutsebarhet och effektivitet, dvs. att det ska vara möjligt att i förväg överblicka kommunens krav på ett visst byggprojekt, säkerställa en smidig, snabb och kostnadseffektiv planprocess samt undvika att ställningstaganden som görs tidigt i processen ändras senare såtillvida det inte är nödvändigt, exempelvis till följd av att det framkommer nya fakta under planprocessen som inte tidigare har varit kända.

Vi har fått intrycket att de byggherrar som vi har samtalat med i allmänhet ser positivt på förslaget att den enskilde byggherren ska kunna bidra mer i planarbetet, huvudsakligen genom att byggherren med egna insatser ges möjlighet att snabba på planprocessen. Det har däremot inte framkommit något intresse från byggherrarnas sida av att ta över ansvaret för de delar i planprocessen som utgör myndighetsutövning.

Byggherrarna konstaterar dock att det kommer att uppstå behov av väsentligt fler ställningstaganden på den övergripande nivån från kommunerna om ett ökat inslag av privat planering i PBL-systemet ska kunna ge någon reell nytta. Byggherren måste exempelvis kunna förutse om det finns behov av en ny förskola eller en ny transformatorstation för att byggherren ska kunna överblicka förutsättningarna för projektet. Kommunerna kommer alltså behöva tillhandahålla fler prognoser, utredningar och underlag än vad som i dag är fallet. Annars kan risken för s.k. förgävesprojektering bli så stor att byggherrarna avstår från att ta initiativ till nya detaljplaner.

3.5.3 Kommunerna

Inom ramen för utredningsarbetet har vi bl.a. träffat företrädare från flera kommuner som ingår i SKL:s nätverk för samhällsbyggnadschefer.

Inledningsvis kan konstateras att det i nästan alla kommuner finns en s.k. plankö. Även om kommunen ställer sig positiv till att ta fram en detaljplan i linje med byggherrens önskemål dröjer det alltså ofta innan något egentligt planarbete inleds hos kommunen. Det finns ingen statistik på hur lång denna tid egentligen är. En av kommunerna uppger att kötiden ofta uppgår till två år, men att det i vissa

fall tar ett år och i andra fall kan ta fem år. Motsvarande kötider tycks vara vanliga i flera andra kommuner.

Även om kommunens kapacitet ofta utgör ett hinder för att inleda planläggningen understryker flera kommuner att byggherren ibland tar initiativ till att avvakta med inledandet. Det gäller exempelvis om byggherren bedömer att det saknas marknadsmässiga förutsättningar för att genomföra projektet när kommunen är beredd att inleda det egentliga planarbetet. Det kan även handla om att byggherren är beroende av andra beslut för att det ska vara meningsfullt att påbörja planläggningen, exempelvis beslut som avser åtgärder i den statliga transportinfrastrukturen.

Fel att prata om ”privat initiativrätt”

De kommuner som vi har samtalat med tycker att uttrycket *privat initiativrätt* leder tankarna fel. Bestämmelserna om planbesked ger redan i dag enskilda en möjlighet att ta initiativ till planläggning. Direktiven tar snarare sikte på *privat planering* än på rätten att ta initiativ till planläggning.

En företrädare pekar på att ordet *planmonopol* har blivit belastat i debatten, där monopolet anses stå i vägen för snabba och effektiva processer. I stället är det bättre att prata om *planeringsansvaret*, eftersom det även handlar om att ta ansvar för resultatet av planen. Byggherrarna anses inte vilja ta över ansvaret för planeringen, utan det är enbart monopolet byggherrarna vill bryta. Ansvarsfrågan är emellertid en nyckelfråga i sammanhanget.

En företrädare för en stor kommun konstaterar självkritiskt att snittiderna för att ta fram en detaljplan ofta är för långa, och att det ofta är en följd av hur arbetet inom kommunen har organiserats. Bland annat är det viktigt med snabba beslutsvägar inom kommunen. Sådana effektiviseringar förutsätter inga lagändringar i PBL. En annan företrädare konstaterar samtidigt att många detaljplaner tas fram på kort tid, men att det är de stora komplexa planerna som syns i debatten. En tredje kommun konstaterar samtidigt att det inte finns någon egentlig målkonflikt mellan kommunerna och byggherrarna – de flesta kommuner vill att det ska byggas och att planläggningen ska ske effektivt.

Behovet av helhetssyn

Planeringen handlar ofta om att väga enskilda intressen mot andra enskilda intressen. De kommuner som vi har samtalat med pekar på behovet av helhetssyn i planeringen, och att det är svårt för en enskild fastighetsägare att på egen hand göra en lämplig avvägning mellan de intressen som ofta står emot varandra i en viss planläggningssituation. Risken finns att kommunens modererande effekt går förlorad om en enskild aktör ges större inflytande över hur en detaljplan ska utformas.

Kommunerna bedömer att det finns svårigheter när det gäller hur myndighetsutövning och jävsfrågor ska hanteras, om en enskild intressent ska ges större inflytande över planeringen. Ökad privat planering skulle därmed kunna skada förtroendet för planeringen i allmänhet. Det finns därför anledning att vara försiktig vid en eventuell förändring av PBL-systemet för att inte minska tilltron till planeringen.

Kommunerna framhåller i detta sammanhang att det kommunala ansvaret inte är begränsat till PBL utan även berör flera andra samhällssektorer. Sådana frågor hanteras i dag i ett samspel mellan kommunen och byggherren. Ska PBL ändras för att möjliggöra ett ökat inslag av privat planering kan även flera andra lagar behöva ändras för att säkerställa att detaljplanen blir lämpligt utformad.

Många frågor behöver dessutom lösas i ett större sammanhang. Det kan exempelvis handla om miljökvalitetsnormer, översvämning, skyfall, skolor och trafik. En kommun menar att det kan vara svårt att åstadkomma en god helhetslösning om bebyggelseutvecklingen tillåts ske i små etapper. En annan kommun ifrågasätter hur ökade inslag av privat planering kan tänkas påverka ”mjuka värden” som ekosystemtjänster och grönstrukturfrågor, som byggherren kan tänkas ha ett begränsat intresse av att bidra till.

Många projekt handlar om förtätning i redan bebyggda områden – där vi i dag ofta bygger på mark som tidigare har ansetts vara olämplig för ny bebyggelse – vilket innebär att många projekt rymmer komplexa frågor som behöver studeras i detalj. En kommun pekar på att det kan vara svårt för kommunen att styra den privata planeringen genom fler ställningstaganden i översiktsplanen eller detaljplaneprogram, eftersom det inom översiktsplaneringen kan vara svårt att göra överväganden i den detaljeringsgrad som kan behövas. Den gäller exempelvis höjdsättning för att hantera dagvattenfrågor.

En annan kommun pekar på detaljplanens stora betydelse för efterföljande beslut, exempelvis för bygglov och fastighetsförrättning. Eftersom detaljplanen utgör ett förvaltningsbeslut och inte normer finns inte någon möjlighet att lagpröva[28] detaljplanen. Det innebär att det i princip inte finns någon möjlighet att bortse från detaljplanen i senare skeden, även om det visar sig att detaljplanen är felaktigt utformad.

Behovet av att kunna prioritera

Flera kommuner lyfter fram betydelsen av att olika planprojekt tillkommer i rätt ordning. Det kan exempelvis vara olämpligt att komplettera med ny bebyggelse i ett område som redan har omfattande trafikproblem. Nya bostäder måste även samordnas med den kommunala planeringen av daghem, sjukhus, vägar, bibliotek, service, osv. Ny bebyggelse kan även förutsätta åtgärder i det statliga vägnätet. Utbyggnadsordningen är därför viktig och kan enligt kommunerna inte tillåtas ske ad hoc.

Systemet behöver även utformas med hänsyn till att vissa detaljplaner kan behöva tas fram skyndsamt, att vissa frågor kan vara väsentligare än andra, att ärenden som gynnar ett stort antal kan behöva prioriteras framför frågor som enbart gynnar ett fåtal, osv. Om kommunen blir skyldig att handlägga frågor som initieras genom privat planering inom en viss tid, som det bl.a. fungerar i Norge, befarar kommunerna att det kan medföra att angelägna planförslag behöver stå tillbaka till förmån för planförslag av mindre betydelse.

Omfattande uppgift att kvalitetssäkra underlag från konsulter

Redan i dag bygger många detaljplaner på utredningar och underlag som tas fram av konsulter på uppdrag av byggherren. Utredningarna berör ofta andra regelkomplex än enbart PBL, exempelvis miljöbalken och lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster. En företrädare menar att de privata initiativen ofta får ta ett stort ansvar för att ta fram underlag, ibland så stort att det balanserar på gränsen till

[28] Så kallad lagprövning sker med stöd av 11 kap. 14 § eller 12 kap. 10 § RF och innebär att om en domstol eller förvaltningsmyndighet finner att en föreskrift står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning får föreskriften inte tillämpas. Detsamma gäller om stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst.

jäv. Konsulten kan dessutom hamna i en svår sits när konsultarbetet finansieras av byggherren, eftersom byggherren har ett intresse av att konsultens underlag i vart fall inte ska motverka det projekt som föranleder konsultens uppdrag.

De kommuner som vi har samtalat med konstaterar att de i dag lägger ner ett omfattande arbete på att kvalitetsgranska olika utredningar. Kommunerna uppger att konsulternas underlag ofta måste ändras eller kompletteras. Det medför en extra arbetsbörda för kommunen när personalen dessutom måste ”serva” eller utbilda byggherrens konsulter för att säkerställa att olika frågor blir tillräckligt utredda. En svårighet med oerfarna konsulter anses vara att de ofta inte står upp för sina slutsatser om dessa ifrågasätts. Särskilt på mindre orter anses det finnas brister hos konsulternas kompetens, vilket i viss mån kan vägas upp av bättre lokalkännedom.

I vissa fall finns tendenser till att utredningarna blir partsinlagor. Kommunerna anser därför att de måste granska allt, vilket leder till att det inte per automatik går åt färre timmar om byggherren ”gör jobbet”.

En företrädare pekar på att kommunen måste kunna ta betalt för det arbete som läggs ner. En annan kommun menar att kommunen i princip tar lika mycket betalt för granskningen av underlagen som byggherren får betala konsulten för underlagen. Flera kommuner ifrågasätter därför hur stor vinsten egentligen är när det gäller att anlita konsulter, i alla fall när det gäller sådana frågor där kommunerna har egen kompetens.

Behov av att klargöra gränserna för myndighetsutövning

Kommunerna menar att en viktig fråga för utredningen är att klargöra gränserna för myndighetsutövningen. Kommunerna konstaterar själva att de gör olika, beroende på de oklarheter som finns när det gäller vilka moment som anses utgöra myndighetsutövning.

En annan företrädare framhåller att lagen (2016:1145) om offentlig upphandling skulle kunna bli ett problem i vissa situationer. Om det egentligen är kommunen som har ansvaret för att ta fram det underlag som behövs för att lämpligheten i den avsedda markanvändningen ska kunna bedömas, skulle sådant underlag nämligen behöva upphandlas av kommunen, om den inte tar fram det själv. Samtidigt

vore det en otymplig ordning, eftersom det vanligtvis ändå är exploatören som står för kostnaderna.

Det externa engagemanget anses samtidigt väcka frågor när det gäller vem som är avsändare av planförslaget. Många ställningstaganden behöver motiveras i planbeskrivningen, exempelvis när det gäller behovet av en miljökonsekvensbeskrivning. Tilltron till planeringen kan naggas i kanten om byggherrens konsulter gör bedömningar som är fördelaktiga för byggherren, oavsett om de är korrekta i sak.

Kommunernas intresse för möjligheten att öka inslaget av privat planering

De kommuner som vi har samtalat med har generellt sett varit tveksamma till att öka inslaget av privat planering. Bland annat har det ifrågasatts hur attraktiviteten hos kommunens planerartjänster påverkas om arbetet förskjuts från kreativt arbete till att i högre grad bedöma vad någon annan har tagit fram. En kommun har framhållit att det då skulle kunna bli ännu svårare att rekrytera den kompetens som kommunerna behöver ha tillgång till, vilket skulle kunna påverka kommunens planläggningskapacitet negativt.

Även om det finns en stor tveksamhet till möjligheten att öka inslaget av privat planering bland kommunerna finns det, som redovisats ovan, likafullt ett intresse av att klargöra gränserna för vad den enskilde kan bidra med inom ramen för det nuvarande systemet.

3.5.4 En kommentar till framkomna synpunkter

De synpunkter som framkommit från byggherrarna och kommunerna när det gäller behovet av och förutsättningarna för ett ökat inslag av privat planering kan i vissa avseenden tyckas stå emot varandra. Det bör dock noteras att synpunkterna härrör från flera olika kommuner, byggherrar och projekt. Inget hindrar exempelvis att det finns såväl hög som låg kompetens samtidigt hos de inblandade aktörerna. Därigenom är det naturligt att de kommuner och byggherrar som vi har pratat med kan ha olika uppfattningar om vilka förslag vi bör lägga för att på bästa sätt främja en ändamålsenlig tillämpning av PBL.

Det bör tilläggas att vi inte har haft möjligheter att fördjupa oss i hur representativ den bild vi har tecknat ovan är för byggherrar och

kommuner i allmänhet. Vi anser emellertid att vårt utredningsarbete har gett oss en tillräcklig grund för påståendet att byggherrar och kommuner har olika syn när det gäller behovet av och förutsättningarna för ökade inslag av privat planering i PBL-systemet.

3.6 Annat reformarbete av betydelse

Enligt direktiven ska såväl *behovet av* som *nyttan med* en privat initiativrätt utredas (se avsnitt 2.2). Under senare tid har det trätt i kraft ett stort antal ändringar i plan- och bygglagstiftningen, de senaste den 1 januari 2019.[29] Dessutom kan ytterligare ändringar komma att träda i kraft i närtid (jfr avsnitt 2.4). Såvitt vi kan bedöma är det dock för det uppdrag som detta slutbetänkande omfattar främst utredningens tidigare delbetänkande *En utvecklad översiktsplanering – Att underlätta efterföljande planering* (SOU 2018:46 Del 1) som är av relevans. I delbetänkandet valde vi att inte föreslå rättsligt bindande översiktsplaner, liknande de mer detaljerade ”*kommuneplanerna*” i det norska systemet (se vidare avsnitt 4.4.2). Vår utgångspunkt är således att den svenska översiktsplanen bör behålla sin främst vägledande funktion (jfr 3 kap. 2 och 3 §§ PBL). Det innebär att planintressenten – för att undvika s.k. förgävesplanering – är beroende av att kommunen på ett eller annat sätt klargör sin inställning när det gäller förutsättningarna för detaljplaneläggning. Det innebär i sin tur att fördelarna med en privat initiativrätt – i vart fall med en utformning som den i Norge – torde bli begränsade (se vidare bl.a. avsnitt 4.4.3 och 6.3.5).

[29] Se SFS 2018:1136, SFS 2018:1325 och SFS 2018:1732.

4 Privat initiativrätt till detaljplaneläggning

4.1 Kapitlets innehåll

I detta kapitel redogör vi för uttrycket *privat initiativrätt till detaljplaneläggning* och dess innebörd, så som det framställts i våra utredningsdirektiv och i tidigare utredningar. Härefter kommer vi att göra en internationell utblick, där vi redogör för hur den privata initiativrätten ser ut i Norge. I anslutning till detta redogör vi i *bilaga 6*, i enlighet med våra direktiv, för förutsättningarna för privat initiativrätt i några ytterligare länder.

Med denna redogörelse som bakgrund, är därefter vår avsikt att beskriva den innebörd av initiativrätten som vi menar är den mest relevanta utifrån utredningens uppdrag och som är nödvändig för förståelsen av betänkandets fortsatta kapitel.

4.2 Allmänt om privat initiativrätt

4.2.1 Inledning

Uttrycket *privat initiativrätt till detaljplaneläggning* förekommer såväl i den politiska diskussionen som bland kommuner och fastighetsägare, byggherrar och andra planintressenter. Uttrycket förekommer också i ett antal tidigare utredningar på plan- och bygglagstiftningens område. Dessutom används uttrycket i både våra nordiska grannländer och i flera andra länder.

Det finns emellertid inte någon generell definition av privat initiativrätt till detaljplaneläggning, utan innebörden varierar beroende på vem som använder uttrycket och i vilket sammanhang det används – och naturligtvis även på i vilket land institutet tillämpas.

Ordalydelsen leder tankarna till att det främst skulle handla om en rätt för enskild att initiera detaljplaneläggning, närmast rätten att som enskild anhängiggöra (inleda) ett planärende hos kommunen. Vi har tidigare redovisat (avsnitt 3.2) att förslag om införande av privat initiativrätt normalt syftar till att enskilda ska få ”privata planförslag” prövade av kommunen. Det kan även handla om att ge någon annan än kommunen möjlighet att upprätta planhandlingar och planeringsunderlag eller att vidta beredningsåtgärder under planprocessen. Ett underförstått syfte med att införa en sådan privat initiativrätt får anses vara att möjliggöra snabbare planprocesser, genom att fastighetsägaren, byggherren eller annan planintressent kan anlita konsulter som kan avlasta eller bistå den kommunala organisationen med planläggningen.

I det följande beskriver vi den privata initiativrätten till detaljplaneläggning utifrån dels den initiativrätt som faktiskt redan finns för enskilda, nämligen rätten till planbesked (avsnitt 4.2.2), dels våra utredningsdirektiv (avsnitt 4.2.3), och dels utifrån de utredningar och lagstiftningsarbeten som under senare tid rört eller tangerat frågan om privat initiativrätt och som vi bedömt vara relevanta mot bakgrund av vårt uppdrag (avsnitt 4.2.4).

4.2.2 Initiativrätt för enskilda finns redan

Som vi har redogjort för ovan, kan uttrycket *privat initiativrätt* i viss mån leda tankarna fel, eftersom de flesta med detta uttryck snarare avser *privat planläggning* eller någon form av medverkan från planintressentens sida i detaljplaneläggningen. En privat initiativrätt i betydelsen att en enskild har rätt att ta initiativ till en prövning av frågan om detaljplaneläggning finns redan i dag genom bestämmelserna om planbesked (se avsnitt 3.3.6; jfr även prop. 2009/10:170 Del 1 s. 225 ff.). Planbeskedet fyller en viktig funktion genom att en fastighetsägare, byggherre eller annan planintressent i ett tidigt skede kan få svar av kommunen om det över huvud taget finns förutsättningar för en framtida planläggning eller inte.

En enskild har således redan i dag rätt att *inleda ett planbeskedsärende*.[1] Förfarandet regleras i första hand i 5 kap. PBL. Om en förfarandefråga inte regleras i 5 kap., gäller dock de allmänna förfarandereglerna i FL, t.ex. att byggnadsnämnden får förelägga sökanden att avhjälpa en brist i en framställning, om bristen medför att framställningen inte kan läggas till grund för en prövning i sak (20 §). Däremot kan t.ex. reglerna om s.k. dröjsmålstalan (11 och 12 §§ FL) knappast vara tillämpliga, eftersom tidsfrister i ett planbeskedsärende reglerats exklusivt genom 5 kap. 4 § PBL (se vidare avsnitt 5.6).

Vidare finns det inte vare sig i PBL eller annan författning något som hindrar en enskild att på annat och mera formlöst sätt göra kommunen uppmärksam på att det finns ett behov av eller önskemål om detaljplaneläggning. Det kommunala planmonopolet innebär visserligen att det är kommunen som ensam avgör när detaljplan behövs och således också om ett *planärende ska inledas* eller inte. Men planintressenter kan givetvis begära att kommunen upprättar en plan om de anser att en sådan behövs inom ett visst område (prop. 1985/86:1 s. 152 f.). Av allmänna förvaltningsrättsliga principer om myndigheters serviceskyldighet följer också att byggnadsnämnden ska ge behövlig vägledning om en sådan begäran inkommer (se 12 kap. 2 och 3 §§ PBL samt 6 § FL; jfr även JO 2000/01 s. 484).

4.2.3 Privat initiativrätt enligt direktiven

I det tillkännagivande från riksdagen, som ligger till grund för våra kommittédirektiv, anges följande (bet. 2014/15:CU10 s. 23):

> Utskottet anser […] att det finns skäl att nu åter överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplaneläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen. Utgångspunkten för övervägandena bör vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planeringsarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Regeringen bör således låta utreda hur regler som medger en sådan privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

[1] Normalt talas om olika skeden – snarare än ärenden – i planprocessen, t.ex. initieringsskedet, programskedet, planskedet, eventuellt överklagande samt byggskedet (se t.ex. SOU 2008:68 s. 124).

Regeringen har sedan med anledning av tillkännagivandet funnit anledning att utreda förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt. I utredningsdirektiven anges att inriktningen bör vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen (se avsnitt 2.2).

Regeringen utgår således i direktiven från att den privata initiativrätten mer handlar om någon form av privat planläggning eller ”exploatörsdriven” detaljplaneläggning, än om enbart en rätt för den enskilde att inleda ett planärende eller motsvarande.

4.3 Privat initiativrätt i förarbeten och tidigare utredningar

Som vi redogjort för i avsnitt 3.2 och 3.3.1, vilar regleringen i PBL ytterst på det kommunala planmonopolet (jfr 1 kap. 2 § PBL), som utgör en ensamrätt för kommunen att bestämma om, när och hur detaljplaneläggning ska ske. Motsvarande gällde redan enligt ÄPBL. Någon privat initiativrätt i bemärkelsen formell rätt för en enskild att inleda detaljplaneläggning och/eller formell rätt att påverka planförfarande och planinnehåll fanns således inte. Privat initiativrätt som företeelse och utförligare resonemang om detta saknas i förarbetena till ÄPBL (jfr främst prop. 1985/86:1).

I samband med utredningsarbete under senare år och diskussioner om möjliga åtgärder för att åstadkomma en snabbare och effektivare planprocess, har det i olika sammanhang förts fram förslag om ökade möjligheter för fastighetsägare, byggherrar och planintressenter i övrigt att inleda och delvis genomföra ett arbete med detaljplaner (se även avsnitt 2.2).

PBL-kommittén

I september 2005 presenterar PBL-kommittén sitt slutbetänkande *Får jag lov? – Om planering och byggande* (SOU 2005:77). I detta anges att ett antal planer startas genom initiativ från enskilda och att eftersom planernas främsta uppgift oftast är att möjliggöra ett specifikt projekt, medverkar exploatören ofta också i planläggningsarbetet. I betänkandet anges också att främst företrädare för byggherrar och exploatörer har riktat kritik mot den långa kommunala

handläggningen, framför allt i det inledande planeringsskedet. PBL-kommittén framförde dock inte något förslag som gick ut på att formalisera en privat initiativrätt till planläggning (SOU 2005:77 s. 226 f. och 473 f., jfr även SOU 2008:68 s. 120).

Byggprocessutredningen

I juni 2008 presenterar Byggprocessutredningen sitt betänkande *Bygg – helt enkelt* (SOU 2008:68). I betänkandet redovisas ett antal remissvar på PBL-kommitténs ovan nämnda betänkande. Sveriges Byggindustrier anförde att det mesta byggandet sker i enlighet med planer som initierats av enskilda exploatörer. Med en lagreglering av en privat initiativrätt avseende planläggning, skulle det som nu sker i det fördolda i kommunerna kunna lyftas fram i ljuset och ges klara spelregler (s. 120 f.).

Även Stockholms kommun anförde bl.a. att kommunerna inte längre har samma resurser att genomföra åtgärder genom markpolitik eller egna investeringar och att systemet med samhällets medfinansiering av bostadsbyggandet i huvudsak har upphört. Kommunen menade att i allt högre grad är samhällsutvecklingen beroende av en samverkan mellan enskilda initiativ och kommunal planering och att byggherrarna i dag ofta deltar mer aktivt i detaljplaneringen med utredningar och underlag i tidigare skeden än förr (s. 121).

Vidare föreslog Konkurrensverket att PBL skulle kompletteras med en möjlighet för fastighetsägare att formellt ansöka om planändring. Kommunen skulle då inom en tidsfrist vara skyldig att fatta ett beslut med beaktande av samma intressen som ligger till grund för nya planer. En sådan möjlighet skulle göra processen snabbare, billigare och mer transparent för aktörerna på marknaden (s. 121 f.).

Byggprocessutredningen resonerade för egen del kring det norska systemet med betydligt mer genomarbetade, detaljerade och styrande ”kommuneplaner” än de svenska översiktsplanerna (se avsnitt 4.4.2). Utredningen menade att en påtaglig skillnad mellan länderna är att den svenska modellen är främmande för ett så stort inslag av ”myndighetsutövning” från enskilt håll som finns i det norska systemet. Ett svenskt motsvarande system borde i stället enligt utredningen kunna inriktas på en mycket tidig kommunal prövning, som i så fall skulle vara av mer principiell natur och därmed kunna grundas på ett

enklare beslutsunderlag än vad som krävs i Norge. Byggprocessutredningen valde att föreslå att en blivande byggherre skulle ha rätt att hos kommunen begära ett besked (planbesked) huruvida kommunen avser att påbörja ett arbete med upprättande, ändring eller upphävande av detaljplan eller områdesbestämmelser för ett visst angivet huvudsakligt ändamål (SOU 2008:68 s. 131 ff.). Bestämmelser om planbesked – med i viss utsträckning annan utformning än den Byggprocessutredningen föreslog – infördes sedermera när PBL trädde i kraft den 2 maj 2011. Dessa återfinns i 5 kap. 2–5 §§ PBL (se avsnitt 3.3.6).

Plangenomförandeutredningen

I betänkandet *En effektivare plan- och bygglovsprocess* (SOU 2013:34) återkom Plangenomförandeutredningen till planbeskedsinstitutet och anförde även bl.a. följande vad gäller privat initiativrätt till detaljplaneläggning (s. 329).

> Planbesked används i första hand av enskilda byggherrar som behöver upprätta, ändra eller upphäva en detaljplan. I fråga om större etableringar är det ovanligt att ett planbesked används som underlag för exploateringen. I dessa fall sker vanligtvis en förhandling direkt mellan byggherren och kommunen. Planbeskeden torde därför ha störst betydelse för mindre byggbolag och enskilda. Det är alltså i första hand de svagare byggherrarnas ställning som behöver stärkas för att säkerställa att den enskildes initiativkraft kan tas till vara för att bl.a. tillgodose behovet av bostäder.
>
> I Norge finns en starkare ställning för den som behöver upprätta en detaljplan, och det är även möjligt för den enskilde att själv genomföra vissa moment i planarbetet. Kommunen har dock kvar det avgörande inflytandet i det norska systemet. En betydande skillnad är att den norska kommuneplanen i normalfallet är mer genomarbetad än vår svenska översiktsplan. Till dess att kommunerna har upprättat de områdesplaner som vi föreslår i avsnitt 6.1 kommer det därför att vara svårt att överföra det norska systemet till svenska förhållanden.
>
> Samtidigt konstaterar vi att utredningens förslag kommer att minska behovet av nya, ändrade och upphävda detaljplaner. […] Med dessa reformer stärks den enskildes roll, genom att fler åtgärder kan prövas direkt i bygglovet. Därtill är planbeskeden en relativt ny företeelse i svensk rätt, där erfarenhetsbasen endast är två år. Innan det finns fler planbesked att dra erfarenheter ifrån kan det ifrågasättas om tiden är mogen för förändringar.
>
> Mot denna bakgrund har utredningen stannat för att inte föreslå några ändringar i sak när det gäller planbeskeden, även om vi i princip anser att det finns goda skäl till att ytterligare stärka den enskildes möjligheter att skapa förutsättningar för önskvärda exploateringar.

Civilutskottet

I civilutskottets betänkande 2014/15:CU10 anger utskottet – efter motioner om detta – att regeringen bör låta utreda hur regler som medger en privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan. Utskottsbetänkandet låg även till grund för det tillkännagivande som ligger till grund för våra utredningsdirektiv när det gäller privat initiativrätt (se avsnitt 2.2). Utskottet anför i betänkandet bl.a. följande (s. 23).

> Det svenska kommunala planmonopolet innebär att berörda fastighetsägare och byggare i dag har mycket begränsade möjligheter att initiera och på olika sätt bidra till arbetet med att ta fram en nödvändig detaljplan.
>
> De ändringar som gjordes i den nya plan- och bygglag som trädde i kraft 2011 och de lagändringar som därefter har beslutats av riksdagen har bl.a. syftat till att snabba upp planprocessen och underlätta kommunernas planeringsarbete. I flera utredningar har det emellertid gjorts jämförelser mellan planeringsprocessen i Sverige och i andra jämförbara länder där det svenska regelsystemet fortfarande framstår som mindre flexibelt i vissa avseenden. Utskottet anser att det därför finns skäl att pröva de möjligheter till en utveckling av regelsystemet som uppmärksammats i dessa sammanhang. En sådan fråga som tas upp i de aktuella motionerna gäller ökade möjligheter till privata initiativ till detaljplaneläggning.
>
> Som framgått ovan övervägdes möjligheten att införa bestämmelser om en privat initiativrätt i plan- och bygglagstiftningen av Plangenomförandeutredningen. Bakgrunden var bl.a. förhållandena i Norge där den som behöver få en detaljplan upprättad har en starkare ställning, och där det även är möjligt för den enskilde att själv genomföra vissa moment i planarbetet. Några närmare överväganden om hur motsvarande regler skulle kunna utformas i den svenska plan- och bygglagstiftningen redovisades emellertid inte i utredningen. Utredaren ansåg att det visserligen fanns goda skäl att stärka den privata initiativrätten i fråga om detaljplaneläggning, men att flera av utredningens andra förslag gjorde att en sådan reform inte var lika angelägen. Utredaren syftade då bl.a. på förslag om ökade möjligheter att exploatera nya områden direkt genom bygglov utan att först upprätta en detaljplan, samt om att planbestämmelser i befintliga detaljplaner ska upphöra att gälla efter genomförandetiden. Som framgått tidigare i betänkandet kom emellertid dessa förslag sedermera inte att leda fram till någon lagändring i samband med riksdagens beslut om ett antal ändringar i PBL våren 2014 (prop. 2013/14:126, bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366).

I civilutskottets betänkande 2016/17:CU15 kommer frågan om privat initiativrätt åter igen upp, efter motioner om detta. I betänkandet anger utskottet bl.a. att regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att utreda behovet av och förutsättningarna för att

införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning (dir. 2017:6) samt att motionsyrkandena bör avslås för att det pågående arbetet med frågan inte ska föregripas (a. bet. s. 33).

Härefter har frågan om privat initiativrätt såvitt känt inte uttryckligen behandlats i någon utredning eller i riksdagstryck.

4.4 Internationella utblickar

4.4.1 Inledning

Våra direktiv anger att vi ska analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Direktiven anger även att vi ska studera motsvarande system i Singapore och Nya Zeeland, med anledning av rapporten Sweden's Business Climate – opportunities for entrepreneurs through improved regulations (Världsbanken, 2014, s. 39 f.). Vi har i våra tidigare betänkanden redovisat huvuddragen i de olika systemen, utifrån olika perspektiv (SOU 2017:64 s. 129 och 463 f. samt SOU 2018:46 Del 1 s. 101 ff. och 377 ff.).

Även i detta slutbetänkande ska vi analysera systemen i de angivna länderna, men nu utifrån perspektivet privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Den internationella utblicken syftar även till att belysa den privata initiativrättens utformning i några av länderna, för att möjliggöra reflektioner kring och definition av initiativrätten, vilket behövs för förståelsen av betänkandets fortsatta kapitel 5 och 6.

Vi har mot bakgrund av vad som anges i våra direktiv (se avsnitt 2.2) valt att relativt ingående beskriva den privata initiativrätten i det norska systemet, medan redogörelsen för övriga länder hålls på en översiktlig nivå. Beskrivningarna är begränsade till uppgifter som är relevanta för utredningen. Eftersom förhållandena i Danmark, Finland, Tyskland, Singapore och Nya Zeeland är av mindre betydelse för våra förslag, redovisas dessa i *bilaga 6*.

4.4.2 Privat initiativrätt i Norge

Om Norge

Norge är med drygt 5,2 miljoner invånare det glesast befolkade landet i Europa efter Island. Landet är indelat i drygt 420 kommuner, men med pågående kommunreform strävar man mot 356 kommuner 2020. Tre fjärdedelar av befolkningen bor i tätorter, huvuddelen i de största städerna Oslo, Bergen, Trondheim och Stavanger. Oslo kommun har drygt 600 000 invånare medan regionen har närmare 1,3 miljoner invånare. Norge är inte medlem i EU, men deltar i det europeiska ekonomiska samarbetet via EES-avtalet.

Plansystemets övergripande struktur[2]

För att rätt förstå den privata initiativrätten måste man först få en bild av det norska plansystemet.

Ansvaret för planering enligt plan- och bygglagen (*plan- og bygningsloven*, som tillkom 2008) fördelas mellan regeringen, länen (*fylkeskommunerna*) och kommunerna.

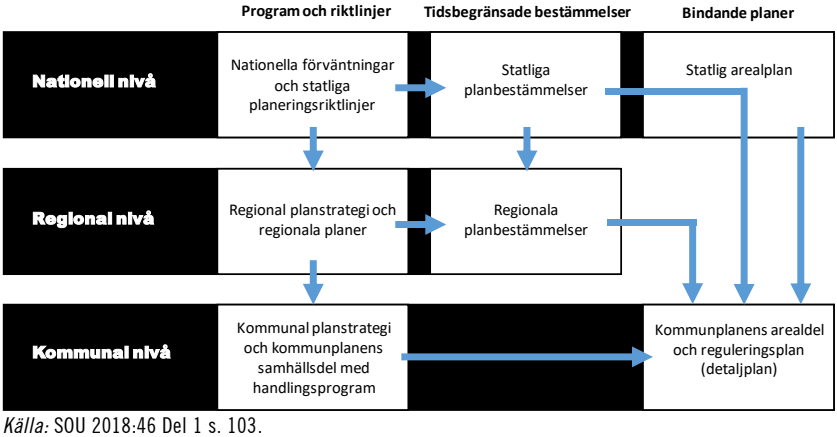
- Regeringen fastställer nationella mål och riktlinjer för den regionala och kommunala planeringen. Regeringen har också slutlig godkännanderätt om de regionala planeringsstrategierna. Det finns även möjlighet för staten att bedriva konkret planeringsverksamhet.
- Länen ska utarbeta och anta den regionala 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 beskriva hur politiska mål kommer att beaktas och uppfyllas genom planläggning. Dessa strategier ska också redogöra för behovet av nya planer.

[2] Detta avsnitt bygger huvudsakligen på redogörelsen i SOU 2013:34 s. 146 ff.

Figur 4.1 Det norska plansystemet

En schematisk översikt över vägledande och bindande planer



Källa: SOU 2018:46 Del 1 s. 103.

Systemen på nationell och regional nivå samt kommunplanen har vi tidigare redovisat relativt utförligt i delbetänkandet *En utvecklad översiktsplanering* (SOU 2018:46 Del 1 s. 102 f.).

Kommunal planering[3]

Alla kommuner i Norge ska ta fram en kommunplan som utgör det centrala styrdokumentet för utvecklingen och markanvändningen i kommunen. Detta är den övergripande kommunala planen som ska beakta nationella och regionala riktlinjer och bestämmelser. Kommunplanen består av en strategisk del (*samfunnsdelen*) och en arealplan (*arealdelen*). Den strategiska delen ska beakta långsiktiga utmaningar när det gäller miljö samt mål och strategier för kommunen som helhet. Den ska även innehålla olika utvecklingsalternativ och beskriva samhällsutvecklingen, sektorernas verksamheter och framtida markanvändningsbehov.

Kommunplanens arealplan är till skillnad från den strategiska delen juridiskt bindande. Arealplanen ska täcka hela kommunen och

[3] Detta och följande avsnitt bygger på redogörelsen i Nordregios rapport En granskning av Norges planeringssystem – Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv (rapport 2013:1) av Fredriksson och Smas.

visa sammanhanget mellan framtida samhällsutveckling och markanvändning. Särskilda arealplaner kan utarbetas för olika delar av kommunens område. Arealdelen ska även innehålla plankarta, bestämmelser och en planbeskrivning där det framgår hur de nationella målen och riktlinjerna, samt andra överordnade planer och markanvändning, beaktas. I arealdelen fastställs s.k. hänsynszoner (*hensynssoner*) och relaterade planbestämmelser som ligger till grund för utarbetningen av regleringsplaner (*reguleringsplaner*). Det kan exempelvis vara trafiksäkerhetszoner, bullerzoner eller riskzoner med särskilda krav om säkerhet eller speciella riktlinjer för miljön.

En regleringsplan ska normalt upprättas vid större bygg- och anläggningsprojekt, innehållande en detaljerad plankarta med planbestämmelser och en planbeskrivning. Detaljnivån på regleringsplanen kan variera beroende på syftet med, och storleken av, planen och är således inte fastlagd i plan- og bygningsloven, utan kan anpassas till situationen. En regleringsplan är dock inte alltid nödvändig för att få bygglov (*byggetillatelse*), utan det finns flera potentiella tillvägagångssätt för att ansöka om bygglov, t.ex. via bebyggelseplaner eller direkt gentemot kommunplanen. I stadsmiljöer är det dock vanligast att bygglovet baseras på en regleringsplan.

Det finns två former av regleringsplaner, dels områdesreglering (*områdesregulering*) som gäller vid större områden och mer omfattande stadsbyggnadsprojekt, dels detaljreglering (*detaljregulering*) som gäller mindre områden eller enskilda byggprojekt. Områdesreglering är kommunens redskap för att implementera kommunplanens arealdel. Om större ändringar föreslås i relation till kommunplanen måste det genomföras en konsekvensutredning. Kommunen ansvarar vanligtvis för alla delar av planprocessen vid områdesreglering men kan dock besluta om att överlåta arbetet till andra myndigheter eller privata aktörer.

Detaljreglering behöver inte vara mer detaljerad än områdesreglering. Det som i första hand skiljer dem åt är att områdesreglering används av kommunen när mer detaljerad och bindande områdesbestämmelser kring markanvändningen behövs än de som finns i kommunplanens arealdel. Detaljregleringen används i större grad av privata och andra offentliga aktörer för att förbereda nya projekt. Med andra ord är en detaljreglering en konkretisering av de överordnade ramarna i områdesregleringen och/eller i kommunplanens arealdel för att underlätta för bygglov. Detaljreglering kan även ingå som

en del i områdesregleringen och båda planerna behandlas parallellt med varandra.

Processen för att ta fram en regleringsplan

I praktiken kan framtagandet av en regleringsplan generellt beskrivas som en process i fem faser:

- idé och initiering
- uppstart
- utarbetande av plan
- bearbetning av plan
- genomförande.

Den första delen – idé och initiering – ingår inte i den formella planeringsprocessen. Inte heller den sista delen (genomförande) är en formell del av processen för att ta fram en regleringsplan, utan handlar snarare om bygglovsansökan och själva byggandet. Framtagandet av en regleringsplan i form av detaljreglering kan skilja sig åt mellan olika kommuner när det gäller vissa enskilda faser, exempelvis när det gäller hur politikerna involveras i processen. Följande beskrivning utgår ifrån planeringen i storstadsregionerna.

Idé och initiering

Initiativ till att påbörja arbetet med en regleringsplan kan antingen komma från en privat exploatör (*forslagstiller*) eller från kommunen. I vissa fall kan även ansvarigt departement ta fram en statlig regleringsplan för att säkerställa statliga eller regionala intressen. Om en privat exploatör (t.ex. en byggherre) tar initiativ, tar denne aktör själv ansvar för framtagandet av planen och eventuella förstudier som måste genomföras. I detta skede, idé- och initieringsskedet, finns inte några formella riktlinjer som driver processen framåt, men kommunen har vanligtvis en informell dialog med exploatören och tillhandahåller relevant information om vilka överordnade planer exploatören bör ta hänsyn till (t.ex. kommunplan, kommundelsplan, områdesregleringar eller liknande).

Uppstartsfas

När en privat exploatör har utarbetat en idé till regleringsplan, ska exploatören begära att få ett uppstartsmöte (*oppstartsmøte*) med kommunen för att diskutera förutsättningarna för att fortsätta planarbetet. Före uppstartsmötet kan kommunen ge rekommendationen att planarbetet inte ska inledas, exempelvis på grund av att kommunen måste avsluta andra pågående processer innan arbetet med en ny regleringsplan inleds. Oavsett detta har dock exploatören rätt att begära ett uppstartsmöte tillsammans med kommunen.

Inför uppstartsmötet bör exploatören ta hänsyn till och förbereda material i relation till statliga planeringsriktlinjer som berörs, beskriva gällande plansituation (dvs. fylkesplan, kommunplan, kommundelsplan, områdesregleringar eller likande) och förslag till planbeteckning (kommun, stadsdel, etc.). Materialet ska även kompletteras med:

- utbyggnadsområdets omfattning (uppskattning av kommersiella lokaler i kvadratmeter, antalet enheter, etc.)
- förväntade problem i planen (byggnadshöjder, markanvändning, trafik, buller, etc.)
- miljömässiga förutsättningar
- behov av bedömningar/undersökningar, t.ex. om planen omfattas av bestämmelser om konsekvensutredningar
- även en planskiss kan bifogas materialet som ska behandlas vid mötet, om en sådan finns tillgänglig.

Under uppstartsmötet avklaras ramarna för planförslaget utifrån det inkomna materialet. Planenheten vid kommunen informerar även om aktuella överordnade planer och vilka krav som ställs på den föreslagna planen. Målet med uppstartsmötet är att etablera en tidig kontakt mellan exploatör och kommun, samt att klara ut eventuella utmaningar för planeringen. I samband med uppstartsmöte bestäms även om ett planprogram bör upprättas och om planen kräver en konsekvensutredning. Vanligtvis erbjuder kommunerna en form av ”startpaket” till privata exploatörer som innehåller information om, och riktlinjer för, det fortsatta framtagandet av regleringsplanen.

Efter avslutat uppstartsmöte beslutar kommunen att planeringsarbete får inledas och berörda myndigheter och intressenter informeras om att planarbetet har inletts (*varsel om oppstart*). De berörda myndigheterna är vanligtvis alla kommuner som direkt berörs av planen, länsstyrelsen (*fylkesmannen*), statliga sektorsmyndigheter, samt angränsade fastigheter och berörda grannar. Om kommunen beslutat att ett planprogram och konsekvensutredning bör utarbetas i regleringsplanen, ska förslaget till planprogram läggas ut för offentligt samråd (*høring*). Tidsfristen för samrådet är vanligtvis sex veckor. Efter samrådsförfarandet görs en sammanställning av inkomna kommentarer som ska beaktas i det fortsätta planarbetet.

Utarbetande av planförslag

Efter samrådstiden fortsätter planprocessen med att exploatören utarbetar ett mer detaljerat planförslag och genomför eventuellt utredningsarbete. När exploatören utrett och arbetat fram en plan ska den levereras till kommunen för en första officiell behandling.

Det kompletta planförslaget ska innehålla:

- ett brev som kort beskriver planens innehåll
- plankarta
- planbestämmelser
- planbeskrivning
- kopia av meddelande om planeringsstart
- kopia av alla inkomna inspel under samrådsprocessen
- en översiktskarta (inklusive beskrivning av plangränser etc.)
- en överordnad ledningsplan.

Samtliga dessa dokument är obligatoriska om inget annat avtalats mellan exploatör och kommun. I övrigt kan gärna illustrationer bifogas planförslaget. Om det genomförts större utredningsrapporter, ska dessa bifogas och sammanfattas.

När kommunen mottagit ett planförslag kan de påbörja sin officiella behandling av planförslaget (*saksbehandling, 1 gangs behandling/ utleggelsevedtak*). Formellt sett tar nu kommunen över ansvaret för

planeringen och påbörjar sin behandling av planen. Tidsfristen för behandlingen av privata regleringsplaner är tolv veckor (sakbehandlingstid). Om kommunen anser att planförslaget inte uppfyller de formella kraven stoppas dock tidsfristen och planförslaget skickas tillbaka till exploatören för omarbetning. Kommunen bör meddela exploatören inom tre veckor om planförslaget uppfyller de formella kraven eller inte, därefter startar behandlingstiden på tolv veckor. Den här delen kan ske i flera omgångar och ibland krävs det två eller flera behandlingar av planförslaget. I särskilda fall kan kommunen och exploatören förhandla om en längre tidsfrist.

När planen är korrekt från formell synpunkt skriver planhandläggaren (kommunala tjänstemän) en slags rekommendation till politisk behandling i den ständiga planeringskommittén (*bygningsrådet*). Kommittén ska ta ställning till om planen ska läggas ut på samråd eller om den ska avvisas.

När kommittén har beslutat om godkännande av planförslaget skickar kommunen ut det på samråd och offentlig remiss (*høring* och *offentlig ettersyn*). Denna fas ska säkerställa den demokratiska insynen och det medborgliga inflytandet i planeringsprocessen samt att alla berörda parter ges möjlighet att uttala sig om planen. Normalt sett skickas planen till fylkesmannen, statliga sektorsmyndigheter, samt fastighetsägare och berörda grannar. Enligt lagen bör kommunen i samband med detta arrangera minst ett informationsmöte om den pågående planprocessen, där allmänhet och sakägare ges möjlighet att kommentera planen. Tidsfristen för den offentliga remissen är minst sex veckor.

Bearbetning av plan

Efter samrådet och den offentliga remissomgången summerar kommunen de inkomna kommentarerna och eventuella invändningar från berörda sektorsmyndigheter. Kommunen tar sedan ställning till om inkomna synpunkter bör leda till förändringar av planen. Här kan exploatören kommentera synpunkter och själv föreslå ändringar. Om detta leder till större förändringar av planen, måste den skickas ut på samråd och offentlig remiss igen.

När det gäller invändningar (*innsigelser*) från sektorsmyndigheter försöker man i den mån det går, att lösa eventuella konflikter innan

den går vidare till en slutgiltig behandling (*slutsaksbehandling*) i kommunens planeringsråd (*byutviklingskomiteen*). Kommunen kan välja att ta planärendet vidare för politisk behandling även om inte alla konflikter är lösta, men planen är inte rättsligt bindande förrän samtliga invändningar avklarats. Om kommunen inte kan avgöra eventuella invändningar med respektive sektorsmyndighet, kan en förhandling ske genom fylkesmannen. Om inte konflikterna kan lösas hos fylkesmannen, avgörs ärendet av ansvarigt departement. Om en invändning har löst mellan kommunen och den berörda myndigheten kan dock inte myndigheten välja att återföra sin invändning senare under planprocessen. Invändningen anses då som avklarad.

Efter att planen omarbetats och hänsyn tagits till remissyttrandena påbörjar kommunens planeringsråd den slutgiltiga behandlingen av planen. Planeringsrådet ger sin inställning till beslut inför kommande beslut i kommunfullmäktige (*bystyret*).

Efter den slutgiltiga behandlingen i kommunens planeringsråd går planen vidare för godkännande i kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige har sedan tolv veckor på sig att besluta om planen ska antas eller inte. Om planen antas ska registrerade markägare, grannar och direkt berörda parter underrättas via brev. I och med detta startas även en överklagandeperiod som normalt sett har en tidsfrist på tre veckor. Om eventuella överklaganden inkommer ska exploatören meddelas omedelbart och överklagandeärendet behandlas i kommunens planeringsråd så snart som möjligt, men det är fylkesmannen som slutligen avgör ärendet i sak.

Om en åtgärd, som har stöd i en lagakraftvunnen plan som handlagts som ett *privat reguleringsforslag* och avser en del av planområdet som ännu inte har bebyggts, inte har satts igång senast tio år efter att planen beslutades, ska kommunen tillse att planen är uppdaterad i nödvändig utsträckning innan bygglov ges. Sökanden svarar då för att införskaffa de upplysningar och dokumentation som behövs för kommunens bedömning.

Uppföljning av plan- och bygningsloven

Den plan- och bygglag som i dag gäller i Norge tillkom 2008. För närvarande genomförs en utvärdering om lagen motsvarar intentionerna bakom lagen. I forskningsrapporten Plan- og byggningsloven

– fungerer loven etter intensjonene? (Hanssen och Aarsæther [red.], 2018) diskuteras bl.a. om bestämmelserna om privata förslag till regleringsplaner är ändamålsenliga. Diskussionen i rapporten kretsar huvudsakligen om frågor som saknar betydelse sett från vårt perspektiv, men det kan noteras att utvärderingen inte ifrågasätter principen med privat planläggning.

4.4.3 Något om reflektioner i doktrinen[4]

I svensk doktrin är det framför allt Kalbro och Lindgren som gjort komparativa studier vad gäller privat initiativrätt, särskilt såvitt avser Sverige och Norge. De framhåller att även om det i Norge finns en reglerad privat detaljplaneläggning med en rätt för en byggherre att få en plan prövad av kommunen, är det fortfarande kommunen som bestämmer om och när en detaljplan ska upprättas och hur planen ska utformas. Även om det inte finns ett regelrätt planmonopol i Norge, menar Kalbro och Lindgren att det främst är fråga om nyansskillnader länderna emellan. Den stora skillnaden ligger i stället i att i Norge kan det vara planintressenten – och således inte endast kommunen – som ansvarar för att ta fram ett planförslag och som genomför bl.a. samråd. Samtidigt betonar de att i praktiken sker dock arbetet även i Sverige i nära samverkan med planintressenten.

Kalbro och Lindgren menar sammanfattningsvis att privat planering enligt det norska systemet inte i sig skulle innebära en alltför genomgripande förändring av det svenska systemet, men att frågor om utomståendes ansvar för olika moment i planarbetet i förhållande till myndighetsutövning i svenskt perspektiv skulle behöva genomlysas på ett grundligt sätt (jfr vidare avsnitt 5.4).

4.5 Vår definition av privat initiativrätt

Mot bakgrund av redogörelsen i avsnitten ovan och i *bilaga 6*, bör uttrycket privat initiativrätt till detaljplaneläggning kunna delas upp i huvudsakligen tre olika möjliga definitioner.

[4] Se Bostadsbyggande och planprocessen s. 10, Kalbro och Lindgren, Kungl. Tekniska högskolan, TRITA-FOB-Rapport 2017:1.

- *För det första* kan man diskutera en definition som ligger nära den initiativrätt som redan finns i PBL, dvs. i form av rätten att ansöka om planbesked.
- *För det andra* kan man tänka sig en definition av initiativrätten som korresponderar tydligare med allmänna förvaltningsrättsliga principer om enskildas rätt att inleda ett ärende hos en förvaltningsmyndighet, men också om myndighetens rätt att ställa krav på innehållet i den enskildes framställning och att förelägga den enskilde att avhjälpa brister i framställningen (se 19 och 20 §§ FL). Liknande bestämmelser finns t.ex. på miljörättens område (se 22 kap. 1 och 2 §§ samt 19 kap. 5 § miljöbalken).
- *För det tredje* kan man tänka sig en initiativrätt med en utformning liknande den i t.ex. Norge, dvs. en initiativrätt som snarare avser någon form av privat planläggning eller i vart fall utökade möjligheter för en planintressent att medverka i den kommunala detaljplaneläggningen. En möjlighet till privat planläggning förutsätter normalt att planintressenten också har möjlighet att inleda ett planärende (jfr den föregående punkten), i vilket kommunen förväntas ta ställning till den planläggning som planintressenten genomfört eller bidragit till.

En privat initiativrätt som begränsar sig till att den enskilde har rätt att ansöka om planbesked (jfr den första punkten) är sedan 2011 kodifierad i PBL. En sådan definition blir således inte fullt ut meningsfull i förhållande till vårt uppdrag enligt direktiven.

En privat initiativrätt som innefattar en rätt för en planintressent att inleda ett planärende (jfr den andra punkten) kan i och för sig ge långtgående konsekvenser, t.ex. vad gäller FL:s tillämplighet (jfr avsnitt 5.6.2). Likväl är det fortfarande en initiativrätt som är mer formell än materiell, i bemärkelsen att planintressenten alltjämt inte ges något särskilt inflytande över vare sig handläggningen av planärendet eller innehållet i detaljplaneläggningen.

Vi anser att det är tydligt att riksdagen, i det tillkännagivande som ligger till grund för vårt utredningsuppdrag, med ”privat initiativrätt” avser såväl ”möjlighet för en exploatör att initiera ett planeringsarbete” som att ”själv bidra till att en plan tas fram”. Analogt med detta, och med hur våra direktiv är formulerade när det gäller att en enskild även skulle kunna få ansvar för att genomföra samrådet,

tolkar vi vårt uppdrag som att det inte enbart avser att utreda vilka möjligheter en enskild bör ha i fråga om att inleda ett detaljplaneärende (jfr den andra punkten), utan även att överväga vilka möjligheter den enskilde bör ha för att själv bidra till planarbetet.

Mot bakgrund av detta, samt tidigare utredningar och den internationella utblick som vi presenterat ovan, menar vi att med privat initiativrätt bör i första hand åsyftas någon form av ”privat planläggning” eller i vart fall ”förtydligade och utökade möjligheter för en planintressent att medverka i den kommunala detaljplaneläggningen” (jfr den tredje punkten). En sådan definition korresponderar också med de synpunkter och resonemang som framkommit vid våra möten med intressenter, experter och sakkunniga.

Sammanfattningsvis väljer vi att fortsättningsvis i betänkandet med privat initiativrätt avse någon form av privat planläggning eller i vart fall *förtydligade och utökade möjligheter för en planintressent att medverka i den kommunala detaljplaneläggningen*. Till detta återkommer vi även i kapitel 6, se särskilt avsnitt 6.3.2.

5 Rättsliga förutsättningar för planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen

5.1 Kapitlets innehåll

I kapitel 3 har vi redogjort för den rättsliga regleringen av den kommunala detaljplaneläggningen så som den ser ut i dag. I detta kapitel beskriver vi de rättsliga förutsättningarna för en planintressents – annan än kommunen själv – medverkan i detaljplaneläggningen. Det handlar med andra ord om att redogöra för den rättsliga reglering som både möjliggör och begränsar en sådan extern aktörs medverkan i detaljplaneläggningen. Syftet med kapitlet är att det – tillsammans med tidigare kapitel – ska utgöra ett underlag för den fortsatta presentationen av våra överväganden i kapitel 6 i fråga om en privat initiativrätt utifrån svenska förhållanden.

5.2 Allmänt om planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen

Som framgått av beskrivningen i betänkandets kapitel 3, är det i huvudsak 5 kap. PBL som reglerar kommunernas arbete i praktiken med detaljplaneläggning. Vidare får 4 kap. stor betydelse eftersom det reglerar själva innehållet i detaljplanen (jfr även 2 kap.). I sammanhanget måste även nämnas bestämmelserna bl.a. i 12 kap. om byggnadsnämndens organisation och uppgifter, möjligheten till avgiftsuttag m.m. samt i 6 kap. om s.k. gatukostnadsersättning, exploateringsavtal och andra plangenomförandefrågor. Bestämmelserna bygger ytterst på det kommunala planmonopolet (jfr 1 kap. 2 § PBL) och på att det är kommunen som ensam både initierar, arbetar fram och slutligen

antar detaljplaner (jfr även 12 kap. 2 § 2 PBL). Förutom bestämmelserna om planbesked (5 kap. 2–5 §§ PBL) saknas i PBL uttrycklig reglering både av planprocessens initialskede och av planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen.

Frånvaron av uttrycklig reglering i PBL i dessa hänseenden innebär att kommunerna har ett förhållandevis stort handlingsutrymme när det gäller i vilken utsträckning en byggherre, fastighetsägare, exploatör eller annan intressent kan tillåtas att delta i det arbetet. Som framgått av kapitel 3 är det också vanligt förekommande att initiativet till en detaljplan väcks av en sådan planintressent som vill exploatera ett markområde. Så kallad ”förhandlingsplanering” – dvs. när kommunen och intressenten förhandlar om utformandet och genomförandet av en detaljplan – är ett exempel på hur intressenten redan i ett tidigt skede engageras i planläggningen. Intressenten kan också presentera allt från enkla skisser till mer detaljerade förslag. Underlagen kan upprättas av planintressenten själv eller t.ex. av en anlitad konsult.

Frånvaron av reglering innebär dock inte att kommunens utrymme är obegränsat. Det finns ett stort antal bestämmelser i andra författningar än PBL – och även vissa bestämmelser i PBL – som kan aktualiseras när externa aktörer på ett eller annat sätt engageras i planläggningsarbetet. Det handlar exempelvis om grundlagsfästa principer om bl.a. legalitet och objektivitet, om bestämmelser om myndighetsutövning och jäv, om kommunalrättslig kompetens samt om upphandlingsplikt[1] och förbudet mot statsstöd[2]. I detta kapitel redogör vi för några av de mest relevanta principerna och bestämmelserna, för att därefter avsluta med en närmare diskussion av det rättsliga utrymmet för en kommun att tillåta att planintressenten medverkar i planläggningen.

[1] Jfr bl.a. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, se vidare avsnitt 5.9.
[2] Jfr bl.a. lagen (2013:338) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler, se vidare avsnitt 5.8.

5.3 Principerna om legalitet, objektivitet, saklighet, opartiskhet och likabehandling

I den svenska rättsordningen finns ett antal grundläggande rättsprinciper som kodifierats såväl i RF som i FL. Principerna återfinns dessutom i ett stort antal specialförfattningar samt i EU- och europarätten.[3]

Legalitetsprincipen (1 kap. 1 § tredje stycket RF och 5 § FL) innebär att offentlig makt ska utövas under lagarna. Detta innebär att myndigheter i sin verksamhet endast får vidta åtgärder som har stöd i de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Legalitetsprincipen utgör en grundbult i rättsstaten och innebär ett skydd mot godtycklig maktutövning från det allmännas sida. Principen är tillämplig i all verksamhet hos myndigheten, dvs. både handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden och s.k. faktiskt handlande. Legalitetsprincipen ges ett närmare innehåll genom det sammanhang i vilken den tillämpas.[4]

Av 1 kap. 9 § RF framgår att alla som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Även i 5 § FL anges att myndigheten i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk. *Objektivitetsprincipen* och kraven på *saklighet* och *opartiskhet* innebär att myndigheter inte får styras av ovidkommande hänsyn, utan endast av de intressen de har att tillgodose. Detta inbegriper även ett krav på respekt för allas likhet inför lagen. Principen är liksom legalitetsprincipen ett grundläggande kännetecken för en rättsstat och förhindrar att myndigheten gynnar eller missgynnar enskilda, om inte detta har stöd i författning. Kraven på saklighet och opartiskhet gäller hela handläggningen av ett ärende, från att ärendet initieras till dess ärendet avgörs slutligt.[5]

I 1 kap. 9 § RF återfinns även *likhetsprincipen* eller *likabehandlingsprincipen*, som kräver att alla behandlas lika och att myndigheten är konsekvent i sin maktutövning. Även av 2 kap. 3 § KL framgår att kommunens medlemmar ska behandlas lika enligt den s.k. likställighetsprincipen, såvida det inte finns sakliga skäl till något annat.[6]

---

[3] Se vidare prop. 2016/17:180 s. 57 ff. och s. 289 f.
[4] Se SOU 2010:29 s. 142 ff. och SOU 2018:46 Del 2 s. 75 ff., även Åhman i FT 2018 s. 457 ff.
[5] Se SOU 2010:29 s. 149 ff. samt JO 2001/02 s. 250 och JO 2010/11 s. 288.
[6] Se SOU 2012:91 s. 201; jfr även SOU 2015:24 s. 323.

Av 5 § FL framgår också *proportionalitetsprincipen*, vilken vi närmare utvecklat i avsnitt 3.3.3.

5.4 Myndighetsutövning

5.4.1 Allmänt om myndighetsutövning

I 1 kap. 8 § RF anges att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Av 12 kap. 4 § RF framgår vidare att förvaltningsuppgifter kan överlämnas åt kommuner. Förvaltningsuppgifter kan även överlämnas åt andra juridiska personer och enskilda individer. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, får dock ett överlämnande göras endast med stöd av lag.

Plan- och bygglagstiftningen brukar anses tillhöra den s.k. speciella fastighetsrätten, men rör sig ofta på gränsen till (den speciella) förvaltningsrätten. Avgörande för den enskilde är normalt de offentligrättsliga bestämmelser som gäller för myndigheternas handlande. Det är vanligt inom detta rättsområde att offentliga myndigheter ingriper i de enskildas skötsel av och dispositioner över sina fastigheter. Det är inte bara fråga om tvingande regler som begränsar avtalsfriheten, utan myndigheterna kan – och ska – ofta ingripa på eget initiativ, utan att någon enskild fört saken inför en myndighet. När flera enskilda är inblandade i ett ärende behöver myndigheterna inte ens om de enskilda är eniga alltid följa deras ståndpunkt, utan kan ofta handla som de anser lämpligt i det allmännas intresse. Trots detta kan plan- och bygglagstiftningen också ses som en del av civilrätten. Anledningen är att myndigheternas ingripanden har ett så nära samband med de enskildas inbördes rättsförhållanden. Exempelvis rör plan- och bygglagstiftningen ofta konflikter mellan grannar, liknande de som behandlas i bl.a. 3 kap. jordabalken (som avser rättsförhållanden mellan grannar) och även t.ex. 32 kap. miljöbalken (som avser skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk), och har på detta sätt vissa likheter med civilrättsliga tvister. För att dra ytterligare en parallell till jordabalken kan framhållas läget när en särskild persons rådighet över sin fastighet inskränks, vilket påminner mycket om situationen när t.ex. ett servitut belastar en fastighet (SOU 2018:46 Del 2 s. 71).

Förvaltningsmyndigheters verksamhet brukar delas in i tre olika kategorier; faktiskt handlande (eller faktisk förvaltning), handläggning av ärenden och myndighetsutövning mot enskild. Faktiskt handlande innebär att en förvaltningsmyndighet utför förvaltningsuppgifter som inte är kopplade till ett ärende och inte avser att leda till ett beslut, såsom skötsel av parker, undervisning och anläggande av gator. Även information och råd till allmänheten utan koppling till ett enskilt ärende räknas hit. Ärendehandläggning innebär således en ur juridisk synvinkel mer kvalificerad verksamhet, som syftar till att förvaltningsmyndigheten fattar ett beslut varigenom myndigheten vill påverka andra myndigheters eller enskildas handlande. En underavdelning till ärendehandläggning utgörs av myndighetsutövning mot enskild, som omfattar vissa typer av ärenden där utövandet av offentlig makt är särskilt tydlig (SOU 2018:46 Del 2 s. 72 ff.).

Även om begreppet myndighetsutövning utmönstrats i FL, används det fortfarande i ett stort antal andra författningar, bl.a. brottsbalken, skadeståndslagen (1972:207) och KL. Begreppet saknar dock en legaldefinition i den svenska rättsordningen.

I förarbetena (prop. 1973:90 s. 397) till RF:s bestämmelser om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till enskilda (12 kap. 4 § RF), hänvisas till definitionen av myndighetsutövning i 1971 års förvaltningslag (1971:290). Där definierades myndighetsutövning som ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande” (3 §; jfr även prop. 1971:30 s. 331). I förarbetena till FL (prop. 2016/17:180 s. 47 f.) anges vidare att *myndighetsutövning* i huvudsak omfattar

> […] beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild med stöd av en befogenhet som myndigheten har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentligrättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Det gäller oberoende av om den aktuella åtgärden uttrycker en skyldighet för någon enskild eller innebär att någon enskild gynnas i det enskilda fallet. Karaktäristiskt för dessa situationer är också att den enskilde i förhållande till det allmänna befinner sig i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Det innebär att myndigheten i dessa fall – till skillnad från i t.ex. ett avtalsförhållande – ensidigt har att besluta i saken.

Begreppet myndighetsutövning är således intimt förknippat med gränsdragningen mellan offentlig- och civilrättsliga regler. Ärenden som avgörs genom att en kommun i egenskap av civilrättslig aktör, t.ex. som fastighetsägare eller som inköpare, träffar avtal eller andra överenskommelser med enskilda, utgör inte myndighetsutövning. Vad gäller kommunal myndighetsutövning anses sådan förekomma främst i nämndernas verksamhet på det specialreglerade området. Typiska exempel på myndighetsutövning inom ramen för plan- och bygglagstiftningen är beslut om bygglov eller startbesked eller beslut som rör detaljplaneläggningen. Utanför begreppet myndighetsutövning faller t.ex. kommunal verksamhet som bedrivs med stöd endast av de allmänna kompetensreglerna i 2 kap. KL, t.ex. affärsverksamhet och egendomsförvaltning (se även avsnitt 5.7). En förutsättning för att en myndighets verksamhet ska betraktas som myndighetsutövning är således att verksamheten omfattas av någon form av offentligrättslig reglering (SOU 2018:46 Del 2 s. 72 ff.).

I detta sammanhang bör också nämnas att JO uttalat att vid bedömningen av vad som utgör myndighetsutövning ska beaktas att beredning och beslut i ett ärende i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvaltningsuppgift. JO har också uttalat att om utomstående anlitas i ärenden som innefattar myndighetsutövning, riskerar bestämmelser om t.ex. dokumentation, sekretess, partsinsyn, jäv, tjänstefelsansvar och tillsyn att helt eller delvis sättas ur spel (se JO 2001/02 s. 250 och JO 2010/11 s. 288).

5.4.2 Myndighetsutövning i detaljplaneläggningen

Kommunal detaljplaneläggning är en förvaltningsuppgift. När det gäller frågan om vilka delar i detaljplaneläggningen som faktiskt innefattar myndighetsutövning, finns en mängd omständigheter att ta hänsyn till. Det kommunala planmonopolet utgör ett starkt uttryck för samhällets makt över medborgarna och innebär att den enskilde – oavsett om den är markägare eller inte – befinner sig i en beroendeställning och därmed i en utsatt position. Flera europarättsliga och grundlagsfästa principer är tillämpliga på detaljplaneläggningen, liksom en omfattande offentligrättslig reglering i övrigt. Beslut om detaljplan ger vidare normalt sett rättsverkningar för många personer under lång tid (se även avsnitt 6.3.3).

Inledningsvis kan konstateras att kommunala beslut att *anta, ändra eller upphäva en detaljplan* självklart utgör myndighetsutövning (se Mark- och miljööverdomstolens avgörande MÖD 2017:41 och dom den 16 april 2015 från samma domstol i mål nr P 7439-14). Detsamma måste gälla upprättande av *samrådsredogörelse* (5 kap. 17 § PBL) respektive *granskningsutlåtande* (5 kap. 23 § PBL), eftersom det i dessa handlingar som regel redovisas bedömningar av olika invändningar som framförts mot planförslaget, varvid kommunen också gör avvägningar mellan olika intressen. Frågan om opartiskhet är i dessa sammanhang av särskild betydelse.[7] Även kommunens eventuella *föreläggande om anspråk på ersättning eller inlösen* (5 kap. 26 § PBL) innefattar myndighetsutövning, inte minst på grund av bestämmelsen i 14 kap. 27 § PBL som innebär att rätten till ersättning kan gå förlorad om anmälan om anspråk på ersättning inte sker i rätt tid (s.k. preklusion).

Även kommunens handläggning av ett ärende som avser *planbesked* (5 kap. 2–5 §§ PBL) bör anses innefatta myndighetsutövning. Visserligen är planbeskedet inte rättsligt bindande och det är heller inte överklagbart (13 kap. 2 § första stycket 2 PBL). Samtidigt uttalar kommunen i planbeskedet om den avser att inleda en planläggning eller inte, vilket i sin tur förutsätter i vart fall en allmän avvägning av olika intressen, däribland den enskildes egendomsskydd.

Vad gäller kommunens möjlighet att ange planens utgångspunkter och mål i ett eventuellt *planprogram* (5 kap. 10 § PBL) bör även det anses innefatta myndighetsutövning. Visserligen är planprogrammet inte rättsligt bindande och det kan heller inte överklagas särskilt, utan endast i samband med att själva planbeslutet överklagas. Samtidigt innebär programmet att förutsättningarna för både planprocessen och planinnehållet konkretiseras, vilket i sin tur avses påverka den fortsatta detaljplaneläggningen. Visst stöd för att planprogrammet innefattar myndighetsutövning återfinns även i 5 kap. 13 § PBL, av vilken framgår att om det finns ett planprogram, ska kommunen dessutom redovisa detta under samrådet.

Med det s.k. *samrådsskedet* (5 kap. 11–17 §§ PBL), förhåller det sig i viss utsträckning annorlunda. Detta genomförs tidigt i planprocessen och därmed också normalt mera förutsättningslöst och med främsta syftet att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan (5 kap. 12 § PBL). Utöver

[7] Jfr prop. 1985/86:1 s. 178, 611 och 619 samt Högsta förvaltningsdomstolens avgörande RÅ 1995 not. 141.

samrådsredogörelsen torde det i detta skede främst vara kommunens *redovisning* i samrådsskedet som kan innefatta myndighetsutövning, dvs. kommunens redovisning av bl.a. skälen för planförslaget, hur kommunen avser att handlägga förslaget och om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar (5 kap. 13 § PBL).

Samtidigt befinner sig den enskilde även under samrådsskedet i en beroendeställning i förhållande till kommunen, vilket inte har sin grund i ett frivilligt åtagande. Kommunens åtgärder under samrådsskedet, t.ex. vad beträffar kungörelse av planförslaget (om utökat planförfarande tillämpas, jfr 5 kap. 11 a och 11 b §§ PBL) eller tillgängliggörandet i övrigt av planförslaget (5 kap. 11 c § PBL), kan vidare påverka den enskildes förutsättningar för att föra sin talan och bevaka sin rätt samt i förlängningen även den enskildes klagorätt (jfr 13 kap. 11 § PBL). Åtgärderna kan vidare visserligen inte överklagas särskilt (precis som vad gäller planprogrammet), utan endast i samband med att själva planbeslutet överklagas. Å andra sidan kan rättsstridiga åtgärder och formella brister under samrådsskedet – liksom under det s.k. granskningsskedet (jfr 5 kap. 18–25 §§ PBL) – innebära att den enskilde inte kan bevaka sin rätt fullt ut och att planbeslutet upphävs med anledning av detta (13 kap. 17 § PBL). Sammantaget bör därför huvuddelen av kommunens åtgärder även under samrådsskedet betraktas som myndighetsutövning.

Mot denna bakgrund bör även kommunens *val av planförfarande* (5 kap. 7 och 7 a §§ PBL), liksom samtliga de åtgärder som kommunen vidtar under *granskningsskedet* anses innefatta myndighetsutövning.

När det gäller det beslutsunderlag som måste tas fram i arbetet med att ta fram en detaljplan, är detta i princip inte reglerat i PBL. Under rubriken *Underlag för detaljplanearbetet* finns i 5 kap. 8 och 9 §§ PBL den enda uttryckliga regleringen, vilken anger att det normalt ska finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning. Särskilt kommunens fastställande av *fastighetsförteckning* bör anses innefatta myndighetsutövning, eftersom den även ligger till grund för bl.a. avgränsningen av samrådskretsen (5 kap. 11 § PBL) och i förlängningen även av kretsen klagoberättigade (13 kap. 8 § PBL).

När det gäller beslutsunderlag i övrigt, är det viktigt att konstatera att det inte finns något som hindrar en planintressent att själv bidra med förslag till planhandlingar, dvs. plankarta och bestämmelser samt tillhörande planbeskrivning. Detsamma gäller underlag som

t.ex. en miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken, geotekniska undersökningar eller kulturhistoriska inventeringar m.m. (se vidare avsnitt 5.11). Tvärtom utgör dessa bidrag normalt en väsentlig del av kommunens beslutsunderlag och ofta en förutsättning för att kommunen ska kunna uppfylla sitt allmänna utredningsansvar (jfr 23 § första stycket FL, även avsnitt 5.6.3). Bakom sådana bidrag från planintressenten ligger ofta betydande arbetsinsatser och kostnader, men bidragen utgör inte i sig myndighetsutövning. Däremot innefattar kommunens värdering och bedömning av planintressentens förslag och underlag – liksom ställningstagandet till bl.a. behovet av ytterligare underlag – myndighetsutövning, eftersom syftet med denna bedömning är att garantera en korrekt och tillförlitlig intresseavvägning.

Sammanfattningsvis kan det uttryckas så att i stort sett samtliga bestämmelser i 5 kap. PBL som reglerar själva planförfarandet och de åtgärder som kommunen formellt har att vidta, också är ett utslag av planmyndighetens myndighetsutövning. Detta gäller i princip även att ta fram och bearbeta beslutsunderlag och planförslag, låt vara att eventuella bidrag från planintressenten i dessa delar inte i sig utgör myndighetsutövning.

Även om genomförandefrågor och t.ex. exploateringsavtal inte direkt regleras i 5 kap., bör här också nämnas att förhållandet mellan parterna i ett *exploateringsavtal* (jfr främst 1 kap. 4 §, 6 kap. 39–42 §§ samt 4 kap. 33 § tredje stycket och 5 kap. 13 § tredje stycket PBL) gör att även exploateringsavtalet bör betraktas som ett uttryck för myndighetsutövning. Kommunens planmonopol innebär som ovan nämnts att den har getts befogenheten att ensidigt bestämma om en detaljplan ska upprättas eller inte. När parterna ska ingå ett exploateringsavtal grundar sig kommunens förhandlingsposition i huvudsak på denna befogenhet. Planintressenten befinner sig alltså även här i en beroendeställning som inte har sin grund i ett frivilligt åtagande (SOU 2018:46 Del 2 s. 75). När det gäller s.k. *markanvisningsavtal* (jfr främst lagen [2014:899] om riktlinjer för kommunala markanvisningar samt 1 kap. 4 §, 4 kap. 33 § tredje stycket och 5 kap. 13 § tredje stycket PBL), grundar sig kommunens förhandlingsposition vid avtalstillfället emellertid främst på kommunens markägande, varför denna avtalstyps karaktär är mer civilrättslig än exploateringsavtalets. Inslaget av myndighetsutövning är här alltså inte lika påtagligt (SOU 2018:46 Del 2 s. 80). Det bör slutligen också nämnas

att även kommunens uttag av planavgift m.m. (12 kap. 8–11 §§ PBL) innefattar myndighetsutövning.

Sammanfattningsvis bör enligt vår mening i princip samtliga åtgärder som kommunen vidtar under planförfarandet anses innefatta myndighetsutövning. Denna slutsats ligger i linje med vissa uttalanden i doktrinen (se främst Bobergs expertanalys i JP Infonets informationstjänst JP Samhällsbyggnadsnet, den 23 november 2016; jfr även Hybbinette i Juridisk Publikation 1/2013 s. 51 ff.). Även de moment som vidtas av kommunen och som inte kan anses innefatta myndighetsutövning påverkar vidare i någon mening de moment som utgör myndighetsutövning. Den avgörande skillnaden blir här att de moment som inte utgör myndighetsutövning faktiskt kan utföras av någon annan än kommunen utan särskilt lagstöd.

5.5 Jäv

5.5.1 Allmänt om jäv

Även bestämmelserna om jäv utgör ett fundament i regleringen av den offentliga förvaltningen och bidrar som en del i det preventiva rättsskyddet till efterlevnaden av objektivitetsprincipen och kraven på framför allt saklighet och opartiskhet (jfr avsnitt 5.3).

De allmänna jävsbestämmelserna finns i 16–18 §§ FL. I 16 § punkt 4 anges att den som för en myndighets räkning tar del i handläggningen på ett sätt som kan påverka myndighetens beslut i ärendet är jävig om det finns någon annan särskild omständighet som gör att hans eller hennes opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas (s.k. delikatessjäv). Denna bestämmelse gäller således utöver de andra omständigheter som utgör jäv enligt denna paragraf (sakägar-, intresse- och släktskapsjäv, s.k. ställföreträdarjäv respektive s.k. tvåinstansjäv).

För kommunala förvaltningsmyndigheter – som t.ex. byggnadsnämnden – gäller primärt dock jävsbestämmelserna i KL (12 kap. 5 § PBL). Av 6 kap. 28 § punkt 5 och 7 kap. 4 § KL framgår att en förtroendevald eller anställd är jävig, om det i övrigt finns någon särskild omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans eller hennes opartiskhet i ärendet (delikatessjäv). Det bör i sammanhanget nämnas att de kommunalrättsliga jävsbestämmelserna även innehåller vissa undantag som inte har någon motsvarighet i FL (6 kap. 31 § KL).

I förarbetena till FL anges att allmänhetens tilltro till myndigheternas opartiskhet förutsätter att det finns rättsregler som gör det möjligt att hindra en jävig handläggare från att ta del i handläggningen av ett ärende (prop. 2016/17:180 s. 93). Syftet med jävsbestämmelserna är alltså inte bara att förhindra eller försvåra att en enskild anställd eller förtroendevald gynnar sig själv eller någon närstående, utan också att allmänhetens förtroende för myndighetens objektivitet i verksamheten ska bibehållas och stärkas (SOU 2015:24 s. 43). Det krävs alltså inte att en handläggare rent faktiskt har brustit i kraven på opartiskhet och objektivitet för att det ska vara fråga om jäv, utan det är tillräckligt att det med ett objektivt betraktelsesätt finns någon särskild omständighet som kan rubba förtroendet för handläggaren.[8]

Vad gäller själva kärnan i jävsproblematiken, kan vidare ett uttalande av JO (JO 2011/12 s. 521) ge värdefull vägledning:

> Jävsproblematiken tar inte sikte på en befattningshavares moral och kompetens utan på förekomsten av sådana yttre faktorer som placerar honom eller henne i situationer, där det allmänt sett – oberoende av vem det gäller – föreligger en risk för att ovidkommande hänsyn skulle kunna inverka (jfr Förvaltningslagsutredningens betänkande, SOU 2010:29, s. 327). Befinner vederbörande sig i en sådan situation spelar det ingen roll om man efteråt kan konstatera, att han eller hon ändå handlat helt klanderfritt. Det saknar även betydelse om den person, vars opartiskhet kan sättas i fråga, själv anser sig objektiv eller av den ansvariga myndigheten bedöms vara det; det är tillräckligt att det föreligger någon omständighet som utifrån sett är ägnad att negativt påverka tilltron till att handläggningen sker utan påverkan av ovidkommande hänsyn.

Jävsreglerna gäller vidare den som ska handlägga ett ärende. Enligt förarbetena avses här alla som tar befattning med ett förvaltningsärende på sådant sätt att de kan tänkas inverka på ärendets utgång. Detta omfattar självfallet den som har att fatta beslut. Men också den som t.ex. är föredragande eller på annat sätt deltar i ärendets slutliga handläggning omfattas, liksom den som medverkar i utredningen, framför synpunkter eller upprättar förslag till beslut (prop. 1971:30 s. 339).

Fristående uppdragstagare[9] anses dock generellt inte omfattas av FL och jävsbestämmelserna, även om de fått ett uppdrag från en

[8] Se NJA 2010 s. 274, HFD 2011 ref. 15 och NJA 2014 s. 482 samt JO 2015/16 s. 412 och JO:s beslut den 22 oktober 2018, dnr 753-2017.

[9] Med uppdragstagare avses normalt en person, ett företag eller motsvarande som bistår t.ex. en myndighet eller ett annat företag utan att vara anställd hos denne, exempelvis en konsult.

myndighet. JO har uttalat att för att jävsbestämmelserna faktiskt ska vara tillämpliga på en uppdragstagare, krävs både att denna har faktiskt inflytande över ärendet och att denna har en formell ställning som handläggare eller beslutsfattare. Jävsbestämmelserna blir alltså inte tillämpliga på den som har ett faktiskt inflytande, så länge denna inte också är knuten till myndigheten så som en befattningshavare är.

JO har också uttalat att när en enskild uppdragstagare anlitas i en myndighets verksamhet, är det viktigt att det avtal som ligger till grund för uppdraget formuleras så att det framgår vad uppdragstagaren ska göra och vilka förpliktelser som följer med detta. Myndigheten måste för att leva upp till objektivitetsprincipen säkerställa såväl att de bedömningar som görs är sakliga och opartiska, som att det inte beträffande uppdragstagaren finns omständigheter som är ägnade att negativt påverka tilltron till objektiviteten i det tillämpade förfarandet. De överväganden som myndigheten därvid har att göra är i praktiken av samma slag som när en handläggares eller beslutsfattares opartiskhet ska bedömas.[10]

5.5.2 Jäv i detaljplaneläggningen

När extern personal anlitas ska som ovan nämnts jävsfrågan uppmärksammas särskilt (prop. 1985/86:1 s. 309 f. och prop. 1990/91:146 s. 21). Om kommunen anlitar konsulter eller motsvarande i detaljplaneläggningen, ställs således krav på säkerställandet av att de bedömningar som görs är sakliga och opartiska (jfr även objektivitetsprincipen). Detta gäller rimligen i än högre utsträckning när det är planintressenten själv som bidrar med konsulter eller med utredning och underlag i övrigt i detaljplaneläggningen. Frågan om opartiskhet är av särskild betydelse när det gäller t.ex. upprättande av samrådsredogörelse (5 kap. 17 § PBL) respektive granskningsutlåtande (5 kap. 23 § PBL), eftersom det i dessa handlingar som regel redovisas bedömningar av olika invändningar som framförts mot planförslaget, varvid också avvägningar mellan olika intressen görs.[11]

Från praxis kan hänvisas bl.a. till MÖD 2017:41. En byggnadsnämnd antog en detaljplan som möjliggjorde byggande av bostadshus. Under samrådet yttrade sig kommunstyrelsen och tillstyrkte att

[10] Se angående detta och ovanstående stycke JO 1990/91 s. 224, JO 2010/11 s. 278 och JO 2011/12 s. 521.
[11] Se prop. 1985/86:1 s. 178, 611 och 619 samt RÅ 1995 not. 141 och RÅ 2008 not. 181.

planen antogs. Kommunstyrelsens yttrande fattades på delegation av ett kommunalråd. Samma kommunalråd var även vice ordförande i den kommunala stiftelse som skulle uppföra bostadshusen. Mark- och miljööverdomstolen fann i och för sig att en jävssituation förelegat. Kommunstyrelsens yttrande ansågs dock inte utgöra myndighetsutövning, vilket medförde att undantaget i 6 kap. 31 § första stycket KL var tillämpligt. Undantaget innebär att om ett ärende hos en nämnd berör en kommunal stiftelse, ska varken ställföreträdarjäv eller delikatessjäv anses föreligga enbart på grund av att den som handlägger ärendet är ställföreträdare för stiftelsen eller på något annat sätt är knuten dit. Således skulle nämndens planbeslut inte upphävas på grund av jäv i samband med handläggningen. Från praxis kan hänvisas även till t.ex. RÅ 1995 not. 141, RÅ 2008 not. 181 och RÅ 2009 not 17.

5.6 Förvaltningslagen

5.6.1 Allmänt om förvaltningslagen

FL innehåller generella förfaranderegler för i första hand de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna, t.ex. byggnadsnämnden. Förutom jäv (se avsnittet ovan) regleras bl.a. en myndighets serviceskyldighet, kommuniceringsplikt och utredningsansvar. Vidare finns bestämmelser om t.ex. tolkning och översättning och om samverkan med andra myndigheter samt om hur beslut fattas och överklagas.

FL är subsidiär, vilket innebär att om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från lagen, tillämpas i stället den bestämmelsen (4 §). Frågan om en bestämmelse i en specialförfattning innebär en avvikelse från lagen eller inte får avgöras med tillämpning av sedvanliga tolkningsmetoder. Av särskild betydelse torde då ofta vara vilket syfte specialregleringen har och hur fullständigt den reglerar förfarandet. De avvikande bestämmelserna i en specialförfattning kan t.ex. i en viss typ av ärenden innebära att högre krav ställs på en myndighet att tillgodose enskildas rättssäkerhetsintressen än vad som allmänt gäller, exempelvis genom mer långtgående krav på dokumentation eller muntlighet i förfarandet. Avvikelser i en specialförfattning kan också innebära att

det i ett visst avseende ställs lägre krav än vad som följer av den allmänna regleringen, t.ex. när det gäller kravet på motivering av beslut (prop. 2016/17:180 s. 288 f.).

Vidare bör nämnas att enligt 2 § FL är ett stort antal bestämmelser i lagen inte tillämpliga vid handläggning av sådana ärenden hos myndigheter i kommuner där besluten kan laglighetsprövas genom att överklagas enligt 13 kap. KL (jfr avsnitt 5.7).

5.6.2 Förvaltningslagen i detaljplaneläggningen

Partsställningen i ett planärende

För att kunna ta ställning till FL:s tillämplighet i detaljplaneläggningen är frågan om partsställningen i ett planärende central. Eftersom kommunen rättsligt sett har en exklusiv rätt att inleda ett planärende (avsnitt 3.3.1), finns det i förvaltningsrättslig mening inte någon sökande i ett planärende. Att en planintressent kan vara part i civilrättsligt hänseende, t.ex. i ett plankostnadsavtal, exploateringsavtal eller någon annan form av genomförandeavtal med kommunen eller att intressenten kan komma att bli skyldig att erlägga s.k. planavgift enligt 12 kap. 9 § PBL, innebär enligt vår mening inte heller att partsställning uppstår i förvaltningsrättsligt hänseende.

En planintressent kan naturligtvis även vara s.k. känd sakägare. Med dessa avses i princip fastighetsägare och innehavare av annan särskild rätt till egendom och övriga berörda boende inom planområdet och i direkt anslutning till detta (jfr även 5 kap. 9 och 11 §§ PBL). Sakägare intar partsställning i mark- och miljödomstol, för det fall de överklagar ett beslut om detaljplan dit. Det förutsätter att de kvalificerar sig enligt talerättsregeln i 13 kap. 8 § PBL och enligt aktivitetskravet i den kompletterande talerättsregeln i 11 § samma kapitel.[12] Enligt vår uppfattning intar emellertid dessa sakägare generellt inte partsställning redan i planärendet hos kommunen. Partsställning torde dock kunna uppkomma om de föreläggs att inom en viss tid anmäla anspråk på ersättning eller inlösen (5 kap. 26 § PBL).

Att kommunen enligt 5 kap. 11 § PBL har en skyldighet att samråda med de kända sakägarna – och även med enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av planförslaget – kan knappast i sig vara

[12] Jfr 5 kap. 2 § lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar samt NJA 2017 s. 3 och NJA 2017 s. 421.

tillräckligt för att konstituera ställning av part för en planintressent. Samrådet syftar i och för sig inte bara till att förbättra kommunens beslutsunderlag, utan också till att ge dem som berörs av planen möjlighet till insyn i planarbetet och till påverkan på planens utformning (5 kap. 12 § PBL). Samtidigt tar denna möjlighet till insyn och påverkan främst sikte på att garantera ett fullgott medborgarinflytande i den fysiska planeringen (jfr prop. 1994/95:230 s. 62 ff.).

Att samrådet innefattar myndighetsutövning från kommunens sida, bör inte heller per automatik innebära att sakägarna intar partsställning (jfr den äldre förvaltningslagen [1986:223], i vilken gjordes tydlig åtskillnad mellan myndighetsutövning mot enskild respektive sökande, klagande eller annan part; även prop. 2016/17:180 s. 47 f. och 79 f.).

Att enskilda, vare sig de är planintressenter eller sakägare eller bådadera, i princip inte intar partsställning i planärendet, korresponderar enligt vår mening också med att om kommunen fattar ett beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, får det beslutet endast överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. KL (13 kap. 1 § första stycket punkt 4 PBL).

Förvaltningslagens tillämplighet i planärenden

Som ovan nämnts är FL:s allmänna förfaranderegler tillämpliga endast när förfaranderegler saknas i specialförfattning. Det betyder först och främst att när det gäller detaljplaneläggning ska samtliga *uttryckliga* förfaranderegler i främst 5 kap. PBL – t.ex. de om planbesked, om planförfarande, samråd och granskning samt om planantagande – tillämpas i stället för de i FL. Som ett exempel kan nämnas att FL:s bestämmelser om dröjsmålstalan (11 och 12 §§) inte är tillämpliga i ett planbeskedsärende, eftersom 5 kap. 4 § PBL exklusivt reglerar tidsfrister vid begäran om planbesked.

Det betyder också att de särskilda reglerna i 13 kap. PBL om bl.a. överklagbarhet, instansordning och överklagandetid tillämpas i stället för FL:s motsvarande regler. I övrigt gäller dock FL:s regler, vilket dessutom framgår direkt av 13 kap. 16 § PBL. Detsamma gäller även t.ex. rätten att överklaga, där det i 13 kap. 8 § PBL finns en uttrycklig hänvisning till 42 § FL.

Det bör också nämnas att FL:s förfaranderegler är subsidiära även i förhållande till de i KL, vilket exempelvis innebär att det är KL:s och inte FL:s jävsbestämmelser som är tillämpliga i ett detaljplaneärende (jfr avsnitt 5.5.1). Även KL:s bestämmelser om t.ex. hur beslut fattas, omröstning och reservation och avvikande mening (jfr främst 6 kap. 33 § och 5 kap. 53–56 §§) tillämpas i stället för motsvarande i FL (jfr främst 28–30 §§).

FL:s regler gäller således subsidiärt om uttryckliga förfaranderegler saknas i PBL (eller KL). Men ytterligare en förutsättning att beakta vad gäller FL:s tillämplighet är om det har varit *avsikten* att exklusivt reglera en förfarandefråga i PBL eller inte. Det betyder att även om en uttrycklig förfaranderegel i och för sig saknas i PBL, kan t.ex. uttalanden i förarbeten också utesluta en tillämpning av vissa av FL:s förfaranderegler i vissa situationer (se t.ex. prop. 1985/86:1 s. 730 f.). Som ovan nämnts påverkas FL:s tillämplighet även av partsställningen i planärendet. Som ett exempel kan nämnas att FL:s bestämmelser om bl.a. framställningar från enskilda (19 §) och om dröjsmålstalan (11 och 12 §§) inte är tillämpliga i ett planärende eftersom 5 kap. PBL – och framför allt det kommunala planmonopolet – som sagt bygger på att ingen annan än kommunen kan *inleda* ett planärende (jfr JO 2000/01 s. 484). Av samma skäl är FL:s bestämmelser om s.k. partsinsyn (10 §), om ombud och biträde (14 och 15 §§), om parts utredningsansvar (23 § andra och tredje styckena) och om kommuniceringsplikt (25 §) inte tillämpliga i ett planärende, eftersom det helt enkelt saknas parter i förvaltningsrättslig mening i ärendet.

En annan sak är att planmyndighetens allmänna utredningsansvar (jfr 23 § första stycket FL) naturligtvis kan innebära att planintressenten – trots att den inte är part – exempelvis bör få tillfälle att yttra sig i planärendet (jfr även 5 kap. 11 § PBL). Syftet härmed är då i första hand att berika beslutsunderlaget i planärendet, precis som med t.ex. samrådet (jfr vidare avsnittet nedan).

Det är vidare lika klart att FL:s bestämmelser om bl.a. legalitet, objektivitet och proportionalitet (5 §) är tillämpliga (jfr avsnitt 5.3), liksom i princip bestämmelserna om service, tillgänglighet och samverkan i den enskildes intresse (6–8 §§), om utgångspunkter för handläggning av ärenden (9 §; jfr även prop. 2013/14:126 s. 72), om tolkning och översättning (13 §), om utredningsansvar (23 § första stycket) och remiss (26 §) samt om dokumentationsplikt (27 §).

Som ovan nämnts (avsnitt 5.6.1) är det enligt 2 § FL ett stort antal bestämmelser som i och för sig inte är tillämpliga vid handläggning av sådana ärenden hos kommunen där besluten kan laglighetsprövas enligt 13 kap. KL. Vidare får visserligen beslut att *inte* anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 13 kap. 1 § punkt 4 PBL endast överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. KL. Samtidigt framgår av 13 kap. 3 § KL att bestämmelserna i det kapitlet inte gäller om det i lag eller annan författning finns särskilda bestämmelser om överklagande. Och sådana särskilda bestämmelser om överklagande av kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser finns i 13 kap. 2 a och 17 §§ PBL. Det bör också nämnas att en kommunal myndighet som regel bör välja att tillämpa FL fullt ut vid handläggningen i ett enskilt fall när den har svårt att på förhand bedöma om ett avgörande i ärendet får angripas enligt KL eller enligt en specialförfattning (prop. 1985/86:80 s. 82 och prop. 2016/17:180 s. 29).

Slutsatsen enligt vår mening blir därmed att FL:s bestämmelser i och för sig är generellt tillämpliga i den kommunala detaljplaneläggningen, men endast i de fall där uttryckliga förfaranderegler saknas i PBL (eller KL) och där dessutom avsikten inte har varit att exklusivt reglera dessa fall i PBL.

5.6.3 Särskilt om utredningsansvaret i detaljplaneläggningen

Vad gäller kommunens utrymme att tillåta en planintressents medverkan i detaljplaneläggningen, bör något också sägas om det förvaltningsrättsliga utredningsansvaret. Av 23 § första stycket FL framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. officialprincipen. Enligt praxis anses utredningsskyldigheten vara beroende av bl.a. ärendets natur, vem som tagit initiativ till ärendet, partsställning, vad som är oklart i en parts framställning, om det finns ett starkt allmänt intresse i ärendet och parternas styrkeförmåga i processen.[13]

[13] Jfr RÅ 2006 ref. 15, RÅ 2006 ref. 46, RÅ 2010 ref. 120 och HFD 2014 ref. 50.

I detaljplaneläggningen innebär detta att det är byggnadsnämnden – i egenskap av planmyndighet – som har att tillse att planärendet är tillräckligt utrett, vilket för övrigt kan sägas ligga redan i det kommunala planmonopolet.

Som ovan konstaterats inleds ett planärende i förvaltningsrättslig mening alltid av kommunen och någon egentlig motpart finns inte (avsnitt 5.6.2). Samtidigt sker detaljplaneläggning ofta på initiativ av en fastighetsägare, byggherre eller annan planintressent, vilka på grund av planmonopolet står i beroendeförhållande till kommunen. Ett planärende rör dessutom nästan alltid starka och motstående både allmänna och enskilda intressen. Kommunens utredningsansvar är således långtgående i ett planärende. Av domstolspraxis rörande om brister i kommunens handläggning av planärendet varit sådana att det förelegat hinder för detaljplanens antagande, framgår att kommunen måste säkerställa ett tillförlitligt beslutsunderlag gällande t.ex. luftkvalitet, buller och dagvattenhantering.[14]

Eftersom den enskilde saknar möjlighet att inleda ett planärende, är 19 och 20 §§ FL, som avser framställningar från enskilda och om åtgärder för att rätta till brister i en framställning, inte direkt tillämpliga i ett planärende. I byggnadsnämndens allmänna utredningsansvar enligt 23 § första stycket FL bör dock ligga att en planintressent – trots att den inte är part – normalt bör få tillfälle att yttra sig i planärendet (jfr även 5 kap. 11 § PBL). Syftet härmed är då, precis som med t.ex. samrådet, i första hand att berika planmyndighetens beslutsunderlag. Utredningsansvaret – tillsammans med den allmänna serviceskyldigheten enligt 6 § andra stycket FL – innebär att byggnadsnämnden också bör kunna vägleda planintressenten t.ex. när det gäller vilka underlag som denna lämpligen kan bidra med i planärendet (jfr även 20 § första stycket FL). Sådan vägledning ligger dessutom normalt även i planintressentens eget intresse, inte minst på grund av att denne kan komma att få ett kostnadsansvar för planarbetet, antingen genom att sådant ansvar regleras i genomförandeavtal eller genom uttag av planavgift med stöd av 12 kap. 9 § PBL.

Avslutningsvis bör nämnas att kommunens yttersta utredningsansvar i planärendet också innebär att underlåtenhet att i tillräcklig utsträckning utreda markens lämplighet för bebyggelse i vissa fall

[14] Jfr MÖD:s domar den 10 april 2013 i mål nr P 6594-12, den 7 januari 2013 i mål nr P 1241-12, och den 24 januari 2013 i mål nr P 7817-12.

kan leda till skadeståndsskyldighet.[15] Detta gäller även om en utredning eller beslutsunderlag i övrigt upprättats av en planintressent eller konsult knuten till denna (se Boberg i JP Infonet den 23 november 2016; jfr även avsnitt 5.11).

5.7 Den kommunala kompetensen

5.7.1 Allmänt om den kommunala kompetensen

Kommunernas utrymme att tillåta att en planintressent medverkar i detaljplaneläggningen är också kommunalrättsligt begränsat. För att närmare kunna beskriva detta utrymme, bör först något allmänt nämnas om kommunal verksamhet och om kommunala förvaltningsuppgifter.

Den kommunala verksamheten är mycket omfattande och varierande. Verksamheten regleras i huvudsak antingen genom specialförfattning eller genom bestämmelserna om den allmänna kommunala kompetensen. De flesta av de kommunala förvaltningsuppgifter som regleras i specialförfattning är obligatoriska för kommunen att utföra, t.ex. kommunala uppgifter enligt socialtjänstlagen (2001:453) och livsmedelslagen (2006:804), men också enligt PBL (jfr även 2 kap. 9 § KL). Ofta handlar det om kommunal verksamhet som riktar sig mot enskild och som dessutom innefattar myndighetsutövning. Sådana kommunala beslut överklagas som huvudregel genom förvaltningsöverklagande (förvaltningsbesvär), normalt till följd av en särskild överklagandebestämmelse i specialförfattning, och således inte enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. KL (13 kap. 3 § KL). Detta innebär i sin tur att samtliga förfaranderegler i FL är subsidiärt tillämpliga, för det fall inte annat följer av KL eller specialförfattning (se avsnitt 5.6).

Kommunernas frivilliga (fakultativa) verksamhet, dvs. verksamhet som inte är obligatorisk enligt specialförfattning, regleras i huvudsak av bestämmelserna om kommunala angelägenheter i 2 kap. KL. Bestämmelserna bygger på tanken att en kommun får ägna sig åt vilken verksamhet som helst, så länge den inte strider mot vissa kompetensbegränsande principer. Den allmänna kommunala kompetensen utvidgas dessutom genom lagen (2009:47) om vissa kommunala

[15] Se Svea hovrätts dom den 20 september 2013 i mål nr T 7240-12 och Hovrätten för Västra Sveriges dom den 20 december 2013 i mål nr T 4719-12.

befogenheter samt i vissa fall av bestämmelser i andra författningar. Kommunala beslut som rör den frivilliga verksamheten överklagas genom laglighetsprövning enligt 13 kap. KL.

I detta sammanhang bör också nämnas att enligt 3 kap. 12 § KL får kommuner, med de begränsningar som framgår av lag, överlämna skötseln av kommunala angelägenheter till privata utförare. I 10 kap. KL finns mer konkreta bestämmelser om överlämnande av kommunala angelägenheter. I 10 kap. 1 § anges att kommunfullmäktige får, om det inte i lag eller annan författning anges att angelägenheten ska bedrivas av en kommunal nämnd, besluta att lämna över skötseln av en kommunal angelägenhet till en juridisk person eller en enskild individ. Om skötseln av angelägenheten innefattar myndighetsutövning, får den lämnas över endast om det finns stöd för det i lag. I 7 § samma kapitel anges att med en privat utförare avses en juridisk person eller en enskild individ som har hand om skötseln av en kommunal angelägenhet enligt 1 §.

En kommunal angelägenhet får således i princip inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt, om det i en författning har angetts att ett visst kommunalt organ ska handha detta. Det är dock inte uteslutet att vissa delar av en specialreglerad uppgift, t.ex. vissa driftsfrågor eller andra verkställighetsuppgifter, kan bedrivas i privaträttsliga former. Möjligheterna till detta är främst beroende av hur specialförfattningen är utformad inom det aktuella området (prop. 1992/93:43 s. 5). I doktrinen har framhållits att om särskild ordning är föreskriven kan inte delar av ärendehandläggningen överlämnas till någon utanför den kommunala organisationen, utan endast vad som karaktäriseras som faktiskt handlade (se Örnberg, Kommunal verksamhet genom privaträttsliga subjekt, 2014, s. 340). Enligt Hööks mening är det dock ovisst om 10 kap. 1 § KL kan tolkas så långtgående (se Höök, Kommunallag [2017:725] 10 kap. 1 §, Lexino den 30 maj 2018).

Vidare bör nämnas förbudet i 2 kap. 8 § KL mot individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare, vilket får lämnas endast om det finns synnerliga skäl för det.[16] Stöd till enskilda näringsidkare är endast i undantagsfall möjligt. Det innebär t.ex. att ett kommunalt beslut om att lägga ut viss verksamhet på entreprenad inte får utformas på sådant sätt att beslutet innebär ett otillåtet stöd (jfr RÅ 2010

[16] Om det är fråga om enskild som inte är näringsidkare, innebär kravet på allmänintresse i 2 kap. 1 § KL som huvudregel också ett förbud mot understöd av enskild, om inte stöd för detta finns i specialförfattning.

ref. 100). Vid bedömningen av om det är fråga om stöd eller inte, bör beaktas bl.a. om åtgärden i fråga innebär någon form av förmögenhetsöverföring, om åtgärden är ägnad att leda till eftersträvad effekt, om åtgärden står i missförhållande till förväntad nytta och om åtgärden innebär otillbörligt gynnande av enskild (jfr RÅ 1992 ref. 71, RÅ 1993 ref. 35 och RÅ 2010 ref. 119 I och II).

Synnerliga skäl för att tillåta stöd till enskild näringsidkare inskränker sig numera i princip till att tillgodose basal samhällsservice i glesbygd, som t.ex. bensinstation och livsmedelshandel. Om synnerliga skäl inte föreligger, är stödet inte kompetensenligt, utan olagligt och får därmed inte ges.

Det finns även begränsningar för en kommun när den agerar inom ramen för sin kompetens. Här bör framför allt nämnas den s.k. likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § KL (jfr även 1 kap. 9 § RF och avsnitt 5.3), vilken innebär att kommunens medlemmar ska behandlas lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Principen innebär att medlemmar eller grupper av medlemmar i samma situation ska behandlas lika. Särbehandling får endast ske på saklig och objektiv grund. För att principen ska tillämpas krävs det att kommunen är i kontakt med sina medlemmar just i deras egenskap av medlemmar.

Likställighetsprincipens närmare innebörd varierar från verksamhetsområde till verksamhetsområde. Den omfattar områden där kommunen i egenskap av ett offentligrättsligt subjekt fattar beslut i förhållande till kommunmedlemmarna. Det är då fråga om ärenden som innefattar myndighetsutövning eller andra förvaltningsuppgifter. Utanför principens tillämpningsområde faller bl.a. situationer då intresset och behovet av effektivitet i den ekonomiska förvaltningen samt intresset av skydd för den kommunala förmögenheten motiverar att en kommun ska ha samma handlingsfrihet som ett privaträttsligt subjekt. Exempel på sådana situationer är när en kommun köper och säljer fastigheter, anställer personal eller vidtar andra åtgärder för att sköta sin förmögenhetsförvaltning (SOU 2018:46 Del 2 s. 86 f., även SOU 2012:91 s. 201).

5.7.2 Den kommunala kompetensen i detaljplaneläggningen

Som tidigare konstaterats, är planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen inte uttryckligen reglerad i vare sig PBL eller annan specialförfattning. Samtidigt begränsas kommunens utrymme att tillåta detta av grundlagsfästa principer och bestämmelser om bl.a. myndighetsutövning och jäv (se avsnitt 5.3–5.6). Kommunens utrymme begränsas dessutom i viss utsträckning av de ovan nämnda kompetensbegränsningarna i 2 kap. och av bl.a. 10 kap. 1 § KL.

En första generell kommunalrättslig begränsning ligger i PBL:s reglering av vilka angelägenheter som kommunen ska handha och att dessa angelägenheter i princip inte får överlåtas. Ytterligare begränsningar som kan aktualiseras vid en planintressents medverkan i detaljplaneläggningen, är det kommunalrättsliga förbudet i 2 kap. 8 § KL mot individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare samt likställighetsprincipen i 2 kap. 3 § KL. Det finns således inte något utrymme för en kommun att t.ex. tillämpa bestämmelserna om avgiftsuttag (12 kap. 8–10 §§ PBL) på ett sätt som strider mot likställighetsprincipen (jfr RÅ 1990 ref. 109). Om exploateringsavtal upprättas och planintressenten i avtalet åtar sig att själv utföra delar av planarbetet, ska vidare för att undvika dubbelräkning i sådana fall den taxebaserade planavgiften helt eller delvis reduceras (SOU 2012:91 s. 203).

Avslutningsvis bör nämnas att oavsett om det är fråga om kommunal verksamhet som regleras av specialförfattning eller av bestämmelserna om kommunernas allmänna kompetens, gäller vidare bestämmelserna i 1–12 kap. KL, t.ex. om organisation, verksamhetsformer, delegation, jäv och om beslutsfattande och arbete i nämnd och förvaltning i övrigt.

5.8 Statsstöd

5.8.1 Allmänt om statsstöd[17]

EU:s konkurrenslagstiftning syftar till att på den inre marknaden förebygga en konkurrenssnedvridning antingen orsakad av företag genom avtalade konkurrensbegränsande samarbeten, företagskoncentrationer och missbruk av dominerande ställning (Fördraget om

[17] Avsnittet är i huvudsak baserat på SOU 2012:91 s. 239 ff., SOU 2015:24 s. 368 ff. och SOU 2018:46 Del 2 s. 85 f.

Europeiska unionens funktionssätt [EUF-fördraget], artikel 101–106) eller orsakad av medlemsstater genom statliga stöd till företag (artikel 107–109).

Om en planerad stödåtgärd bedöms vara förenlig med 2 kap. 8 § KL, måste kommunen således också ta ställning till frågan om stödet är förenligt med EU:s statsstödsregler. Enligt dessa är statsstöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstater (artikel 107 i EUF-fördraget). Med statsstöd avses stöd från stat, kommun eller landsting till en verksamhet som typiskt sett bedrivs på en marknad. Statsstöd är ett objektivt begrepp som ska definieras i relation till stödets effekt och inte dess syfte. Begreppet stöd har inte definierats i fördragen. EU-domstolen har dock slagit fast att begreppet inte bara omfattar konkreta förmåner. Det omfattar även ingripanden som på olika sätt minskar de kostnader som normalt belastar ett företags budget och som därigenom, utan att utgöra en subvention, får samma effekt. Exempel på åtgärder som anses som stöd är direkta bidrag, räntesubventioner och upplåtande eller överlåtelse av kommunal mark eller byggnader till ett pris understigande gällande marknadspriser eller till särskilt förmånliga villkor, om det snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen.

Generella landsomfattande system som utan åtskillnad gynnar alla företag som är etablerade i landet är inte stöd. Trots förbudsprincipen i artikel 107 är det möjligt att lämna statligt stöd som EU-kommissionen förklarat förenligt med den inre marknaden. Stödet får lämnas först sedan det anmälts till och godkänts av kommissionen (artikel 108.3 sista meningen). Bestämmelsen har direkt effekt, vilket innebär att det ger upphov till rättigheter för enskilda som kan åberopas inför nationella domstolar. Kommissionen har behörighet att medge undantag från genomförandeförbudet för stöd för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 106). Vidare har rådet med stöd av artikel 109 bemyndigat kommissionen att utfärda undantag från genomförandeförbudet (s.k. gruppundantag) avseende vissa uppräknade kategorier av statligt stöd (artikel 107.3). Bestämmelser om hur dessa regler ska tillämpas finns i lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler.

Enligt EU:s regler om statsstöd ska offentliga försäljningar av egendom i princip ske till marknadspris för att inte försäljningen ska

riskera att bedömas som otillåtet statsstöd. Kommissionen har utarbetat en vägledning för hur prissättningen vid överlåtelser av mark och byggnader bör ske för att utesluta eventuellt otillåtet statsstöd. Där anges i princip två metoder som kan tillämpas: Överlåtelse genom ett anbudsförfarande eller överlåtelse utan ett anbudsförfarande, men med en expertvärdering.

5.8.2 Statsstöd i detaljplaneläggningen

De frågor som kan uppstå i detaljplaneläggningen är i nu aktuella hänseenden väsentligen desamma som de som kan uppstå vad gäller otillåtna kommunalrättsliga stöd (jfr 2 kap. 8 § KL och föregående avsnitt). Om bedömningen görs att det är fråga om statsstöd, finns det dock – till skillnad från vad gäller enligt KL – under vissa förutsättningar möjlighet att tillämpa gruppundantag eller att notifiera stödet till kommissionen för prövning och eventuellt godkännande av stödet.

5.9 Upphandlingsplikt

5.9.1 Allmänt om upphandlingsplikt

Även EU:s direktiv om offentlig upphandling, det s.k. LOU-direktivet[18], har ett samband med EU:s konkurrenslagstiftning genom att s.k. upphandlande myndigheter och enheter ska främja konkurrensen i samband med upphandling av varor och tjänster (jfr SOU 2012:91 s. 233).

Reglerna om offentlig upphandling ska garantera att tilldelningen av offentliga kontrakt inom EU sker i enlighet med de allmänna principer som följer av EUF-fördraget, inte minst principerna om transparens, likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Även om en tillämpning av upphandlingsreglerna i många situationer mycket väl kan leda till att upphandlande myndigheter kan göra goda affärer, är det inte det primära syftet med reglerna. Ett sådant resultat i det enskilda fallet kan snarare ses som en konsekvens av regleringen. Anledningen till att den offentliga upphandlingen är strikt reglerad är i stället att den ska medverka

[18] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

till att EU:s mål om en inre marknad kan realiseras. För att säkra att offentliga kontrakt tilldelas i enlighet med de allmänna principerna, har det på EU-nivå ansetts vara ändamålsenligt att ålägga medlemsstaterna att reglera den offentliga upphandlingen i enlighet med vad som bl.a. föreskrivs i LOU-direktivet, det s.k. LUK-direktivet om upphandling av koncessioner och det s.k. LUF-direktivet om upphandling inom försörjningssektorerna[19] (jfr SOU 2012:91 s. 244 ff.). I Sverige har direktiven implementerats genom bl.a. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

5.9.2 Upphandlingsplikt i detaljplaneläggningen

De upphandlingsrättsliga frågor som kan aktualiseras i detaljplaneläggningen och som rör vårt uppdrag handlar i första hand om när kommunen bör anses vara en upphandlande myndighet – eller en avropande myndighet enligt ramavtal – av exempelvis konsulttjänster och när det i stället bör anses vara planintressenten som, eventuellt efter viss vägledning från kommunen, bidrar med t.ex. konsulter och beslutsunderlag i övrigt.

Även om 19 och 20 §§ FL om framställningar från enskilda och om åtgärder för att rätta till brister i en framställning inte är tillämpliga – eftersom den enskilde saknar möjlighet att inleda ett planärende och därmed heller inte är part i ärendet – bör planmyndigheten inom ramen för sin allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket och sitt allmänna utredningsansvar enligt 23 § första stycket FL kunna i vart fall vägleda planintressenten vad beträffar vilka underlag som erfordras i planärendet (jfr avsnitt 5.6.3). Någon upphandlingsplikt uppkommer rimligen inte om det är planintressenten som helt på eget initiativ bidrar med underlag. Detsamma torde gälla om planintressenten självmant bidrar med underlag efter viss vägledning från planmyndighetens sida, i vart fall om vägledningen grundat sig på myndighetens allmänna serviceskyldighet och utredningsansvar.

[19] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

Avslutningsvis kan nämnas att även om kommunen själv anlitar konsulter etc. kan det ifrågasättas om det är fråga om en upphandlingspliktig situation, men då endast i de situationer där det är planintressenten som i slutänden ändå belastas den aktuella kostnaden genom planavgift eller enligt genomförandeavtal (jfr 12 kap. 8 och 9 §§ PBL).[20]

5.10 Rättsliga begränsningar i övrigt

Utöver vad som beskrivits i avsnitten ovan, bör nämnas att utrymmet för kommunen att tillåta att planintressenten medverkar i detaljplaneläggningen även kan påverkas av att kommunen har ett ansvar enligt ett stort antal specialförfattningar. I ett planärende kan aktualiseras t.ex. frågor som rör kommunens ansvar enligt skollagen (2010:800), lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, fastighetsbildningslagen (1970:988), ordningslagen (1993:1617) och lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar[21] samt kommunens ansvar avseende miljöbedömningar enligt 6 kap. miljöbalken. Även andra frågor kan uppkomma i detaljplaneläggningen, t.ex. komplicerade frågeställningar rörande konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (den s.k. Esbokonventionen) och rörande kraven på att informera grannländer och allmänheten om planerade verksamheter som kan orsaka miljöeffekter (se 6 kap. 33 § miljöbalken). Även FN-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (den s.k. Århuskonventionen), med det övergripande syftet att allmänheten ska ges en rätt att delta i beslutsprocesser som har inverkan på miljön, kan uppkomma.

Det krävs normalt även omfattande och tidsödande kommunintern samverkan mellan en rad olika nämnder och förvaltningar för att klargöra förutsättningarna för detaljplaneläggningen, något som en planintressent har begränsade möjligheter – både formellt och praktiskt – att påverka eller påskynda.

[20] Jfr t.ex. Boverkets rapport 2017:27, ”Upphandling och exploateringsavtal – LOU:s tillämpning på 6 kap. 40 § PBL”; se även SOU 2015:109 s. 284 ff., SKL:s cirkulär 2003:109 samt Dahlström i Upphandlingsrättslig Tidskrift 4/2017 s. 229.

[21] Jfr även Utredningen om kommunal planering för bostäders slutbetänkande *Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar* (SOU 2018:35).

Vidare finns det bestämmelser om offentlighet och sekretess (jfr främst offentlighets- och sekretesslagen [2009:400], OSL, och bestämmelserna i dataskyddsförordningen[22]), som kan begränsa möjligheten för en planintressent att medverka i planläggningen.[23]

Dessutom finns det civilrättsliga begränsningar, som också är tillämpliga på en kommun. Det handlar framför allt om avtalslagens (1915:218) regler om bl.a. rättsstridigt tvång och jämkning av oskäliga avtalsvillkor (se 29 och 36 §§) och den praxis som utvecklats i anslutning till detta (SOU 2012:91 s. 201). I sammanhanget kan nämnas att det finns en förhållandevis omfattande – men dock i huvudsak äldre – praxis om att en kommun i civilrättsliga överenskommelser inte kan göra offentligrättsliga utfästelser eller kräva förpliktelser av den enskilde i strid med offentligrättslig reglering.[24] Vissa frågor som rör t.ex. tjänstefelsansvaret eller det allmännas tillsyn kan en kommun och dess motpart över huvud taget inte disponera över i ett civilrättsligt avtal (se JO 2001/02 s. 250, särskilt s. 262).

Det bör också nämnas att det i 3 kap. skadeståndslagen finns regler om skyldighet för en kommun att ersätta bl.a. skada som vållas genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i verksamhet för vars fullgörande kommunen svarar. Kommun kan också under vissa förutsättningar bli skadeståndsskyldig om den genom fel eller försummelse lämnar felaktiga upplysningar eller råd. Skadeståndsskyldighet kan dessutom i vissa fall föreligga om skadan uppkommit till följd av att den skadelidandes rättigheter enligt Europakonventionen har överträtts från kommunens sida.

Vidare finns det vissa straffrättsliga regleringar som t.ex. tjänstefelsansvaret i 20 kap. brottsbalken. Av 1 § framgår bl.a. att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften ska dömas för *tjänstefel* till böter eller fängelse i högst två år.

I 3 § anges bl.a. att röjer någon uppgift, som han är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande

[22] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

[23] I sammanhanget bör nämnas att i 11 kap. 65 § PBL anges att den som i ett ärende som gäller tillsyn (och således inte detaljplaneläggning; vår anmärkning) enligt PBL m.m. fått information om någons affärs- eller driftsförhållanden eller förhållanden av betydelse för landets försvar, får inte obehörigen röja eller utnyttja informationen. I det allmännas verksamhet tillämpas dock som sagt i stället OSL.

[24] Se RÅ 1967 ref. 25, RÅ 1968 ref. 8, RÅ 1975 Ab 487, RÅ 1980 Ab 425, NJA 1980 s. 1, RÅ 1991 ref. 59, RÅ 1995 not. 141 och RÅ 1997 ref. 66; jfr även 6 kap. 40–42 §§ PBL.

eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller utnyttjar han olovligen sådan hemlighet, dömes, om ej gärningen eljest är särskilt belagd med straff, för *brott mot tystnadsplikt* till böter eller fängelse i högst ett år.

Bestämmelsen om tjänstefel omfattar inte bara handlande som självständigt utgör myndighetsutövning, utan även vissa andra åtgärder som står i ett naturligt och nära samband med myndighetsutövning och som har betydelse för hur den till slut kommer att ske. Sådana åtgärder kan vara förberedande eller efterföljande åtgärder av olika slag, t.ex. fel vid protokollföring, registrering eller expediering av beslut (jfr prop. 1988/89:113 s. 14 och 23).

Avslutningsvis kan även hänvisas till bestämmelserna om disciplinansvar som finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning och, såvitt gäller arbetstagare i kommunerna, i kollektivavtal.[25]

5.11 Närmare om planmyndighetens fullgörande av uppgifter i detaljplaneläggningen

Även i PBL finns vissa bestämmelser som både direkt och indirekt påverkar kommunens utrymme att tillåta att planintressenten medverkar i detaljplaneläggningen. Förutom 4–6 kap., vars innehåll vi översiktligt redogjort för i kapitel 3, handlar det i första hand om bestämmelsen i 12 kap. 7 § PBL. Denna anger att byggnadsnämnden ska ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp och i övrigt ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt.

Redan i förarbetena till motsvarande bestämmelse i ÄPBL (11 kap. 4 §; se prop. 1985/86:1 s. 309 f.) preciserades att en byggnadsnämnd kan fullgöra sina uppgifter på i princip tre olika sätt:

1. Med egen personal
2. Genom att anlita personal från en annan kommunal förvaltning
3. Genom att anlita personal utanför kommunförvaltningen, t.ex. konsulter.

[25] Se JO 2001/02 s. 250, särskilt s. 256; jfr även JO:s beslut den 22 oktober 2018, dnr 753-2017.

Att en förvaltningsmyndighet kan fullgöra sina uppgifter med egen personal är naturligtvis en självklarhet. Det bör här nämnas att sedan den 1 juli 2018 är det i KL uttryckligen reglerat att en kommun får ingå avtal om att någon av dess uppgifter helt eller delvis ska utföras av en annan kommun (9 kap. 37 § KL). Sådan s.k. *avtalssamverkan* innebär att kommuner kan komma överens om att uppdra åt en anställd i den andra kommunen att besluta på kommunens vägnar i ett visst ärende eller en viss grupp av ärenden, om det inte finns avvikande bestämmelser i annan lag eller författning. På detta sätt ges också ett tydligt stöd för att anlita en arkitekt i en annan kommun i syfte att uppfylla kravet i 12 kap. 7 § PBL på att en byggnadsnämnd ska ha minst en person med arkitektutbildning till sin hjälp. Det underlättar även för att kommunen i övrigt ska kunna ha tillgång till personal i den omfattning och med den särskilda kompetens som behövs för att nämnden ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett tillfredsställande sätt (prop. 2017/18:151 s. 52; jfr även 12 kap. 6 § PBL).

Det finns vidare inte i PBL något hinder mot att kommunerna uppdrar åt enskilda subjekt, t.ex. konsulter och andra uppdragstagare (även planintressenten själv), att upprätta både själva planförslaget men också underlag till det. Det kan t.ex. handla om miljökonsekvensbeskrivning enligt 6 kap. miljöbalken, geotekniska undersökningar och kulturhistoriska inventeringar m.m.[26] Se dock avsnitt 5.3–10 om andra begränsningar som kommunen behöver beakta.

Här kan också nämnas att om genomförandeavtal (t.ex. exploateringsavtal) upprättas, kan planläggnings- och utredningskostnader regleras i avtalet, i stället för genom separat avgiftsuttag enligt taxa (jfr 12 kap. 9 § PBL). Det är dock vanligt att planintressenten i avtalet åtar sig att själv utföra delar av planarbetet. För att undvika s.k. dubbelräkning, ska dock i sådana fall den taxebaserade planavgiften helt eller delvis reduceras (SOU 2012:91 s. 203).

Även om planhandlingar, dvs. plankarta och bestämmelser samt tillhörande planbeskrivning, i ett detaljplaneärende tas fram av en planintressent, har detta i praxis inte ansetts innebära att planen tillkommit på ett felaktigt sätt (jfr RÅ 1995 not. 141). Tvärtom är denna möjlighet ofta en förutsättning för planläggningen i mindre kommuner, som inte själva kan ha fast anställd personal som handlägger planärenden. Motsvarande torde även i vissa fall kunna gälla större

[26] Se avsnitt 5.6.3; jfr även t.ex. SOU 2008:68 s. 119 f. och prop. 1985/86:1 s. 309 f. och 794 samt Boberg i JP Infonet den 23 november 2016.

kommuner, t.ex. på grund av rekryteringsproblem och brist på planhandläggare.

Att något hinder för detta inte föreligger stöds även av PBL:s bestämmelser om s.k. samordnat planförfarande (5 kap. 7 a §). Detta förfarande innebär att planbeskrivningen (4 kap. 33 §) inte behöver innehålla någon miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för detaljplaneärendet, om miljökonsekvensbeskrivningen i det andra ärendet (enligt miljöbalken, väglagen [1971:948] eller lagen [1995:1649] om byggande av järnväg) återges i och är aktuell och tillräcklig för detaljplaneärendet (4 kap. 35 § PBL). Stöd återfinns också i bestämmelserna i 2 kap. 6 a § och 4 kap. 33 a § PBL om samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och PBL, vilka möjliggör att en bullerutredning kan användas i ett ärende både enligt miljöbalken och PBL (se Boberg i JP Infonet den 23 november 2016). I sammanhanget kan också nämnas att enligt 6 kap. 46 § miljöbalken ska den som gör en miljöbedömning sträva efter att samordna arbetet med andra miljöbedömningar som görs enligt 6 kap. eller med liknande arbete som görs enligt andra författningar (jfr även den allmänna samordningsbestämmelsen i 2 kap. 11 § PBL).

5.12 Sammanfattning

Redogörelsen ovan visar att PBL i sig inte innehåller några uttryckliga hinder mot att planintressenten medverkar i detaljplaneläggningen, även om planintressenten inte intar partsställning i planärendet och därmed heller inte har någon egentlig rätt att vare sig medverka eller att bidra med utredning och underlag.

Samtidigt kan konstateras att det finns en mängd författningar i övrigt som reglerar förutsättningarna för sådan medverkan och som således begränsar kommunens utrymme att tillåta det. Det handlar framför allt om att planmyndigheten måste leva upp till objektivitetsprincipen genom att säkerställa såväl att de bedömningar som görs är sakliga och opartiska som att det beträffande en eventuell utomstående inte finns omständigheter som är ägnade att negativt påverka tilltron till objektiviteten i det tillämpade förfarandet. De överväganden som måste göras är i praktiken av samma slag som när en handläggares eller beslutsfattares opartiskhet ska bedömas enligt

i första hand tillämpliga jävsbestämmelser.[27] Därutöver gäller även tillämpliga bestämmelser om t.ex. myndighetsutövning, förfarande och offentlighet och sekretess.

I slutänden handlar det om att planmyndigheten – mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan – i varje enskilt fall måste göra en bedömning av om och i så fall i vilken omfattning och på vilket sätt en planintressent ska tillåtas medverka i detaljplaneläggningen. Boberg har sammanfattningsvis uttryckt det så att ju mer omfattande medverkan från planintressenten i planärendet, desto större risk för att kommunen uppfattas som partisk (se Boberg i JP Infonet den 23 november 2016).

[27] Se SOU 2008:68 s. 122 samt JO 1990/91 s. 224, JO 2010/11 s. 278 och s. 288 och JO 2011/12 s. 521, även Hybbinette i Juridisk Publikation 1/2013 s. 51 ff.

6 Våra överväganden och förslag

6.1 Kapitlets innehåll

I de tidigare kapitlen har vi beskrivit den kommunala detaljplaneläggningen utifrån både ett rättsligt och ett mer praktiskt och problembaserat perspektiv (kapitel 3). Vi har också redogjort för vad s.k. privat initiativrätt är (kapitel 4) samt de rättsliga förutsättningarna för en planintressents medverkan i detaljplaneläggningen (kapitel 5). Med de tidigare kapitlen som bakgrund, redogör vi i detta kapitel för dels *behovet* av och *nyttan* med, dels *utgångspunkterna för*, och dels *utformningen* av en förtydligad och utvecklad medverkan från planintressentens sida i detaljplaneläggningen. I den fortsatta framställningen avser vi med planläggning i tillämpliga delar även arbete med att ta fram områdesbestämmelser.

6.2 Behovet av och nyttan med en förtydligad och utvecklad medverkan från planintressenten

Bedömning: En förtydligad och utvecklad medverkan från planintressentens sida i detaljplaneläggningen bör i viss utsträckning kunna stärka samhällets kapacitet att ta fram detaljplaner. Det finns ett visst behov av, eller i vart fall en efterfrågan på, att en planintressent ska ges ökade möjligheter att vidta beredningsåtgärder som inte innebär myndighetsutövning. Det finns därmed tillräckliga skäl att överväga hur en reform som innebär en förtydligad och utvecklad medverkan från planintressentens sida i detaljplaneläggningen kan utformas.

Finns det någon nytta med ökade inslag av medverkan från planintressentens sida?

Enligt våra direktiv ska såväl behovet av och nyttan med som förutsättningarna för en privat initiativrätt utredas. Frågorna om behov och nytta har ett nära samband och handlar närmast om de potentiella risker som det innebär att låta en enskild intressent medverka till att ta fram det underlag som behövs för kommunens beslut att anta en detaljplan. Vi tänker då bl.a. på risken för att den enskilde intressenten kan ha svårt att ta fram ett så allsidigt och tillförlitligt underlag som behövs för en korrekt avvägning mellan dels allmänna och enskilda intressen, dels olika enskilda intressen.

Det framgår inte av utredningens direktiv vilken den förväntade nyttan är av en privat initiativrätt. Däremot får det utskottsbetänkande som låg till grund för riksdagens tillkännagivande (bet. 2014/15:CU10 s. 22 f.) förstås som att nyttan med en sådan rätt bygger på förväntningar om ökad effektivitet i plansystemet. Som skäl för tillkännagivandet anförde civilutskottet bl.a. följande.

> Under de senaste åren har problemen med att tillräckligt snabbt genomföra planläggningen av mark som ansetts vara lämplig för exploatering ofta pekats ut som en av huvudorsakerna till ett otillräckligt bostadsbyggande. Det handlar då både om att det anses ta för lång tid innan arbetet med en planläggning kan påbörjas och att själva planprocessen sedan drar ut på tiden. I båda fallen kan det finnas ett flertal samverkande orsaker till tidsåtgången. De krav som finns uppställda i plan- och bygglagstiftningen för att garantera en demokratisk process och att ett flertal allmänna och enskilda intressen ska beaktas i planläggningen sätter givetvis upp vissa ramar för hur detaljplanearbetet kan bedrivas. Inte sällan har emellertid orsaken till att detaljplaneläggningen fördröjs ansetts vara att många kommuner har otillräckliga resurser för planarbetet. Det kan medföra att önskvärda exploateringar inte kommer till stånd trots att det finns byggherrar som har kapacitet och vilja att påbörja byggprojekten. Det svenska kommunala planmonopolet innebär att berörda fastighetsägare och byggare i dag har mycket begränsade möjligheter att initiera och på olika sätt bidra till arbetet med att ta fram en nödvändig detaljplan.

Tillkännagivandet kan sägas bygga på uppfattningen att kommunerna har svårt att snabbt få fram detaljplaner i tillräcklig omfattning på grund av brist på resurser. Betänkandet får förstås som att samhällets förmåga att ta fram nya detaljplaner bör kunna öka om en planintressent, t.ex. en enskild byggherre, ges möjligheter att initiera

och på olika sätt bidra till arbetet med att ta fram den detaljplan som behövs för att byggandet ska kunna komma till stånd. Nyttan med ökade inslag av medverkan från planintressentens sida skulle därmed ligga i att privata resurser i högre grad kan användas för att bidra till och underlätta den kommunala detaljplaneläggningen, och därmed öka samhällets förmåga att ta fram de detaljplaner som behövs.

Samtidigt kan det konstateras att t.ex. SKL framhåller att kommunerna faktiskt har en god planberedskap och att det finns många outnyttjade byggrätter för bostäder i landet. SKL menar också att även om tidsåtgången för planläggning ökat något på senare tid, är mediantiderna i de allra flesta kommuner fortfarande under två år.[1]

För egen del konstaterar vi att en planintressent kan bistå kommunen i arbetet med att ta fram en detaljplan, exempelvis genom att tillhandahålla underlag om olika tekniska förutsättningar. Sådana insatser sker också redan i dag på många håll i landet. Förtydligade och ökade möjligheter för enskilda att bistå kommunerna i detta arbete bör även kunna leda till att samhällets planläggningskapacitet ökar, i vart fall om den enskildes insatser uppfyller de krav som kommunen ställer.

Sammanfattningsvis ligger enligt vår mening nyttan av ökade inslag av medverkan från planintressentens sida i att det kan gå snabbare att ta fram den detaljplan som behövs för att byggandet ska kunna påbörjas. Därmed kan ledtiden från projektidé till att den färdiga byggnaden kan tas i anspråk förkortas.

Finns det behov av – eller snarare efterfrågan på – privat planering?

Nyttan med privat planering behöver naturligtvis även vägas mot de nackdelar som en reform kan medföra. Ska en reform få genomslag bör det lämpligen även finnas en reell efterfrågan på nya arbetssätt, i vart fall om reformen är frivillig för berörda aktörer att tillämpa. Annars finns risk för att reformen får litet praktiskt genomslag.

Genom vårt utredningsarbete har vi fått bilden av att den efterfrågan som finns från byggherrarnas sida när det gäller att kunna initiera och ansvara för planprocessen, är förhållandevis begränsad (jfr avsnitt 3.5.2). Det som framför allt efterfrågas är regler som ger

[1] Se Öppna jämförelser, Planläggning och tidsåtgång 2018 – jämförelser inom detaljplaneområdet, Sveriges Kommuner och Landsting (2018); https://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-699-5.pdf?issuusl=ignore, hämtad den 16 december 2018.

planintressenten möjlighet att ”driva” planärendet framåt eller i vart fall att i större utsträckning underlätta kommunens inledande respektive handläggning och beredning av planärendet. Dessutom efterfrågas ökad förutsebarhet, tydlighet och transparens vad gäller både tidsaspekten och vilket beslutsunderlag som kan komma att behövas i planärendet. Däremot har vi inte kunnat påvisa något intresse hos byggherrarna av att få ta över uppgifter som innebär myndighetsutövning eller som innebär ett ökat ekonomiskt risktagande för dem.

Företrädarna för de kommuner som vi har samrått med har närmast ställt sig negativa till tanken på att öka inslagen av privat planering i PBL-systemet, undantaget Göteborgs kommun som åtminstone på en principiell nivå har ställt sig positiv (jfr avsnitt 2.3 samt *bilaga 4*). Kommunerna har däremot uttryckt önskemål om att de rättsliga förutsättningarna bör klargöras när det gäller utrymmet för planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen.

Sammanfattningsvis har vi inte kunnat påvisa någon efterfrågan på reformer som möjliggör ökade inslag av privat planering i PBL-systemet, i bemärkelsen att enskilda planintressenter skulle kunna utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning och som i dag ankommer på kommunen att utföra. Däremot anser vi oss ha fått uppfattningen att det åtminstone från byggherresidan finns ett önskemål om att enskilda planintressenter ska kunna genomföra vissa beredningsåtgärder som inte innebär myndighetsutövning. Det leder oss till slutsatsen att det åtminstone på ett övergripande plan finns ett behov av åtgärder som kan sägas innebära ökade inslag av privat planering i PBL-systemet.

Nyttan och behovet beror på hur en reform utformas

Även om det åtminstone på ett övergripande plan finns såväl nytta som behov av ökade inslag av privat planering, ligger det i sakens natur att såväl behovet som nyttan av en eventuell reform hör samman med hur reformen utformas. Det finns därmed anledning att överväga hur en reform skulle kunna utformas.

I sammanhanget bör noteras att även om reformen syftar till att stärka samhällets kapacitet att ta fram nya detaljplaner, kan det naturligtvis även finnas andra sätt som kan att öka denna kapacitet,

t.ex. genom en reform som i stället tar sikte på kommunal resursfördelning och kompetensförsörjning. Detta har också framhållits under utredningsarbetet av såväl byggherrar som kommuner. Vårt uppdrag är emellertid begränsat till att bedöma behovet av och förutsättningarna för en privat initiativrätt. Det ingår således inte i vårt uppdrag att lämna förslag på andra sätt för att uppnå det som kan antas vara det övergripande syftet med ökade inslag av privat planering, nämligen att öka effektiviteten i detaljplaneläggningen.[2]

6.3 Utgångspunkter för planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen

6.3.1 Inledning

I detta avsnitt redogör vi för ett antal utgångspunkter som – jämte utredningsdirektiven – enligt vår mening bör ligga till grund för bedömningen av såväl *behovet* av och *nyttan* med som *utformning* av en reform som syftar till att förtydliga och öka möjligheten för enskilda planintressenter att medverka i arbetet med att ta fram ett förslag till detaljplan. I de därpå följande avsnitten (särskilt 6.4–6 och 6.9) kommer vi att redogöra för våra förslag.

6.3.2 Initiativrätten bör inte utökas eller formaliseras ytterligare

Bedömning: Det saknas anledning att ytterligare formalisera eller utöka möjligheten för enskilda att inleda detaljplaneläggning. Det finns inte heller skäl att göra det obligatoriskt att ansöka om planbesked.

Vårt uppdrag innefattar inte enbart frågan om vem som ska ha rätt att initiera ett detaljplaneärende, utan även hur en planintressent själv kan bidra till planarbetet.

[2] Direktivens utformning bör emellertid inte hindra oss från att lämna förslag som har ett nära samband med vårt uppdrag. Att lämna förslag på åtgärder som saknar ett sådant nära samband torde däremot ligga utanför vårt uppdrag.

Den nuvarande informella möjligheten för enskilda att initiera planläggning är tillräcklig

Redan i dag finns en formell möjlighet för enskilda att ansöka om planbesked, vilket utgör en form av privat initiativrätt (jfr avsnitt 4.2.2). Många kommuner har vidare – även om det finns avsevärda skillnader i hur formaliserat förfarandet är – utarbetat interna rutiner för hur ett initiativ från en enskild bör handläggas, oavsett om det är fråga om en formell begäran om planbesked eller om ett mer formlöst önskemål om detaljplaneläggning. Detta har vi utvecklat framför allt i avsnitt 3.4, där det framgår att den här typen av intern reglering kan vara ändamålsenlig och ofta skapa den förutsebarhet, tydlighet och transparens som efterfrågats av berörda i vårt utredningsarbete.

Som tidigare framhållits är det i princip[3] kommunen som i enlighet med det kommunala planmonopolet ensam avgör när det finns behov av en detaljplan (avsnitt 3.3.1). I linje med detta är det endast kommunen som har rätt att inleda själva planärendet, dvs. rätten att fatta det formella beslutet att påbörja planarbete (eller för all del att inte göra det). Det är således aldrig en enskild som inleder ett planärende i förvaltningsrättslig mening, vilket även har betydelse bl.a. för vilka bestämmelser i FL som är tillämpliga i planärendet (avsnitt 5.6.2).[4]

I konsekvens härmed följer av 13 kap. 1 § första stycket punkt 4 PBL att om kommunen fattar ett formellt beslut att *inte* anta, ändra eller upphäva en detaljplan (eller områdesbestämmelser), får det beslutet endast överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. KL. En enskild kan således inte få överprövat ett sådant beslut i domstol med yrkande om att detaljplan ska antas, ändras eller upphävas, utan endast ett yrkande om att få det överklagade beslutet upphävt, som stridande mot lag eller annan författning. I sammanhanget bör även nämnas att kommunala beslut i den del de avser *avbrytande* av ett planarbete över huvud taget inte får överklagas (13 kap. 2 § första stycket punkt 1 PBL).

[3] Jfr bestämmelserna om s.k. planföreläggande i 11 kap. 15 och 16 §§ PBL.

[4] JO har kritiserat en kommuns beslut om tillstånd att upprätta en detaljplan. JO har därvid uttalat att någon sådan form av tillstånd inte förekommer i plan- och bygglagstiftningen, och att en i ett sådant tillstånd liggande befogenhet för enskild också ter sig främmande med hänsyn till att det är kommunens uppgift såväl att svara för upprättande av förslag till detaljplan som att anta en detaljplan (se JO 2000/01 s. 484).

Enskilda har alltså en formell rätt att inleda ett planbeskedsärende hos kommunen, medan möjligheten att inleda ett planärende enbart är informell.

Att det i princip enbart är kommunen som kan inleda ett detaljplaneärende är enligt vår uppfattning en väsentlig förutsättning för det kommunala planmonopolet och för att kommunen ska kunna axla det ansvar som monopolet innefattar. Om även enskilda skulle ges rätten att inleda ett planärende, skulle det rimligen behöva kombineras med en rätt för den enskilde att få planförslaget prövat av kommunen inom viss tid. Vi menar att det då finns en risk för att kommunen hamnar i en situation där handläggningen av mindre angelägna planförslag från enskilda behöver prioriteras framför de förslag som kommunen själv handlägger eller som av annat skäl bör prioriteras för att de är av större betydelse (sett från allmän synpunkt).

En rätt för den enskilde att inleda ett planärende skulle även medföra andra konsekvenser, bl.a. genom att ytterligare förfaranderegler i FL skulle bli tillämpliga eftersom den enskilde då i egenskap av sökande intar ställning av part (jfr främst avsnitt 5.6.2). En partsställning för planintressenten i planärendet, kan vidare innebära att planintressenten får partsställning och klagorätt även i mark- och miljödomstol, vilket i sin tur skulle kunna påverka grunderna för planmonopolet (jfr vidare avsnitt 6.11).

En sådan ordning vore enligt vår mening inte lämplig, i huvudsak beroende på att planmonopolet skulle komma att urholkas väsentligt. Det skulle därmed inte vara förenligt med våra direktiv, vilka tydligt förutsätter ett bibehållande av grunderna i monopolet.

Vi anser sammanfattningsvis att den nuvarande *formella rätten* att inleda ett planbeskedsärende och den *informella möjligheten* att få ett planärende inlett, i huvudsak fungerar ändamålsenligt utifrån grunderna för och syftet med det kommunala planmonopolet. Det finns således inte anledning att lämna förslag som innebär att initiativrätten utökas till att även gälla ett detaljplaneärende. I linje med detta föreslår vi inte heller någon ändring av bestämmelsen i 13 kap. 2 § första stycket punkt 2 PBL om att kommunala beslut inte får överklagas i den del de avser planbesked enligt 5 kap. 2 §. En sådan klagorätt för den enskilde skulle innebära en viss utökning av den enskildes formella rätt att få till stånd en detaljplaneläggning, vilket inte är

förenligt med de ståndpunkter vi redovisat ovan.[5] Ett överklagandeförbud korresponderar dessutom med överklagandeförbudet gällande beslut om avbrytande av planarbete, se 13 kap. 2 § första stycket punkt 1 PBL. Vad beträffar våra förslag nedan och hur de förhåller sig till frågan om rätten att överklaga planbesked, se vidare avsnitt 6.8.

Det bör inte vara obligatoriskt att ansöka om planbesked för att ett planärende ska kunna initieras

Under utredningsarbetet har det framkommit att kommuner ibland upplever att det är svårt att bedöma vilka framställningar från enskilda som utgör formella ansökningar om planbesked (jfr 5 kap. 2–5 §§ PBL) respektive allmänna förfrågningar om att kommunen ska inleda arbetet med en viss planläggning (jfr närmast 12 kap. 2 och 3 §§). Även för den enskilde kan oförutsebarheten upplevas som negativ, särskilt som byggnadsnämnden får ta ut en avgift för beslut om planbesked (12 kap. 8 § 1 PBL), men i princip inte för upplysningar i frågor som rör planläggning och nämndens verksamhet i övrigt (2 och 3 §§ samma kapitel). I syfte bl.a. att förenkla kommunernas arbete har det framförts till oss att vi bör lägga förslag med innebörden att det ska vara obligatoriskt att ansöka om planbesked för att ett planärende sedan ska kunna initieras av kommunen.

Bestämmelserna om planbesked innebär att kommunen ska redovisa sin avsikt i frågan om att inleda arbetet med att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller att ändra eller upphäva områdesbestämmelser, på begäran av någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta en sådan planläggning (5 kap. 2 § PBL). Det finns även vissa formkrav om vad en sådan begäran ska innehålla (5 kap. 3 § PBL). Vi menar emellertid att en intressent kan ha ett befogat intresse av att en viss planläggning kommer till stånd, utan att därmed ha för avsikt att vidta en åtgärd som förutsätter denna planläggning. Det kan exempelvis avse en planläggning som syftar till att värna en viss kulturmiljö eller att reglera byggrätten på en grannfastighet. Vi anser att sådana framställningar bör kunna framföras till kommunen, utan krav på att framställningen ska ha en viss form eller medföra förpliktelser för den enskilde. I vissa situationer kan det också vara orimligt att inleda ett planbeskedsärende – med avgiftsskyldighet för den enskilde

[5] Här bör dock noteras att Plangenomförandeutredningen argumenterade för att en möjlighet att kunna överklaga ett planbesked skulle stärka institutet (SOU 2013:34 s. 327 f.).

planintressenten – när ett planärende likväl kan inledas omgående. Enligt vår bedömning saknas således tillräckliga skäl för att införa regler som generellt gör det obligatoriskt för en planintressent att ansöka om planbesked.

Vårt uppdrag omfattar mer än vem som ska ha rätt att initiera ett detaljplaneärende

Som vi redogjort för i avsnitt 2.2, framgår av våra utredningsdirektiv att vi ska utreda behovet av och nyttan med samt förutsättningarna för en privat initiativrätt och hur en sådan kan utformas. Om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör inriktningen enligt direktiven vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen.

I samrådsskedet har planärendet inte bara initierats, utan planprocessen dessutom kommit relativt långt. Vi menar att regeringen i våra utredningsdirektiv inte kan ha menat att uppdraget att se över möjligheten till ”privat initiativrätt” är begränsat till att avse frågan om vem som har rätt att anhängiggöra detaljplaneärendet hos kommunen. I detta sammanhang bör det även betänkas hur begreppet används i civilutskottets betänkande (bet. 2014/15:CU10 s. 23):

> Utskottet anser […] att det finns skäl att nu åter överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplaneläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen. Utgångspunkten för överväganden bör vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planeringsarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Regeringen bör således låta utreda hur regler som medger en sådan privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

Vi anser – vilket vi också framfört i avsnitt 4.5 – att det är tydligt att riksdagen med *privat initiativrätt* avser såväl ”möjlighet för en exploatör att initiera ett planeringsarbete” som att ”själv bidra till att en plan tas fram”. Analogt med detta, och med hur direktiven är formulerade när det gäller att en enskild även skulle kunna få ansvar för att genomföra samrådet, tolkar vi vårt uppdrag som att det inte enbart avser att utreda vilka möjligheter en enskild bör ha i fråga om

att initiera ett detaljplaneärende, utan även att överväga vilka möjligheter den enskilde bör ha för att själv bidra till planarbetet. Denna slutsats korresponderar väl med den innebörd som normalt brukar ges begreppet privat initiativrätt, såväl i tidigare utredningar som i ett internationellt perspektiv (jfr avsnitt 4.5).

Sammanfattning

Sammanfattningsvis menar vi att det i vårt utredningsarbete inte framkommit tillräckliga skäl för att utöka eller formalisera möjligheten för enskilda att inleda detaljplaneläggning. Den nuvarande informella möjligheten för enskilda att initiera planläggning är således enligt vår bedömning tillräcklig. Det finns inte heller skäl att göra det obligatoriskt att ansöka om planbesked.

6.3.3 Kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planläggningen

Bedömning: Uppgifter som innefattar myndighetsutövning bör inte överlämnas till planintressenten. Kommunen bör ha kvar det övergripande ansvaret för planläggningen i sin helhet.

Vi anser att kommunen bör ha kvar det övergripande ansvaret för de beredningsåtgärder som ligger till grund för kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Enligt vår uppfattning är det vidare inte lämpligt att en enskild planintressent övertar ansvaret för sådana åtgärder under planprocessen som innefattar myndighetsutövning. Skälen för det nu nämnda är flera.

Stora delar av planprocessen utgör myndighetsutövning

Som framgått av avsnitt 5.4.2, utgör detaljplaneläggning en förvaltningsuppgift som i flera avseenden bör anses innefatta myndighetsutövning. Detta gäller själva antagandet av planen och även kommunens upprättande av samrådsredogörelse och granskningsutlåtande, men också de flesta åtgärder som kommunen i övrigt vidtar under samrådet och granskningen.

Varken i PBL eller i annan författning finns stöd för att överlämna uppgifter i detaljplaneläggningen som innefattar myndighetsutövning från kommunen till annan juridisk person eller en enskild individ, som t.ex. fastighetsägare, byggherre, planintressent eller uppdragstagare (jfr 12 kap. 4 § andra stycket RF). Sådant stöd kan naturligtvis införas i författning. Som ovan nämnts följer dock redan av våra direktiv att inriktningen bör vara ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet och att det är kommunen som ska säkerställa att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav. Även om direktiven också medger t.ex. att en planintressent får ansvar för att genomföra samrådet, menar vi att kommunens säkerställande av att kraven uppfylls i sig begränsar utrymmet för att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Genom detaljplaneläggningen utövas vidare offentliga maktbefogenheter, vilka kan medföra ingripande konsekvenser för såväl allmänna som enskilda intressen. Kommunens avvägning av dessa intressen – och inte minst av motstående enskilda intressen[6] – samt bevakningen av att det slutliga resultatet blir proportionerligt och även i övrigt förenligt med egendomsskyddet i grundlag och europarätt utgör kärnan i hela plan- och bygglagstiftningen och det tyngsta argumentet för det kommunala planmonopolet (jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 159 f. och prop. 1985/86:1 s. 57 f.), vilket vi har redogjort för i avsnitt 3.3.3. En detaljplan ger normalt sett också omfattande rättsverkningar – både enligt PBL och ett flertal andra författningar[7] – för ett stort antal personer och under lång tid. Detaljplanen har t.ex. bindande verkan mot enskilda vid prövningen av lov (jfr 9 kap. PBL) och vid frågor om ingripande (jfr 11 kap. PBL). Planen ger dessutom rätt till ersättning i vissa fall (jfr 14 kap. PBL) och avser i förekommande fall även att klara ut vissa grannerättsliga förhållanden. Även de delar som inte kan sägas innefatta myndighetsutövning påverkar dessutom de delar som faktiskt innefattar myndighetsutövning, varför det finns goda skäl att betrakta handläggningen av ett planärende som en helhet i myndighetsutövningsperspektiv.[8]

---

[6] Jfr MÖD 2012:14.

[7] Exempelvis miljöbalken, jordabalken, fastighetsbildningslagen (1970:988), ordningslagen (1993:1617), lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning, väglagen (1971:948), lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, lagen (1933:269) om ägofred, lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och minerallagen (1991:45).

[8] Jfr t.ex. JO 2001/02 s. 250 och JO 2010/11 s. 288 samt Boberg i JP Infonet den 23 november 2016.

Det kan också konstateras att – såvitt framkommit i vårt utredningsarbete – inte heller byggherrarna själva efterfrågar att få ta över uppgifter som innefattar myndighetsutövning, utan snarare att detaljplaneläggningen i större utsträckning ska kunna ”drivas framåt” av dem eller i vart fall att de i större utsträckning ska kunna underlätta kommunens handläggning av planärendet (jfr ovan avsnitt 6.2).

Legalitets- och objektivitetsprinciperna

Legalitets- och objektivitetsprinciperna utgör ytterligare stöd för att kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planprocessen. Dessa grundlagsfästa principer har uttryckligen reglerats i FL bl.a. för att tydligt markera skiljelinjen mellan privaträttsliga subjekts principiella rätt till ett fritt agerande och myndigheternas skyldighet att fullgöra bestämda uppgifter i det allmännas tjänst.[9] Principerna är inte – liksom de förvaltningsrättsliga och kommunalrättsliga bestämmelserna om jäv m.m. – utan vidare tillämpliga på t.ex. planintressenter, uppdragstagare och andra utomstående som inte är knutna till myndigheten så som en befattningshavare är (jfr avsnitt 5.3).

Samtidigt har dessa utomstående – vilket vi också redogjort för främst i avsnitt 5.6 och 5.11 – omfattande möjligheter att bidra med både planförslag och planeringsunderlag i övrigt. Med anledning härav blir det än viktigare att planmyndigheten verkligen kan säkerställa att de åtgärder som vidtas och de bedömningar som görs är sakliga och opartiska, så att inte objektiviteten kan ifrågasättas för det fall t.ex. en plan grundar sig i huvudsak på underlag som upprättats av planintressenten själv. Som redan nämnts kan problemet sammanfattas med att ju mer en planintressent medverkar i ett planarbete, desto större risk finns att kommunen uppfattas som partisk (se Boberg i JP Infonet den 23 november 2016).

[9] Se prop. 2016/17:180 s. 58; jfr även Reichel i FT 2018 s. 423 ff., särskilt s. 438 ff.

Det bör i sammanhanget också nämnas att en detaljplan – eller snarare planbestämmelserna – statsrättsligt inte är att betrakta som normgivning (jfr 8 kap. RF), utan som ett förvaltningsbeslut.[10] Detta innebär i sin tur att det inte är möjligt att lagpröva (normpröva) en planbestämmelse (jfr 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF), vilket medför att även planbestämmelser som saknar tydligt stöd i PBL under vissa förutsättningar kan få rättsverkan (jfr MÖD 2012:29, även 13 kap. 2 § första stycket 8 PBL).[11] Härtill kommer att mark- och miljödomstolen efter överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan endast har att göra en mer begränsad s.k. rättsprövning, dessutom med strängare processuella regler tillämpliga för parterna (13 kap. 17 § PBL). Vad som nu anförts innebär enligt vår uppfattning att det blir än viktigare att legalitets- och objektivitetsprinciperna beaktas i tillräcklig utsträckning redan under detaljplanearbetet.

Kommunens utredningsansvar, insyn och påverkan m.m.

För kommunens övergripande ansvar för planprocessen och mot att överlämna myndighetsutövning talar också en förvaltningsmyndighets långtgående utredningsansvar (jfr 23 § första stycket FL), vilket gör sig gällande med särskild tyngd i ett planärende (jfr avsnitt 5.6.3). Ett övergripande ansvar för planprocessen underlättar också för kommunen att fullgöra sitt ansvar enligt ett stort antal specialförfattningar, som t.ex. skollagen (2010:800), lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster, miljöbalken (inte minst vad gäller 6 kap.) och lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar[12]. Normalt krävs nämligen en omfattande kommunintern samverkan mellan en rad olika nämnder och förvaltningar för att klargöra t.ex.

[10] Syftet med 4 kap. 32 § första stycket PBL – som anger att en detaljplan inte får omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid – är att säkerställa att en detaljplan aldrig ska få en sådan geografisk omfattning att planens bestämmelser får en sådan generell giltighet som kännetecknar föreskrifter enligt RF (jfr prop. 1973:90 s. 203 f., prop. 1975/76:112 s. 62 ff., prop. 1985/86:1 s. 87 ff., Bostadsutskottets betänkande 1986/87:1 s. 17 ff. [samt Lagrådets två yttranden i det lagstiftningsärendet], prop. 1999/2000:73 s. 35 ff., SOU 2010:29 s. 638 f. och SOU 2013:34 s. 92 ff. samt RÅ 1986 ref. 108, RÅ 1996 ref. 96, RÅ 1991 not. 277, RÅ 1994 not. 181 och HFD 2016 ref. 59).

[11] En myndighet kan dock under vissa förutsättningar åsidosätta ett tidigare beslut vid dess tillämpning eller verkställighet på grund av att beslutet är felaktigt. Det krävs då grova och uppenbara fel i det första beslutet för att detta ska vara möjligt (jfr von Essen m.fl., Förvaltningsrättens grunder, 2018, s. 318 f., och Strömberg/Lundell, Allmän förvaltningsrätt, 2018, s. 78 och 83 f.; jfr även RÅ 1984 2:14 och RÅ 1993 ref. 7 samt Lundin i FT 2000 s. 145 ff.

[12] Jfr även SOU 2018:35.

möjligheterna att ordna trafik, skola, vattenförsörjning, avlopp, avfallshantering, m.m. (jfr även 2 kap. 5 § PBL). Härtill kommer att helhetsansvaret över den fysiska planeringen och över detaljplanearbetet generellt i kommunen är en förutsättning för att kunna bestämma över prioritetsordningen mellan olika bebyggelseprojekt m.m. Helhetsansvaret torde också bidra till att medborgarinflytandet (jfr 5 kap. 12 § PBL) kan förverkligas i större utsträckning än om ansvaret skulle delas mellan olika aktörer.

Offentlighet och sekretess

Ett kommunalt helhetsansvar är också viktigt från offentlighets- och sekretessynpunkt. Visserligen framgår av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att förbud att röja eller utnyttja en uppgift också gäller för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av bl.a. anställning eller uppdrag hos myndigheten eller på annan liknande grund (2 kap. 1 §).

JO har dock pekat på de svåra gränsdragningsproblem som kan uppstå när det gäller att bedöma om de handlingar som utomstående hanterar utgör allmänna handlingar och även vid bedömning av om ett subjekt verkligen är knutet till myndigheten så som en befattningshavare är (jfr vidare avsnitt 5.5.1).[13]

Kommunal självstyrelse och kompetensförsörjning

Ett kommunalt helhetsansvar för planläggningen ligger också i linje med den kommunala självstyrelsen (jfr 14 kap. 2 och 3 §§ RF). Ett överlämnande av uppgifter till utomstående torde också göra det svårare för kommunerna att bibehålla sin plankompetens. Med en förtydligad och utökad möjlighet för en planintressent att medverka i detaljplaneläggningen, kommer behovet av plankompetens rimligen att öka även utanför kommunen. Med rådande brist på plankompetens i samhället, kommer rekryteringsproblemen förmodligen att öka i omfattning (jfr även SOU 2015:109 s. 88 f.), vilket också talar emot ett överlämnande av uppgifter till enskilda, i vart fall om det sker i alltför stor omfattning.

[13] Jfr JO 2001/02 s. 250, särskilt s. 262 och 266 ff.; även RÅ 1989 ref. 29 och RÅ 1992 not. 124.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis bör uppgifter i detaljplaneläggningen som innefattar myndighetsutövning enligt vår bedömning inte överlämnas till en planintressent. Det finns vidare skäl för att kommunen även fortsättningsvis bör ha det övergripande ansvaret för planläggningen i sin helhet.

6.3.4 Planintressentens medverkan i planarbetet bör kunna förtydligas och i viss mån utvecklas

Bedömning: Det finns skäl att i PBL förtydliga förutsättningarna för planintressentens medverkan i planläggningen och i viss utsträckning även utveckla dessa förutsättningar.

Planintressentens medverkan i planarbetet bör förtydligas och utvecklas

Som ovan konstaterats, bör enligt vår bedömning en utgångspunkt vara att enskildas initiativrätt till planläggning som sådan inte ska formaliseras eller utökas ytterligare. Vidare bör kommunen behålla ett övergripande ansvar för planläggningen i sin helhet och någon myndighetsutövning ska heller inte överlämnas till planintressenten.

Dessa utgångspunkter hindrar dock inte att planintressenten tillåts medverka i detaljplaneläggningen och inte heller att denna medverkan förtydligas och utvecklas. En sådan reform kan tvärtom göra planprocessen mer förutsebar, tydlig och transparent, såväl för planintressenten och kommunen som för övriga berörda. En sådan reform skulle dessutom ligga i linje med vad såväl byggherrar som kommuner efterfrågat i vårt utredningsarbete.

Kärnan i utformningen av en sådan reform

Som vi tidigare konstaterat i kapitel 4, finns det inte någon enhetlig definition – och än mindre någon legaldefinition – av privat initiativrätt. Vi har dock valt att med detta uttryck avse en utökad möjlighet för en planintressent att medverka i och underlätta den kommunala

detaljplaneläggningen (se avsnitt 4.5.2 samt ovan 6.3.2). Kärnan i en sådan reglering bör i första hand vara att *förtydliga* förutsättningarna för sådan medverkan. En reform bör även bidra till att intressenten får en *utökad* möjlighet att i viss utsträckning underlätta kommunens inledande respektive handläggning av planärendet, främst genom att bistå kommunen med vissa beredningsåtgärder.

En sådan reglering kan utformas på en mängd olika sätt, med beaktande av våra utgångspunkter enligt ovan. En reglering bör också utformas så att risken för tidsutdräkt och även s.k. förgävesplanering i planprocessen minskar. Utformningen ska heller inte i ett konkurrensperspektiv gynna stora aktörer med lång erfarenhet av planprocessen på bekostnad av små och nya företag som vill etablera sig på marknaden.

En reglering bör också bidra till att nyttjandet av den kompetens och de resurser som kan finnas hos planintressenten sker på ett effektivt och rättssäkert sätt och till att kommunala resurser så långt möjligt frigörs och styrs till det som är kärnan i det kommunala planmonopolet. Det handlar om att tillse att beslutsunderlagets omfattning och kvalitet är tillräcklig samt att själva avvägningen av allmänna och enskilda intressen är lämplig – något som i sin tur också bör kunna bidra till att den kommunala planeläggningsverksamheten blir mindre sårbar vid t.ex. rekryteringsproblem och personalomsättning.

En reglering bör naturligtvis heller inte omintetgöra de lokala rutiner som utvecklats hos kommunerna inom ramen för de regler som gäller i dag och som fungerar tillfredsställande (jfr även avsnitt 6.3.2).

6.3.5 Planintressenten bör inte tillåtas genomföra samrådet

Bedömning: Det är inte lämpligt att låta planintressenten samråda om detaljplaneförslaget.

Av direktiven framgår att om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Vi anser emellertid att det inte är lämpligt att låta planintressenten genomföra samrådet.

Som redovisats i avsnitt 6.3.3 anser vi att uppgifter i detaljplaneläggningen som innefattar myndighetsutövning inte bör överlämnas

till planintressenten och att kommunen även fortsättningsvis bör ha det övergripande ansvaret för planprocessen i sin helhet. Som vi beskrivit i avsnitt 5.4.2 innefattar vidare de flesta åtgärder under det s.k. samrådsskedet myndighetsutövning.

I kapitel 4 har vi vidare närmare redogjort för den privata initiativrätt som finns i Norge. I utredningens tidigare delbetänkande En utvecklad översiktsplanering (SOU 2018:46 Del 1) valde vi att inte föreslå rättsligt bindande översiktsplaner, liknande de mer detaljerade ”kommuneplanerna” i det norska systemet (jfr även avsnitt 3.6). Vår utgångspunkt är således att den svenska översiktsplanen bör behålla sin främst vägledande funktion (jfr 3 kap. 2 och 3 §§ PBL). Detta innebär att planintressenten – för att undvika s.k. förgävesplanering – är helt beroende av att kommunen på ett eller annat sätt kontinuerligt klargör sin inställning vad gäller förutsättningarna för detaljplaneläggningen. Det innebär i sin tur att fördelarna med en privat initiativrätt – i vart fall med en utformning som den i Norge – torde bli begränsade, eftersom en planintressent rimligen inte vill riskera att en resurskrävande planläggning och samrådsprocess omintetgörs genom att kommunen i granskningsskedet väljer att frångå intressentens planförslag (jfr SOU 2008:68 s. 131).

Sammanfattningsvis föreligger enligt vår bedömning inte förutsättningar för att införa regler om privat planläggning med en utformning enligt det norska systemet där planintressenten har möjlighet att genomföra samrådet.

6.3.6 Ett s.k. exploatörsdrivet planprogram bör inte införas

Bedömning: Ett exploatörsdrivet planprogram bör inte införas eftersom det varken efterfrågas bland byggherrar eller kommuner.

Allmänt om planprogram

Vi har under utredningsarbetet övervägt bl.a. frågan om att utöka planintressentens medverkan i framtagandet av ett förslag till planprogram (5 kap. 10 § PBL). Här kan det vara intressant att återge vad Byggprocessutredningen angav i sitt betänkande *Bygg – helt enkelt* (SOU 2008:68 s. 142):

> All erfarenhet visar, att de tidiga skedena i ett planärende är bäst lämpade för ett informationsutbyte mellan kommunen som beslutsfattare och de olika intressenterna. Blicken faller då i första hand på programskedet. Här bör möjligheterna till påverkan vara störst, eftersom några låsningar ännu inte har uppstått. Å andra sidan får det inte heller vara så att programmet är fullständigt innehållslöst när det gäller målen för den kommande planläggningen. Ett program där målen uttrycks enbart i generella ordalag har svårt att tilldra sig intresse ens från den verkligt intresserade personen. Den bästa programutformningen torde vara den där intressenterna kan bilda sig en – låt vara grov – uppfattning om den blivande bebyggelsemiljön eller vad det nu kan handla om. Det finns t.ex. många goda exempel på program, som presenterar flera, tämligen konkreta alternativ till lösningar. Programmet kan också användas som diskussionsunderlag inför en fortsatt planläggning, där det aktuella, större området senare kommer att delas upp i ett flertal mindre planområden.

Som vi redogjort för i avsnitt 3.3.4, anges i 5 kap. 10 § PBL att om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program, s.k. *planprogram*. I förarbetena framhålls att ett planprogram kan underlätta detaljplanearbetet vid mer komplicerade planer som berör många intressenter och som innehåller starka motstående intressen eller när kommunens översiktsplan inte är aktuell i förhållande till de frågor som ska regleras i detaljplanen, dvs. när den föreslagna detaljplanen saknar stöd i översiktsplanen.[14] Någon ytterligare reglering av planprogrammet finns inte i PBL, men programmet kan i vissa situationer och under vissa förutsättningar utnyttjas genom att fylla ”luckan” mellan översiktsplanen (eller en fördjupning därav) och detaljplanen. Syftet med planprogrammet är dock i första hand att identifiera de frågor som kräver ytterligare utredning för att kunna besvaras respektive de problem som måste kunna lösas i ett planärende, om sådant inleds av kommunen.

[14] Se prop. 1985/86:1 s. 607 och prop. 2009/10:170 Del 1 s. 235 f. och 443 samt SOU 2015:109 s. 157.

Exploatörsdrivet planprogram

I Plangenomförandeutredningens betänkande *En effektivare plan- och bygglovsprocess* (SOU 2013:34) anges följande (s. 119).

> 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.

Enligt vår bedömning skulle ett exploatörsdrivet planprogram kunna fylla funktionen av ett slags ”församråd” och därmed i viss mån skapa möjlighet för planintressenten att påverka detaljplaneläggningen, såväl tidsmässigt som materiellt, och också göra processen förutsebar, tydlig och transparent för samtliga berörda. Ett exploatörsdrivet planprogram skulle också skapa en möjlighet för planintressenten att driva och ha kontroll över denna första del av planprocessen fram till antagandet av planprogrammet, samtidigt som kommunen härigenom frigör resurser som i stället kan styras till de senare skedena av planprocessen.

I huvudsak skulle det handla om att låta en planintressent upprätta ett förslag till planprogram och därigenom ”kratta manegen” inför kommunens ställningstagande till om ett planärende ska inledas. Upprättandet av ett förslag till planprogram skulle skapa en

möjlighet att i ett tidigt skede pröva förutsättningarna för detaljplaneläggning och också en möjlighet att överge projekt som senare visar sig t.ex. miljömässigt, tekniskt eller ekonomiskt oförsvarbara.

Exploatörsdrivet planprogram bör inte införas

Under utredningens arbete har framkommit att ändamålsenligheten av en reform avseende exploatörsdrivet planprogram kan ifrågasättas. Som ovan angetts är ett planprogram vanligen som mest adekvat i mer komplicerade planärenden med många berörda och med starka motstående intressen, inte minst när stöd saknas i en aktuell översiktsplan. Samtidigt är det just vid sådan planläggning som programmet därför kan få viss karaktär av ”fortsatt översiktsplanering”, med komplexa bedömningar, prioriteringar och avvägningar som bör vara förbehållet kommunen att göra i enlighet med de utgångspunkter vi ovan redogjort för. Det kan exempelvis handla om att ta fram omfattande underlag beträffande t.ex. marks lämplighet, efterfrågan på kommunal service, behövliga infrastruktursatsningar etc. Härtill kommer att de företrädare för kommuner och statliga myndigheter som deltagit i vårt utredningsarbete ställt sig i huvudsak negativa till ett exploatörsdrivet planprogram, samtidigt som ett sådant institut heller inte efterfrågas av de byggherrar vi samrått med. Vår slutsats blir sammanfattningsvis att det saknas tillräckliga skäl att ytterligare överväga införandet av ett exploatörsdrivet planprogram.

6.3.7 Skäl saknas att låta planintressenten begära planeringsbesked

Bedömning: Planintressenten bör inte medges rätt att begära planeringsbesked.

Vi har även övervägt om planintressenten bör medges rätt att av länsstyrelsen begära planeringsbesked enligt bestämmelserna i 5 kap. 10 a–10 f §§ PBL (jfr avsnitt 3.3.6). Ett planeringsbesked omfattar dock endast länsstyrelsens bedömning om en planläggningsåtgärd har en sådan innebörd som anges i 11 kap. 10 § andra stycket PBL,

dvs. rörande endast ett begränsat antal allmänna intressen. Ett planeringsbesked får dessutom rättsverkan eftersom det begränsar länsstyrelsens överprövning enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL (jfr 11 kap. 10 a §), vilket talar emot att planintressenten ska tillåtas ansöka om sådant besked. Att medge planintressenten att ansöka om planeringsbesked innebär också att en enskild tillåts inleda ett sådant ärende hos länsstyrelsen i förvaltningsrättslig mening, vilket i sin tur innebär att FL:s förfaranderegler – bl.a. de om dröjsmålstalan – blir tillämpliga. En rätt för planintressenten att ansöka om planeringsbesked skulle även påverka frågan om klagorätt, vilken i dag endast tillkommer kommunen (jfr 13 kap. 10 a § PBL).

Sammanfattningsvis menar vi att en rätt för planintressenten att begära planeringsbesked endast i begränsad omfattning skulle ge ett mer effektivt utnyttjande av tiden mellan planbesked och påbörjande av planläggningen, samtidigt som det skulle ge förhållandevis långtgående konsekvenser i bl.a. förvaltningsrättsligt hänseende. En sådan rätt bör därför inte införas.

6.4 Kommunen ska i planbeskedet ange vilket underlag som kan behövas

Förslag: Kommunen ska i det positiva planbeskedet ange vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen, om det har begärts av planintressenten.

Tiden mellan planbesked och påbörjande av planarbete bör kunna utnyttjas mer effektivt

Som riksdagen framhåller i sitt tillkännagivande om privat initiativrätt, tar det ibland lång tid innan arbetet med en planläggning kan påbörjas, inte sällan till följd av att många kommuner har otillräckliga resurser för planarbetet (bet. 2014/15:CU10 s. 22 f., rskr. 2014/15:180). Enligt uppgifter som framkommit i vårt utredningsarbete kan det ibland handla om flera år från det att kommunen ställer sig positiv till att inleda en detaljplaneläggning, till dess att det egentliga planarbetet påbörjas.

Vi anser att tiden mellan kommunens beslut om positivt planbesked och den tidpunkt då det egentliga detaljplanearbetet påbörjas i vissa situationer borde kunna användas mer effektivt än vad som är fallet i dag. Vi anser planintressenten bör ges bättre förutsättningar för att ta fram det planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen. Det bör leda till att kommunens efterföljande arbete med att ta fram förslaget till detaljplan går snabbare och till att kommunens resurser för planering därmed kan nyttjas bättre.

Kommunen ska i planbeskedet redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för detaljplanearbetet

Som vi tidigare nämnt finns det inte några hinder för en planintressent att bidra med underlag i planärendet (avsnitt 5.11), vilket vi dessutom föreslår ska förtydligas i PBL (se avsnitt 6.6 nedan). Vi har också redogjort för att det förvaltningsrättsliga utredningsansvaret (jfr 23 § första stycket FL) – tillsammans med den allmänna serviceskyldigheten enligt 6 § andra stycket FL – innebär att byggnadsnämnden bör kunna vägleda planintressenten när det gäller vilket underlag som intressenten kan bidra med i planärendet (avsnitt 5.6.3).

Ett förtydligande av detta bör enligt vår mening införas i PBL, genom en reglering som innebär att kommunen – om det har begärts av planintressenten – i planbeskedet ska redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som enligt 5 kap. 8 § PBL kan behövas för detaljplaneläggningen. Kommunen bör ha ett omfattande utrymme vad gäller bedömningen av vilket planeringsunderlag som bör anges redan i planbeskedet. Kommunen får här göra en bedömning bl.a. utifrån hur tydliga planeringsförutsättningarna är, men också vilket underlag som den enskilde inkommit med i planbeskedsärendet; ju mer planintressenten i sin ansökan om planbesked preciserar den avsedda åtgärden, desto större möjlighet för kommunen att mer i detalj ange behövligt planeringsunderlag redan i planbeskedet. Planeringsunderlag som bör kunna anges redan i planbeskedet rör i första hand sådant som utgör områdesbundna förutsättningar. Nedan ges exempel på sådana underlag som kan komma att behövas för den kommande planläggningen:

– Analys av förutsättningarna för att anordna vatten och avlopp (va-utredning).

- Inventering av förekommande naturvärden inom och i anslutning till det tilltänkta planområdet.
- Undersökning av de geotekniska förutsättningarna.
- Analys av förutsättningar för att anordna trafik och parkering.
- Arkeologisk utredning (jfr 2 kap. 11 § kulturmiljölagen [1988:950]).

Det handlar alltså om sådana underlag som planintressenten helt eller delvis själv bör kunna ta fram. Vid kommunens bedömning av vilka planeringsunderlag som bör anges i planbeskedet, bör även beaktas planintressentens eller eventuellt ombuds kompetens och erfarenhet av detaljplaneläggning (jfr även avsnitt 6.5). Som framgår nedan under avsnitt 6.7, anser vi att kommunens tidsfrist om fyra månader för att meddela planbesked (5 kap. 4 § PBL) inte ska förlängas. Kommunen är således även i tid begränsad vad gäller övervägandena om vilket planeringsunderlag som bör anges redan i planbeskedet. Med andra ord bör kommunen i planbeskedet endast ange planeringsunderlag som den haft de tidsmässiga förutsättningarna att bedöma behovet av.

Med vårt förslag till lagtext tydliggörs att när kommunen i planbeskedet anger vilket planeringsunderlag som kan behövas, är det fråga om en preliminär bedömning. Det finns således inte något som hindrar kommunen att senare i planprocessen göra bedömningen att ytterligare underlag behövs; tvärtom är det vanligt att visst underlag skapar följdfrågor, som i sin tur kräver ytterligare underlag för att besvaras. Även det omvända kan naturligtvis inträffa, nämligen att kommunen efter att planbesked meddelats gör bedömningen att visst underlag faktiskt visade sig vara obehövligt. Detta korresponderar också väl med att planbeskedet inte ska vara rättsligt bindande, vare sig för den enskilde eller myndigheten. I linje med detta bör det, även om kommunens handläggning av planbeskedet innefattar myndighetsutövning (jfr avsnitt 5.4.2), normalt inte kunna uppkomma någon skadeståndsskyldighet (jfr främst 3 kap. skadeståndslagen, särskilt 2 och 3 §§) för kommunen, vare sig om den i planbeskedet anger planeringsunderlag som senare visar sig obehövligt eller om det senare i planprocessen visar sig behövas underlag utöver det som tidigare angetts i planbeskedet.

Bestämmelsen finns i 5 kap. 5 § PBL.

6.5 Planintressenten bör få inhämta yttrande från länsstyrelsen

Förslag: Om planintressenten beviljas ett positivt planbesked, ska kommunen på intressentens begäran i beskedet kunna medge att denne tillåts inhämta yttrande från länsstyrelsen. Det förutsätter att den planläggning som planbeskedet avser är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande och att det kan antas främja den planläggning som planbeskedet avser. Länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att kunna ta ställning till hur den planläggning som planbeskedet avser förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna. Rätten att inhämta yttrande ska som huvudregel upphöra att gälla vid den tidpunkt då kommunen enligt planbeskedet bedömer att planläggning kommer att inledas.

6.5.1 En möjlighet för planintressenten att inhämta yttrande från länsstyrelsen

En möjlighet för planintressenten att inhämta synpunkter på den planläggning som planbeskedet avser

Som vi anfört i avsnitt 6.4, bör tiden mellan ett positivt planbesked och det egentliga påbörjandet av planarbetet i vissa situationer kunna utnyttjas mer effektivt. Vi kan konstatera att i många detaljplaneärenden behövs omfattande kompletteringar av planeringsunderlaget till följd av synpunkter som kommer in först under samrådet, vilket medför att det kan ta lång tid efter samrådsskedet innan planförslaget kan bli föremål för granskning. Behovet av kompletteringar efter samrådet bör kunna minska, om planintressenten ges möjlighet att vidta vissa förberedande åtgärder innan kommunen inleder planarbetet eller under planarbetets initialskede.

En sådan förberedande åtgärd som enligt vår mening skulle kunna vara lämplig utifrån våra ovan presenterade utgångspunkter, är att planintressenten tillåts att under planprocessens initialskede inhämta yttrande avseende den aktuella planläggningen från länsstyrelsen. Det är inte fråga om att låta planintressenten utföra någon del av det

i 5 kap. PBL reglerade samrådet, utan endast en möjlighet för intressenten att från länsstyrelsen inhämta synpunkter på den planläggning som det positiva planbeskedet avser. Genom denna möjlighet att inhämta yttrande i ett tidigt skede av planprocessen, ökar förutsättningarna för planintressenten att kunna bidra med relevant planeringsunderlag när väl planärendet initierats av kommunen (se vidare nästa avsnitt). Det bör även leda till att viktiga synpunkter kan beaktas i ett tidigare skede än vad som i dag är fallet, vilket i sin tur ökar kommunens förutsättningar för att både inleda planärendet och sedan att arbeta med planläggningen. Att låta planintressenten inhämta yttrande från länsstyrelsen, ger dessutom intressenten tillfälle att i ett tidigt skede överväga om fortsatt engagemang i den aktuella planläggningen är t.ex. ekonomiskt försvarbart.

Under vårt utredningsarbete har det – framför allt från experthåll – framhållits att det skulle vara mer ändamålsenligt att exempelvis utveckla de s.k. tidiga dialogerna mellan kommunen och länsstyrelsen[15] genom en utökad medverkan från planintressentens sida i dessa dialoger. Vi vill med anledning härav betona att kommun och länsstyrelse är oförhindrade att involvera planintressenten i både s.k. tidiga dialoger och andra former av mer informell beredning, så länge det sker i enlighet med de rättsliga förutsättningar vi beskrivit i kapitel 5. Samtidigt är syftet med vårt nu aktuella förslag något annat, nämligen att skapa en *självständig*, offentligrättsligt reglerad, möjlighet för planintressenten att vidta vissa beredningsåtgärder. Vi har också velat undvika att reglera ytterligare omfattande skyldigheter för kommunen i planprocessen. Tvärtom ska planintressentens självständiga beredningsåtgärder underlätta kommunens inledande av och arbete med den planläggning som det positiva planbeskedet avser, t.ex. i situationer där kommunen inte har resurser att vidta de aktuella åtgärderna, i vart fall inte vid den tidpunkt då planbeskedet beslutas.

Ett sådant inhämtande av yttrande från planintressentens sida, innefattar enligt vår bedömning inte myndighetsutövning. Som vi tidigare beskrivit (se avsnitt 5.4.2) innefattar i och för sig flera av kommunens åtgärder under planprocessen myndighetsutövning. Här är det emellertid endast frågan om att låta planintressenten inhämta

[15] Jfr t.ex. länsstyrelsernas och SKL:s skrift Tidig dialog ökar bostadsbyggandet – samverkan mellan kommun och länsstyrelse (april 2017).

yttrande innan planärendet initierats och således inte om en möjlighet att utföra en del av samrådet i formell mening. Planintressentens inhämtande av yttrande får heller inte några rättsverkningar, vare sig för länsstyrelsen eller för någon annan. Det står således länsstyrelsen fritt att senare meddela både fler, färre och reviderade synpunkter, t.ex. under det formella samrådet med kommunen.

Att en enskild i enlighet med vad som nu nämnts inhämtar yttrande från länsstyrelsen utgör heller inte något främmande inslag på näraliggande rättsområden, exempelvis på det miljörättsliga området.[16] I sammanhanget kan även nämnas att inte heller i PBL:s reglering av lovprocessen finns något uttryckligt hinder mot att sökanden själv inhämtar synpunkter från berörda, även om ansvaret härför ytterst vilar på byggnadsnämnden.[17] En möjlighet för en planintressent att på detta sätt inhämta yttrande strider enligt vår mening heller varken mot europarättsliga- eller EU-rättsliga åtaganden eller mot internationella överenskommelser i övrigt.

Yttrande ska få inhämtas från länsstyrelsen

Som vi beskrivit ovan är det inte fråga om något samråd i formell bemärkelse, utan sådant samråd ankommer på kommunen att hålla senare i planprocessen enligt tillämpliga regler i 5 kap. PBL. För att avgöra vem som bör lämna synpunkter till planintressenten, har vi ändå sneglat på samrådskretsen i 5 kap. 11 § PBL. Enligt vår bedömning bör synpunkter inte få inhämtas från kända sakägare och enskilda i övrigt. Däremot bör synpunkter kunna inhämtas från sådana myndigheter som har förutsättningar att genom sina synpunkter vägleda planintressenten när det gäller vilket planeringsunderlag som kan komma att behövas.

Enligt vår bedömning bör planintressentens möjlighet begränsas på så sätt att yttrande får inhämtas endast från länsstyrelsen. Länsstyrelsen har ett särskilt ansvar under planprocessen, bl.a. genom att den ska ta till vara och samordna statens intressen (jfr 5 kap. 14 § PBL).

[16] Jfr t.ex. 6 kap. 23–31 §§ miljöbalken, som ger den som avser att bedriva vissa verksamheter möjlighet att undersöka om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen innebär bl.a. att den som avser att bedriva verksamheten ska ta fram ett samrådsunderlag och samråda i frågan om betydande miljöpåverkan och om innehållet och utformningen av en miljökonsekvensbeskrivning med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten.

[17] Jfr MÖD:s dom den 26 september 2013 i mål nr P 3247-13; jfr även JO 1989/90:1 s. 338 och Lindberg i FT 2003 s. 77 ff.

Länsstyrelsen ska också utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser (se 2 § förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). Dessutom har länsstyrelsen stor erfarenhet och kunskap vad gäller engagemang i tidiga planskeden och med planintressenter och enskilda i övrigt. Länsstyrelsen har således ett omfattande ansvar i planprocessen att samordna frågor som rör t.ex. Försvarsmakten, Trafikverket, Sveriges geologiska undersökning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Statens geotekniska institut. Länsstyrelsens samordningsansvar bidrar generellt till ett mer effektivt resursutnyttjande och kan även underlätta hanteringen av eventuella sekretessrättsliga frågor.

Vi har övervägt att låta samtliga de remissmyndigheter som ingår i samrådskretsen i 5 kap. 11 § PBL omfattas av planintressentens möjlighet att inhämta synpunkter. För det första skulle en sådan konstruktion dock kunna vålla en del tillämpningsproblem när det gäller vilka myndigheter som faktiskt ska anses ha ett väsentligt intresse i den mening som avses i 5 kap. 11 § första stycket punkt 4 och när det gäller vem som ska avgöra denna fråga, planintressenten eller myndigheten.

För det andra skulle en sådan mycket vid krets av remissmyndigheter kunna leda till långtgående konsekvenser, inte minst ekonomiska, särskilt för det stora antal myndigheter som normalt inte har direktkontakt med enskilda planintressenter och som således också har begränsad erfarenhet av detta. För vissa myndigheter finns dessutom sekretessrättsliga begränsningar när det gäller vilka uppgifter som faktiskt kan lämnas ut till en enskild.

Det kan visserligen vara av stort värde för planintressenten att även få inhämta synpunkter av lantmäterimyndigheten (jfr 5 kap. 22 a § PBL).[18] Vår bedömning är dock att en planintressent redan i dag har sådana möjligheter som är förhållandevis långtgående. Lantmäterimyndigheten har – liksom alla statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter – en allmän serviceskyldighet enligt 6 § FL, under vilken faller viss enklare rådgivning i form av upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp av begränsad omfattning som omfattas av

[18] I 39 kommuner har ansvaret för lantmäteriverksamheten överförts från den statliga lantmäterimyndigheten, Lantmäteriet, till kommunen med stöd av lagen (1995:1393) om kommunal lantmäterimyndighet.

myndighetens ansvarsområde (jfr även 6 § punkt 6 förordningen [2009:946] med instruktion för Lantmäteriet).

Den statliga lantmäterimyndigheten, Lantmäteriet, har dessutom genom lantmäteriinstruktionen getts rätt att bedriva uppdragsverksamhet (12 §), för vilken Lantmäteriet också ska ta ut avgift (30 §).[19] Lantmäteriets uppdragsverksamhet får omfatta t.ex. upprättande av fastighetsförteckning samt fastighets- och arkivutredning, rådgivning och utbildning i fastighetsrättsliga och geodetiska frågor, rådgivning och utbildning i fastighetstekniska frågor i samband med upprättande av sådan redovisning i planbeskrivningen som avses i 4 kap. 33 § första stycket punkt 3 PBL (dvs. hur planen är avsedd att genomföras), förslag till detaljplaneändring av genomförandekaraktär som behövs för att genomföra en förrättning, liksom mätning, beräkning och kartläggning (MBK-verksamhet) samt underlag och förslag till enklare detaljplan av genomförandekaraktär i de delar av Sverige där andra lösningar saknas av marknadsskäl. Även kommunal lantmäterimyndighet har utrymme för uppdragsverksamhet. Utrymmet får i varje enskilt fall bedömas enligt i första hand bestämmelserna om den allmänna kommunala kompetensen i 2 kap. KL.

Mot bakgrund av det nu nämnda kan alltså konstateras att en planintressent redan i dag har förhållandevis långtgående möjligheter att (mot betalning) få synpunkter av lantmäterimyndigheten motsvarande dem som länsstyrelsen enligt vårt förslag ska lämna. Härtill kommer att länsstyrelsen inom ramen för sitt ovan nämnda samordningsansvar också kan samordna frågor som rör den statliga lantmäterimyndigheten.

6.5.2 Möjligheten att inhämta yttrande från länsstyrelsen bör medges av kommunen

Planintressentens möjlighet att inhämta synpunkter bör medges av kommunen i planbeskedet, på begäran av intressenten

Det finns inte någon anledning att bereda en planintressent möjlighet att inhämta yttrande från länsstyrelsen mot dennes vilja. Frågan bör således initieras av den enskilde och en begäran framgå redan av

[19] Observera dock att det ibland kan vara svårt att bedöma om en begäran faller in under serviceskyldigheten som den beskrivs i FL eller om begäran ska anses utgöra ett uppdrag, se JO 2012/13 s. 388.

ansökan om planbesked. Det underlättar dessutom kommunens handläggning om det redan i ansökan står klart vilka yrkanden planintressenten faktiskt har. Det innebär således att 5 kap. 3 § PBL bör ändras i enlighet med detta.

Även om planintressenten begär en möjlighet till inhämtande av yttrande, bör kommunen ha rätten att bestämma om denna möjlighet ska ges eller inte. Kommunen kan ha goda skäl att själv vilja inhämta synpunkterna från länsstyrelsen, exempelvis om den kommande planläggningen bör omfatta fler åtgärder än den som planintressenten avser att vidta. Det ligger även i linje med det kommunala planmonopolet och är enligt vår bedömning en förutsättning både för att kommunen ska kunna behålla sitt helhetsansvar över såväl planläggningen i det enskilda fallet som över den fysiska planeringen generellt i kommunen.

Kommunens medgivande att inhämta yttrande från länsstyrelsen bör anges i det positiva planbeskedet. Detta innebär att en ansökan om planbesked blir en formell förutsättning för att medges en rätt att inhämta synpunkter i den mening som vårt förslag bygger på. I praktiken innebär detta att planintressenten – liksom i dag – endast har en rätt att inleda ett planbeskedsärende. För det fall positivt planbesked beviljas, kan intressenten dock också medges att inhämta yttrande.

Visserligen kan som nämnts i avsnitt 6.3.2 initiativ till detaljplaneläggning även ske mer informellt och utan att ansökan om planbesked först sker. Som vi redogjort för i det avsnittet, bör ansökan om planbesked heller inte bli obligatoriskt. Det är dock rimligt att av den planintressent som är angelägen om att få inhämta yttrande från länsstyrelsen enligt vårt förslag också kräva att ett formellt planbeskedsärende inleds. Detta innebär ökad förutsebarhet, transparens och insyn för berörda, vilket är särskilt viktigt när vissa förberedande moment i planprocessen utförs av någon annan än kommunen.

Möjligheten att inhämta ett yttrande från länsstyrelsen gäller oavsett vilket planeringsunderlag som kommunen angett i det positiva planbeskedet (jfr ovan avsnitt 6.4).

Det kan avslutningsvis tänkas att kommunen i planbeskedet gör bedömningen att medgivande inte bör lämnas eller att medgivande inte lämnas av rent förbiseende. Enligt vår mening bör kommunens möjlighet att i efterhand ändra planbeskedet avgöras utifrån bestämmelserna om ändring av beslut i FL (jfr främst 37 och 38 §§) samt

den praxis som utvecklats i anslutning härtill. Det innebär att det normalt inte finns något hinder för kommunen att senare ändra planbeskedet på så sätt att ett medgivande till inhämtande av yttrande lämnas, eftersom det knappast är till någon enskilds nackdel. Att däremot återkalla ett redan meddelat medgivande torde dock normalt förutsätta att kommunen i planbeskedet angett att så kan komma att ske och också under vilka förutsättningar. Ett återkallande skulle också kunna aktualiseras om planintressenten vilselett kommunen och vilseledandet haft betydelse för frågan om medgivande skulle meddelas eller inte.

Krav på förenlighet med översiktsplan

För att få ett medgivande att inhämta yttrande från länsstyrelsen bör krävas att det sökta planbeskedet är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § PBL, bl.a. mot bakgrund av utredningens direktiv. Redan i dag finns i 5 kap. 7 § PBL krav på utökat planförfarande i de fall ett förslag till en detaljplan inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande. Kommunens bedömning av om planintressenten ska ges möjlighet att inhämta yttrande bör i detta avseende ske på motsvarande sätt som enligt den bestämmelsen. Kravet på förenlighet med översiktsplanen ökar rimligen förutsättningarna för att ett planarbete faktiskt kommer att påbörjas av kommunen. Dessutom borde merarbetet för länsstyrelsen bli mer begränsat om synpunkterna avser planläggning som på en översiktlig nivå redan varit föremål för prövning. Detta bidrar enligt vår mening dels till ökad förutsebarhet för både planintressenten och kommunen samt övriga berörda, dels till minskad risk för s.k. förgävesplanering.

Krav på att planläggningen ska främjas

För att kommunen ska medge att planintressenten inhämtar yttrande från länsstyrelsen, bör också krävas att det kan antas främja den planläggning som planbeskedet avser. Detta rekvisit tydliggör att det är fråga om en fakultativ bestämmelse, men också att kommunens bedömning ändå inte kan ske helt godtyckligt, eftersom en bedömning ska göras av om ett medgivande faktiskt underlättar den

kommande planläggningen. Kommunen bör vid sin bedömning ges ett betydande skönsmässigt utrymme. Det kan t.ex. handla om att kommunen anser att planeringsförutsättningarna – trots att ett positivt planbesked i och för sig kan beviljas – ännu är alltför oklara för att det ska vara meningsfullt att låta planintressenten inhämta synpunkter, vilket också kan ha ett samband med hur långt fram i tiden kommunen bedömer att ett planärende avses inledas respektive slutligt planbeslut kan komma att föreligga (jfr vidare nedan samt 5 kap. 5 § andra stycket PBL).

Olika bedömningar kan också göras t.ex. beroende på vem som begär planbeskedet och dennes – eller eventuellt ombuds – kompetens och erfarenhet av planläggning samt förutsättningar i övrigt att tillsammans med länsstyrelsen i det enskilda fallet kunna underlätta kommunens planläggningsarbete. Om planintressenten eller dennes ombud saknar dessa förutsättningar finns det en risk för att länsstyrelsen belastas i onödig utsträckning och att synpunkterna som inhämtas inte heller främjar planläggningen. Detta innebär att även vilken arbetsinsats som kan komma att krävas från länsstyrelsens sida bör vägas in vid kommunens bedömning av om det kan antas främja planläggningen att planintressenten tillåts inhämta yttrande. Bedömningen kan också grundas på kommunens interna överväganden, t.ex. rörande tillgängliga planeringsresurser. Ett medgivande bör inte lämnas om planläggning avses inledas inom en relativt snar framtid.

Det bör dock inte krävas s.k. rådighet

Av våra direktiv framgår i och för sig att om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning ska ha rådighet[20] över det område som avses ingå i detaljplanen. Ett krav på rådighet över det mark- och vattenområde för vilket planbesked söks, skulle kunna bidra till att den planläggning som planbeskedet avser faktiskt kommer att kunna genomföras, vilket i sin tur skulle minska risken för att länsstyrelsens arbete

[20] Med rådighet avses normalt det som följer av tillämpliga bestämmelser i vattenrättsliga sammanhang, dvs. i huvudsak enligt 2 kap. lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet och den praxis som utvecklats i anslutning härtill. Sådan rådighet kan i princip grundas på fastighetsinnehav, på frivillig upplåtelse från fastighetsägaren eller på tvångsvist förvärv eller motsvarande (jfr MÖD 2017:66, även NJA 1993 s. 331 och NJA 2012 s. 362).

i planprocessens initialskede enligt vårt förslag blir onyttigt. Dessutom torde ett rådighetskrav allmänt också bidra till att minska risken för s.k. förgävesplanering.

Redan i planbeskedet ska dock göras en bedömning av om sökanden har möjlighet att genomföra planen (jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 227). Planintressentens möjlighet att genomföra planen bedöms dessutom vid prövningen av det ovan nämnda kravet på att den aktuella planläggningen ska främjas. Krav på rådighet saknas vidare i övrigt i den plan- och byggrättsliga regleringen; tvärtom har det t.ex. beträffande lov uttalats att eftersom lovprövningen i huvudsak är en offentligrättslig prövning, bör det inte uppställas något krav på att sökanden har civilrättslig förfoganderätt över den tilltänkta marken (jfr RÅ 1975 ref. 99 och RÅ 2006 not. 6). Med ett krav på rådighet skulle vidare även fastighetsägare i vissa situationer kunna uteslutas från möjligheten att få ett medgivande enligt vårt nu aktuella förslag, t.ex. om ägaren upplåtit en tidsbegränsad nyttjanderätt inom markområdet. Detsamma gäller en planintressent som t.ex. ingått ett markanvisningsavtal med kommunen, men där överlåtelsen av den kommunalt ägda marken ännu inte skett. Ett rådighetskrav skulle dessutom kunna vålla bekymmer i den praktiska tillämpningen vid planläggning som omfattar allmän platsmark med kommunalt huvudmannaskap (jfr 4 kap. 7 § PBL), vilken normalt alltid ägs av kommunen. Avslutningsvis anser vi att ett rådighetskrav inte framstår som så angeläget mot bakgrund av att vårt nu aktuella förslag endast rör en möjlighet för planintressenten att inhämta synpunkter i planprocessens initialskede och inte någon privat planering i egentlig mening.

Möjligheten att inhämta yttrande bör som huvudregel vara begränsad till den tidpunkt då planläggningen kommer att inledas

Mot bakgrund av att vårt förslag bygger på en möjlighet för planintressenten att inhämta synpunkter i första hand i planprocessens initialskede, bör det framgå av lagtexten att möjligheten är begränsad i tid. Vi har övervägt en tidsbegränsning direkt i lag som korresponderar med den tidpunkt som kommunen enligt 5 kap. 5 § andra stycket PBL anger avseende då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. En sådan reglering skulle dock riskera att planintressenten och kommunen blir ”konkurrenter” vid

parallellt inhämtande av synpunkter under planprocessen, något som skulle kunna bli kontraproduktivt och därmed olämpligt. Även om det under vårt utredningsarbete från byggherresidan framförts vissa önskemål om möjlighet till beredningsåtgärder under hela planprocessen, bör utgångspunkten således vara att rätten för planintressenten att inhämta yttrande från länsstyrelsen upphör när kommunen själv har behov av att ensam kontakta länsstyrelsen.

Enligt vår bedömning bör medgivandets begränsning i tid i stället som huvudregel kopplas till den tidpunkt då kommunen bedömer att planläggning kommer att inledas. I vårt utredningsarbete har också framkommit att planintressenter normalt efterfrågar även denna tidpunkt i planbeskedssammanhang, i minst lika hög utsträckning som vid vilken tidpunkt planantagandet bedöms kunna ske. Redan i dag ska som ovan nämnts kommunen i planbeskedet ange när ett slutligt planantagandebeslut bedöms kunna fattas (5 kap. 5 § andra stycket PBL). Den nu gällande regleringen har i förarbetena motiverats med att angivandet av en tidpunkt då beslutet att anta planen bedöms kunna fattas underlättar planeringen av arbetsinsatser för den som begärt planbeskedet.[21] Denna motivering talar enligt vår mening med styrka även för att kommunen i planbeskedet bör ange den tidpunkt då planläggning bedöms kunna inledas. Det innebär att 5 kap. 5 § andra stycket PBL bör ändras i enlighet med detta. Därmed kan även planintressentens medgivande att inhämta yttrande från länsstyrelsen i tid begränsas till den tidpunkt då kommunen i planbeskedet angett att planläggning bedöms kunna inledas. För det fall kommunen anser att medgivandet bör gälla till annan tidpunkt, får kommunen bestämma det i planbeskedet.

Ändring av tidsbegränsning enligt planbeskedet

Möjligheten att i efterhand justera den aktuella tidsbegränsningen får avgöras utifrån FL:s bestämmelser om ändring av förvaltningsbeslut (jfr främst 37 och 38 §§) samt den praxis som utvecklats i anslutning härtill. Det innebär att det normalt inte finns något hinder för kommunen att senare i planprocessen flytta fram den aktuella tidpunkten, eftersom det knappast är till någon enskilds nackdel.

[21] Se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 229 och 440; jfr även SOU 2008:68 s. 131 ff. och 366 ff.

Kommunen torde också kunna besluta att rätten att inhämta synpunkter ska upphöra i förtid, i vart fall om kommunen i planbeskedet angett att så kan komma att ske och under vilka förutsättningar. Det gäller även om planintressenten vilselett kommunen och vilseledandet haft betydelse för frågan om tidsbegränsningen.

Särskilda förfaranderegler krävs inte

Vi bedömer att det inte krävs några särskilda förfaranderegler för hur planintressenten inhämtar yttrande från länsstyrelsen. Vad gäller länsstyrelsens handläggning, styrs den i huvudsak av de allmänna förfarandereglerna i FL (se vidare nedan).

6.5.3 Om länsstyrelsens yttrande

Länsstyrelsens yttrande

Tanken med vårt förslag är som ovan nämnts att länsstyrelsen ska lämna synpunkter på den planläggning som det positiva planbeskedet avser. I detta skede finns något planförslag ännu inte framtaget. Det medför att länsstyrelsen endast kan yttra sig över den åtgärd som omfattas av planbeskedet. Eftersom en begäran om planbesked kan ha olika detaljeringsgrad ligger det i sakens natur att länsstyrelsen inte kan yttra sig över sådana frågor som inte framgår av planbeskedet.

Länsstyrelsens synpunkter bör i första hand avse vilket planeringsunderlag som krävs för att länsstyrelsen senare under granskningsfasen ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 5 kap. 22 § PBL. Det handlar således om vilket underlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till hur planläggningen förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna (jfr 11 kap. 10 § PBL), t.ex. om och i så fall hur planläggningen kan påverka riksintressen, miljökvalitetsnormer och strandskydd, men också frågor om t.ex. risk för olyckor, översvämning och erosion. Av yttrandet kan således framgå att länsstyrelsen bedömer att det exempelvis kommer att behövas något eller några av följande underlag för att ett kommande planförslag ska kunna bedömas:

- en inventering av förekommande naturvärden inom och i anslutning till det tilltänkta planområdet
- en geoteknisk undersökning
- en analys av risken för översvämning
- en undersökning av förekomsten av markföroreningar
- en analys av risken för olyckor med hänsyn till att en närliggande väg eller järnväg utgör en rekommenderad transportled för farligt gods
- en analys av vilket omgivningsbuller som kan uppstå i anslutning till tillkommande eller befintliga bostäder.

Avsikten är således att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning av vilka frågor som behöver utredas närmare för att länsstyrelsen i det efterföljande plansamrådet ska kunna bedöma om förslaget till detaljplan är förenligt med ingripandegrunderna. Länsstyrelsen behöver alltså i viss utsträckning bedöma samma frågor som kommunen har att bedöma (jfr våra förslag i avsnitt 6.4). Genom att planintressenten får möjlighet att ta del av länsstyrelsens uppfattning om vilka frågor som behöver utredas i den efterföljande planläggningen får planintressenten – och indirekt även kommunen – bättre möjlighet att överblicka förutsättningarna. Planintressenten ges även möjlighet att påbörja arbetet med att ta fram de utredningar och analyser som länsstyrelsen framhåller. Därigenom kan förslaget till detaljplan även tänkas bygga på ett bättre underlag när plansamråd väl sker.

Det kan även antas att länsstyrelsen i vissa fall kommer att behöva samråda med andra statliga myndigheter innan länsstyrelsen kan yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas, vilket i sådant fall förutsätts ske. Vi har övervägt om länsstyrelsens samrådsansvar bör regleras särskilt, på så sätt som gjorts t.ex. när det gäller planeringsbesked (jfr 2 kap. 2 a § plan- och byggförordningen [2011:338]). Vi har dock bedömt att länsstyrelsens allmänna samordningsansvar (jfr främst 2 § förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion) bör vara tillräckligt, eftersom länsstyrelsens yttrande – till skillnad från planeringsbeskedet – inte har några rättsverkningar.

Det finns inte något som hindrar att länsstyrelsen också uttalar sig om underlag som kan behövas för en korrekt avvägning av motstående allmänna intressen enligt 2 kap. PBL (jfr 5 kap. 14 § andra

stycket PBL). Det kan även gälla andra frågor som berör länsstyrelsen eller staten, exempelvis behovet av tillstånd eller dispenser som kan behövas enligt miljöbalken eller kulturmiljölagen (1988:950). Länsstyrelsen bör däremot inte ha någon skyldighet att lämna sådana uttalanden i yttrandet, utöver vad som följer av den allmänna serviceskyldigheten enligt 6 § FL.

Vi har även övervägt om länsstyrelsens yttrande i stället borde avse hur den sökta åtgärden förhåller sig till ingripandegrunderna. Eftersom den åtgärd som planbeskedet avser kan vara förhållandevis översiktligt beskriven skulle det i många fall kunna bli svårt för länsstyrelsen att yttra sig över detta. Dessutom är det inte heller säkert att den åtgärd som planbeskedet avser är identisk med det förslag till detaljplan som kommunen senare tar fram. Även detta förhållande talar för att det inte är möjligt för länsstyrelsen i detta skede att med precision yttra sig över hur den sökta åtgärden förhåller sig till ingripandegrunderna. Härtill kommer att ett yttrande om hur den sökta åtgärden förhåller sig ingripandegrunderna i princip skulle kunna ge verkningar motsvarande dem ett planeringsbesked ger, samtidigt som vi ovan funnit att skäl saknas att låta planintressenten begära ett planeringsbesked (avsnitt 6.3.7).

Länsstyrelsens synpunkter ska redovisas i ett yttrande, som också ska skickas till kommunen

Länsstyrelsens synpunkter ska redovisas i ett skriftligt yttrande. Yttrandet ska skickas till planintressenten (jfr även 33 § FL), men även till kommunen. Anledningen är att synpunkterna utgör beslutsunderlag för kommunen vid bedömningen av om planläggning ska inledas. För det fall kommunen i tid förlängt planintressentens medgivande att inhämta synpunkter (jfr ovan), kan det även vara så att planarbetet redan har inletts av kommunen. De aktuella synpunkterna från länsstyrelsen kan då vara av vikt för kommunen vid bedömning av om planarbetet ska avbrytas eller av om förslaget till detaljplan inte ska antas.

Den föreslagna bestämmelsen utgör inte något hinder för att en företrädare för länsstyrelsen träffar planintressenten, även i de fall när kommunen inte har någon representant närvarande (jfr 24 § FL). Däremot förutsätts länsstyrelsen efter ett möte med planintressen-

ten skriftligen dokumentera eventuella ställningstaganden och upplysningar från länsstyrelsens sida i ett yttrande som även skickas till kommunen (jfr även 27 § FL). Så kan exempelvis tänkas bli fallet om ett yttrande från länsstyrelsen ger upphov till följdfrågor från planintressentens sida, och länsstyrelsen därvid får anledning att precisera sina synpunkter.

Verkningar av länsstyrelsens yttrande

Ett positivt planbesked där planintressen har fått kommunens medgivande att inhämta länsstyrelsens yttrande skapar enligt vårt förslag en skyldighet för länsstyrelsen att lämna ett yttrande. Omfattningen av yttrandet följer som ovan nämnts ytterst av länsstyrelsens förvaltningsrättsliga utredningsansvar (jfr 23 § första stycket FL) och beror på en mängd omständigheter i det enskilda ärendet. Länsstyrelsens yttrande innefattar myndighetsutövning. Samtidigt lämnas yttrandet normalt i ett skede där den formella planprocessen ännu inte har inletts. Länsstyrelsen är också beroende av det underlag som den enskilde själv åberopat i planbeskedsärendet och därefter.

Det ligger i sakens natur att länsstyrelsen senare under såväl samråds- som granskningsskede måste kunna göra en annan bedömning vad gäller vilket planeringsunderlag som behövs, t.ex. beroende på nya planeringsförutsättningar och omständigheter i övrigt som framkommit. Utrymmet för att länsstyrelsen ska kunna lämna synpunkter som avviker från det som framförts i yttrandet över planbeskedet måste enligt vår mening således vara betydande. Det medför i sin tur att skadeståndsansvaret är högst begränsat (jfr 3 kap. skadeståndslagen). I sammanhanget bör också tilläggas att länsstyrelsens yttrande inte är bindande, vare sig för kommunen eller planintressenten. Länsstyrelsens yttrande ska i stället i första hand förstås som ett bidrag till bedömningen av vilket planeringsunderlag som kan behövas i det kommande planärendet. Mot bakgrund av detta bör länsstyrelsens yttrande inte heller vara överklagbart, främst eftersom yttrandet inte kan anses påverka den enskildes faktiska situation i sådan utsträckning som krävs för att ett beslut ska vara överklagbart (jfr 41 § FL och prop. 2016/17:180 s. 248 ff.).

Närmare om länsstyrelsens utredningsansvar m.m.

Det kan konstateras att en planintressent redan i dag är oförhindrad att rikta förfrågningar till både länsstyrelsen och t.ex. de remissmyndigheter som i övrigt omfattas av samrådskretsen i 5 kap. 11 § PBL. Av en förvaltningsmyndighets allmänna serviceskyldighet enligt 6 § andra stycket FL följer också att myndigheten har en skyldighet att besvara förfrågningar från enskilda, även om omfattningen av skyldigheten naturligtvis måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet. Vad som nu nämnts betyder också att vårt förslag till reglering inte ska tolkas motsatsvis. En planintressents möjlighet att få svar på allmänna förfrågningar av myndigheten enligt dess serviceskyldighet kvarstår således helt oförändrad.

Vårt förslag medför dock som ovan nämnts att inhämtandet av yttrande offentligrättsligt regleras direkt i PBL, vilket innebär en skyldighet för länsstyrelsen som går längre än den allmänna serviceskyldigheten. Inhämtandet av yttrande enligt vårt förslag bör alltså förstås som att planintressenten inleder ett ärende hos länsstyrelsen (jfr 19 § FL) och att det således – till skillnad från vad gäller den allmänna serviceskyldigheten – uppstår en ärendemässig relation i förvaltningsrättslig mening mellan intressenten och myndigheten (jfr även Didón m.fl., Plan- och bygglagen [5 december 2018, Zeteo], kommentaren till 12 kap. 2 och 3 §§). Det är viktigt att framhålla att planintressenten är en självständig part i ärendet hos länsstyrelsen och således inte agerar på uppdrag eller motsvarande från kommunen, vare sig i civilrättslig eller kommunalrättslig mening. Vårt förslag ska i stället uppfattas som att planintressenten får en självständig möjlighet att *i stället för kommunen* vidta vissa beredningsåtgärder i syfte att underlätta för kommunen i den kommande planläggningen.

Den exakta omfattningen av länsstyrelsens skyldighet att lämna synpunkter är inte möjlig att reglera i författning, utan får i stället bedömas utifrån det allmänna förvaltningsrättsliga utredningsansvaret i 23 § första stycket FL, av vilken framgår att ärendet ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Precis som när det gäller t.ex. kommunens utredningsansvar vid prövning av en ansökan om förhandsbesked[22], blir länsstyrelsens utredningsansvar i första hand beroende av vilket underlag som legat till grund för det positiva planbeskedet samt det underlag som intressenten eventuellt

[22] Jfr 9 kap. 17 och 18 §§ PBL, även MÖD:s dom den 25 juni 2015 i mål nr P 8682-14.

åberopar därefter. Utredningsansvarets omfattning påverkas också t.ex. av vilket planeringsunderlag som kan behövas enligt kommunens bedömning och som kommunen därmed redan angett i planbeskedet (jfr ovan avsnitt 6.4). Det är även fullt möjligt att länsstyrelsen gör bedömningen att den bör avstå från att yttra sig när det gäller frågan om vilket underlag som kan behövas. Det kan t.ex. handla om att kommunen medgett planintressenten att inhämta yttrande i strid med någon av förutsättningarna i 5 kap. 5 a § PBL eller att det helt enkelt inte finns förutsättningar för att göra bedömningen utifrån det underlag som finns.

Att planintressenten genom sin begäran om yttrande inleder ett ärende hos länsstyrelsen i förvaltningsrättslig mening, innebär vidare att flera andra allmänna förfaranderegler i FL blir tillämpliga, t.ex. de om dokumentation av uppgifter (jfr 27 § FL), men även de om dröjsmålstalan (jfr 11 och 12 §§ FL). Visserligen avses tidsbegränsningen av planintressentens medgivande att inhämta yttrande regleras genom bestämmelserna i 5 kap. PBL, men då dessa inte primärt tar sikte på länsstyrelsens handläggning, blir i stället FL:s allmänna förfaranderegler subsidiärt tillämpliga.

Merarbete för länsstyrelsen

Under utredningsarbetet har framkommit vissa farhågor om att länsstyrelsen kommer att belastas ytterligare om planintressenten ges en utökad möjlighet att inhämta synpunkter i enlighet med vad vi nu föreslår. Det kan t.ex. handla om att kommunen senare i samrådet återkommer till frågor som myndigheten i fråga redan besvarat direkt till planintressenten i ett tidigare skede. Det har också framförts att de upparbetade kommunikationskanaler i planläggningssammanhang som finns i dag mellan kommuner och länsstyrelsen fungerar väl och att det finns risk för att dessa påverkas negativt för det fall kommunikation sker direkt också med planintressenten.

Det finns inte anledning att ifrågasätta att våra förslag i denna del kommer att innebära en viss ökad arbetsbelastning för i första hand länsstyrelsen, men också för övriga statliga myndigheter som länsstyrelsen kan komma att behöva samråda med. Ett fördjupat resonemang i denna del återfinns i vår konsekvensbeskrivning i kapitel 8. Enligt vår bedömning väger dock fördelarna i form av ett möjligt

effektivare resursutnyttjande i avvaktan på att planarbete inleds tyngre än de nackdelar som framkommit.

I sammanhanget bör också nämnas att vi övervägt en reglering där kommunen – i stället för den enskilde planintressenten – inhämtar yttrandet i fråga från länsstyrelsen. Som vi tidigare angett, är dock vårt syfte att skapa en självständig, offentligrättsligt reglerad, möjlighet för planintressenten att vidta vissa beredningsåtgärder. Vi har också velat undvika att reglera ytterligare omfattande skyldigheter för kommunen i planprocessen. Tvärtom ska planintressentens självständiga beredningsåtgärder underlätta kommunens inledande av och arbete med den planläggning som det positiva planbeskedet avser, just i situationer där kommunen inte har resurser att vidta de aktuella åtgärderna.

Bestämmelserna finns i 5 kap. 3, 5 och 5 a §§ PBL.

6.6 Ett förtydligande av planintressentens möjlighet att bidra med planeringsunderlag

Förslag: Det ska förtydligas i PBL att för detaljplanearbetet ska det, utöver grundkartor och fastighetsförteckning, finnas det planeringsunderlag som behövs. Det ska också förtydligas att planeringsunderlag får tas fram av annan än kommunen.

Tiden mellan planbesked och påbörjande av planarbete bör användas effektivt

Som vi anfört i avsnitt 6.4 och 6.5, bör tiden mellan ett positivt planbesked och det egentliga påbörjandet av planarbetet i vissa situationer kunna utnyttjas mer effektivt. Genom våra förslag om skyldighet för kommunen att i planbeskedet ange vilket planeringsunderlag som kan behövas och om möjligheten att inhämta yttrande från länsstyrelsen i ett tidigt skede av planprocessen, ökar förutsättningarna för planintressenten att kunna bidra med relevant planeringsunderlag inför och under planläggningen. Mot bakgrund av detta bör det även i lagtexten förtydligas att annan än kommunen, dvs. planintressenten men också t.ex. statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter samt landsting (regioner; jfr lagen [2010:630] om regionalt utvecklingsansvar), kan bidra med beslutsunderlag liksom att behövligt

planeringsunderlag faktiskt ska finnas i planärendet, enligt vad vi föreslår i det följande.

Det bör förtydligas att behövligt planeringsunderlag ska finnas

I nuvarande reglering i 5 kap. PBL nämns under rubriken *Underlag för detaljplanearbetet* endast grundkartor, fastighetsförteckning samt i förekommande fall planprogram. I planarbetet krävs naturligtvis ett betydligt mer omfattande underlag än så, varför regleringen i dag är något missvisande. Hur omfattande planeringsunderlag som behövs får i första hand bedömas utifrån planmyndighetens utredningsansvar i det enskilda planärendet (jfr även 23 § första stycket FL). Nedan föreslår vi vidare ett förtydligande om att även annan än kommunen kan ta fram planeringsunderlag, vilket också motiverar ett förtydligande om att planeringsunderlag omfattar mer än vad som antyds genom dagens bestämmelser. Det bör således förtydligas i 5 kap. 8 § PBL att det i kommunens planläggning ska finnas det planeringsunderlag som behövs.

I 5 kap. 13 § PBL regleras vad kommunen ska redovisa under samrådet, bl.a. det planeringsunderlag som har betydelse. Mot bakgrund av vårt förslag till förtydligande i 5 kap. 8 §, bör motsvarande förtydligande göras i 13 § genom en hänvisning till 8 §. Eftersom vi föreslår att det i 8 § ska regleras att planeringsunderlaget ska vara behövligt, skulle rekvisitet ”som har betydelse” i 13 § möjligen kunna utelämnas. Vi har dock stannat för att behålla rekvisitet, eftersom tidigare behövligt planeringsunderlag (enligt 8 §) skulle kunna visa sig sakna betydelse när det väl är dags för att samråda om planförslaget.

En följdändring bör också göras i 5 kap. 39 § PBL, vilken reglerar vilka förfaranderegler i 5 kap. som är tillämpliga såvitt gäller områdesbestämmelser.

Planintressenten kan redan i dag bidra med planeringsunderlag

Som vi redogjort för i avsnitt 5.6 och 5.11 finns det inte några hinder för en planintressent – eller annan utomstående för den delen – att bidra med underlag i planärendet. I vårt utredningsarbete har också framkommit att så redan sker i praktiken i ett stort antal kommuner.

Vidare innebär det förvaltningsrättsliga utredningsansvaret – tillsammans med den allmänna serviceskyldigheten enligt 6 § andra stycket FL – att byggnadsnämnden bör kunna vägleda planintressenten om vilka underlag som denne kan bidra med i planärendet (jfr även 20 § första stycket FL). Sådan vägledning ligger normalt i planintressentens eget intresse, inte minst på grund av att denne kan komma att få ett kostnadsansvar för planarbetet, antingen genom att sådant ansvar regleras i genomförandeavtal eller genom uttag av planavgift med stöd av 12 kap. 9 § PBL (jfr avsnitt 5.6.3).

Planintressentens möjlighet bör framgå tydligare av lag

Även om en planintressent redan i dag har möjlighet att bidra med planeringsunderlag, bör det uttryckligen framgå av PBL att planeringsunderlag får tas fram av annan än kommunen. Med annan än kommunen avser vi här i första hand planintressenten, men även länsstyrelsen, landstinget och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter i övrigt. Genom en sådan kodifiering tydliggörs direkt i lag att det inte finns något hinder för någon annan än kommunen att ta fram planeringsunderlag. Ett sådant förtydligande ligger väl i linje med vårt förslag ovan att under vissa förutsättningar låta planintressenten inhämta yttrande från länsstyrelsen, liksom vårt förslag om att kommunen i planbeskedet ska ange vilket planeringsunderlag som kan behövas. Förslagen syftar nämligen just till att öka förutsättningarna för planintressenten att bidra med relevant planeringsunderlag inför och under planläggningen.

Samtidigt bör det även här understrykas att förslaget *inte* innebär någon förändring när det gäller kommunens ansvar att i egenskap av planmyndighet se till att underlaget medger en korrekt och tillförlitlig avvägning av de allmänna och enskilda intressena i ärendet. I de fall planeringsunderlag tas fram av planintressenten, ankommer det alltså på kommunen att säkerställa kvaliteten i detta.

Enligt vår mening bör här aktuella förtydliganden ske under rubriken *Underlag för detaljplanearbetet* och lämpligen i 5 kap. 8 § PBL. En följdändring bör också göras i 5 kap. 39 § PBL, vilken reglerar vilka förfaranderegler i 5 kap. som är tillämpliga såvitt gäller områdesbestämmelser.

Bestämmelserna finns i 5 kap. 8, 13 och 39 §§ PBL.

6.7 Tidsfristen för planbesked bör inte ändras

Bedömning: Det finns inte skäl att förlänga den fyramånadersfrist som i dag gäller för att meddela planbesked.

Av 5 kap. 4 § PBL framgår att när kommunen har fått en begäran om planbesked som uppfyller kraven i 3 §, ska kommunen ge sitt planbesked *inom fyra månader*, om kommunen och den som har gjort begäran inte kommer överens om något annat. Med våra förslag om att kommunen i planbeskedet får medge en planintressent att inhämta yttrande från länsstyrelsen och om att kommunen redan i planbeskedet ska ange vilket planeringsunderlag som kan behövas, är det rimligt att anta att kommunens handläggning av planbeskedsärendet kommer att kräva något mer tid. Under utredningsarbetet har vidare framhållits att detta i viss utsträckning kan verka avhållande och att det således finns en risk att kommunerna meddelar färre positiva planbesked. Vi anser dock inte att det finns skäl att utöka tidsfristen. För det första är det ju i princip fakultativa bestämmelser som vi föreslår. Det är således kommunen som avgör både om planintressenten ska medges inhämta yttrande och vilket planeringsunderlag som kan behövas. Om kommunen inom nu gällande fyramånadersfrist inte klarar av att bedöma om planintressenten bör tillåtas inhämta yttrande, bör något medgivande heller inte lämnas. Som vi nämnt i avsnitt 6.4 bör vidare kommunen i beskedet endast ange underlag som den haft de tidsmässiga förutsättningarna att bedöma behovet av. En utökning av tidsfristen skulle också i viss mån leda till ytterligare fördröjning av planprocessen. Samtidigt bör här nämnas att det ofta inte torde krävas särskilt tidsmässigt betydande insatser för kommunen att göra de nu aktuella bedömningarna. Detta gäller inte minst om utökad vägledning kan ges angående vilket underlag som krävs för att bedöma vissa planeringsförutsättningar (jfr vidare avsnitt 6.12.1).

6.8 Planbesked bör inte få överklagas

Bedömning: Även om planbeskedet med våra förslag får en utökad betydelse för den enskilde och även skapar vissa skyldigheter för kommunen och länsstyrelsen, bör det inte införas en rätt att överklaga planbesked.

Av 13 kap. 2 § första stycket punkt 2 PBL framgår att kommunens beslut om planbesked inte får överklagas. Det innebär att en planintressent inte kan överklaga ett negativt planbesked, men också att enskilda som i och för sig kan vara berörda av den tilltänkta planläggningen inte heller har rätt att överklaga ett positivt planbesked. Att planbesked inte är överklagbara motiveras i förarbetena i huvudsak med att beskeden inte är bindande för myndigheter och enskilda (se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 354).

Vårt förslag om att kommunen i ett positivt planbesked under vissa förutsättningar ska kunna medge att planintressenten tillåts inhämta yttrande från länsstyrelsen, innebär i och för sig att planbeskedet skapar en skyldighet för länsstyrelsen. Det innebär i sin tur att frågan uppkommer om intressenten bör ha rätt att överklaga ett planbesked som saknar ett sådant medgivande, trots att intressenten begärt det. Ett medgivande enligt vårt förslag bygger dock bl.a. på förutsättningen att planläggningen genom medgivandet ska främjas och på att kommunen vid bedömningen av om detta krav är uppfyllt bör ges ett betydande skönsmässigt utrymme. Det är således inte fråga om någon rättighet för intressenten att inhämta yttrande från länsstyrelsen, utan endast om en möjlighet härtill, en möjlighet som dessutom förutsätter att kommunen bedömer att ett sådant medgivande är lämpligt. Enligt vår bedömning kan ett nekat medgivande inte heller anses påverka den enskildes faktiska situation i sådan utsträckning som krävs för att ett beslut ska vara överklagbart (jfr prop. 2016/17:180 s. 248 ff.). Den påvisbara effekten av ett nekat medgivande begränsar sig nämligen till att den enskilde eventuellt inte kan vidta en viss beredningsåtgärd i planprocessens initialskede. Härtill kommer att kommunen alltjämt – i enlighet med det kommunala planmonopolet – ensam bestämmer både om planläggning över huvud taget ska inledas, men också om påbörjat planarbete ska avbrytas. Inte heller sådana beslut är överklagbara (jfr 13 kap. 2 § första stycket punkt 1 PBL).

Vårt förslag om att planeringsunderlag som kan behövas ska anges redan i planbeskedet innebär visserligen att beskedet i denna del skapar en rättighet för den enskilde och en skyldighet för kommunen. Även här är det dock kommunen som bedömer och avgör *vilket* underlag som ska anges. Det är således inte fråga om någon ovillkorlig rätt för den enskilde att få en fullständig uppräkning av behövligt planeringsunderlag, utan endast en preliminär bedömning från kommunens sida om vilket underlag som *kan* behövas. Bedömningen har således inte någon bindande verkan, utan kommunen kan senare i planprocessen göra en annan bedömning av vilka underlag som behövs. Liksom vi angett ovan, kommer den påvisbara effekten för den enskilde inte bli annan än en viss möjlig handlingsdirigerande påverkan vad gäller vilka beredningsåtgärder den enskilde eventuellt vidtar under planprocessens initialskede. Enligt vår bedömning kan planbeskedet i denna del inte anses påverka den enskildes faktiska situation i sådan utsträckning som krävs för överklagbarhet.

Sammanfattningsvis anser vi att även om planbeskedet med våra förslag får en utökad betydelse för den enskilde och även skapar viss skyldighet för kommunen och länsstyrelsen, bör det inte införas en rätt att överklaga planbeskedet. Enligt vår bedömning strider ett överklagandeförbud inte heller mot den europarättsliga rätten till domstolsprövning (jfr främst artikel 6.1 i Europakonventionen och den praxis som utvecklats i anslutning härtill).

6.9 Medverkan av enskilda ska redovisas i planbeskrivningen

Förslag: Av planbeskrivningen ska framgå om viss enskild tagit fram planeringsunderlag och i så fall vilket.

Medverkan av enskilda i detaljplaneläggningen bör redovisas i planbeskrivningen

Vi har ovan redovisat ett antal förslag som syftar till att både förtydliga och utveckla planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen. Det handlar om att planintressenten ska kunna medges rätt att inhämta yttrande från länsstyrelsen, att kommunen redan i

planbeskedet ska ange planeringsunderlag som kan behövas och ett förtydligande av att annan än kommunen får ta fram planeringsunderlag.

Planintressentens förtydligade och i viss mån utvecklade möjligheter att medverka i planläggningen, bör enligt vår mening kompletteras på så sätt att det av planbeskrivningen (4 kap. 33 § PBL) tydligt ska framgå om enskild planintressent tagit fram planeringsunderlag i det aktuella planärendet och – om så skett – vilka underlag det är fråga om. Det kan handla om allt från undersökningar, utredningar, inventeringar och underlag i övrigt som tagits fram av en viss enskild och getts in i planärendet. Vi har ovan (avsnitt 6.6) föreslagit att 5 kap. 8 § andra stycket PBL bör förtydligas så att det framgår att även annan än kommunen får ta fram planeringsunderlag. Nu aktuellt förslag tar dock sikte endast på när *viss enskild* tagit fram sådant planeringsunderlag. Med enskild avses bl.a. fastighetsägare, byggherre eller annan planintressent, men också t.ex. konsult som på uppdrag av kommunen tagit fram planeringsunderlag. Bestämmelsen är alltså inte tillämplig när underlag tagits fram av länsstyrelse, lantmäterimyndighet, miljönämnd eller liknande.

Härigenom skapas en ökad transparens vad gäller planintressentens medverkan i planläggningen, vilket skapar incitament för planmyndigheten att säkerställa att avvägningarna på grundval av underlaget sker på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Det underlättar också för övriga berörda enskilda (grannar m.fl.) att bilda sig en uppfattning av vilka motstående enskilda intressen som gör sig gällande i planärendet, vilket i sin tur skapar förutsättningar för dessa att ta tillvara sin rätt vid samråd och granskning. Motsvarande gäller vid eventuellt överklagande till mark- och miljödomstol, där klagande kan åberopa t.ex. 4 kap. 36 § PBL om att befintliga äganderättsförhållanden inte i skälig utsträckning beaktats och yrka att detaljplanen i fråga ska upphävas.

Planbeskrivningen bör sammanfattningsvis enligt vår mening innehålla en tydlig redovisning av om och i så fall vilket planeringsunderlag som i förekommande fall tagits fram av viss enskild.[23]

Bestämmelsen finns i 4 kap. 33 § PBL.

[23] Vårt förslag innebär att viss behandling av personuppgifter kommer att ske (jfr allmän dataskyddsförordning). Mot bakgrund främst av ändamålet med denna behandling samt de aktuella personuppgifternas karaktär och omfattning, bedömer vi att behovet av behandlingen överväger integritetsskyddet.

6.10 Kommunens ansvar för den fysiska planeringen påverkas inte

Bedömning: Även om planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen förtydligas och utvecklas i enlighet med våra förslag, påverkar det inte kommunens långsiktiga ansvar för den fysiska planeringen.

Kommunens ansvar för fysisk planering påverkas inte

Av våra utredningsdirektiv framgår att även frågan om hur kommunens ansvar bör se ut, i de fall vissa förberedande åtgärder vidtas av en enskild inom ramen för planprocessen, behöver utredas liksom hur en privat initiativrätt kan komma att påverka den kommunala fysiska planeringen i stort på lång sikt. Inriktningen bör enligt direktiven vara att det är kommunen som säkerställer att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav.

Med våra förslag kommer en planintressent att i något större utsträckning ges möjlighet att vidta beredningsåtgärder i planprocessens initialskede. Våra förslag påverkar dock inte kommunens ansvar vare sig över planprocessen i sin helhet i det enskilda fallet eller över den fysiska planeringen i stort på lång sikt. Även med en planintressent som vidtar vissa beredningsåtgärder genom att inhämta yttrande från länsstyrelsen och som tar fram och inkommer med visst planeringsunderlag, ankommer det således alltjämt på kommunen att tillse att underlaget möjliggör en korrekt och tillförlitlig avvägning av de allmänna och enskilda intressen som gör sig gällande i planläggningen. Det är också kommunen som ensam avgör om planläggning över huvud taget ska komma till stånd, liksom om det finns skäl att t.ex. avbryta planarbetet eller att i slutänden inte anta en detaljplan.

6.11 Våra förslag ändrar inte rättsläget vad gäller en planintressents partsställning och klagorätt

Bedömning: Även om planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen förtydligas och utvecklas i enlighet med våra förslag, påverkar det inte i sig rättsläget avseende planintressentens partsställning och klagorätt.

Inledning

Enligt våra utredningsdirektiv ska grunderna i det kommunala planmonopolet bibehållas. Som vi tidigare angett i avsnitt 6.3.2 kan en förändrad partsställning för planintressenten innebära långtgående konsekvenser för planmonopolet. Det är således angeläget att ett förtydligande och en utveckling av planintressentens medverkan i planarbetet inte utformas på ett sätt som påverkar bedömningen av planintressentens partsställning och i förlängningen klagorätt.

Planintressentens partsställning och klagorätt

I avsnitt 5.6.2 har vi redogjort för varför enskilda, oavsett om de är planintressenter eller sakägare eller bådadera, i princip inte bör anses ha partsställning redan i planärendet. En annan sak är att planintressenten normalt ingår i samrådskretsen, i vart fall i egenskap av ”enskild i övrigt” som har ett väsentligt intresse av planförslaget (jfr 5 kap. 11 § första stycket punkt 4 PBL). Som vi angett i avsnitt 5.6.3 följer dessutom av byggnadsnämndens allmänna serviceskyldighet och utredningsansvar (jfr 6 § andra stycket och 23 § första stycket FL) att en planintressent normalt bör få tillfälle att yttra sig i planärendet och även vägledas i behövlig utsträckning av planmyndigheten. Trots att en planintressent inte intar partsställning i planärendet, har intressenten således långtgående möjligheter att komma till tals i planärendet.

Vad sedan gäller frågan om överklaganderätt, kan konstateras att en sakägare kan överklaga en detaljplan till mark- och miljödomstol enligt förutsättningarna som anges i 13 kap. 8 § PBL och 42 § FL och den praxis som utvecklats i anslutning härtill (jfr NJA 2017 s. 421

samt avsnitt 5.6.2). En sådan sakägare intar då partsställning i domstolen i egenskap av klagande. Den fråga som i praxis uppkommit rör i stället vem som får motpartsställning i domstolen, vilket i sin tur har betydelse för vem som har rätt att överklaga domstolens avgörande.

Först och främst kan konstateras att det av 5 kap. 2 § andra stycket lagen (2010:921) om mark- och miljödomstolar framgår att i mål om detaljplaner är kommunen den enskildes motpart. Bestämmelsen behöver inte nödvändigtvis förstås som en regel som pekar ut kommunen som ensam motpart i denna måltyp, utan i stället som en mer kommunalrättslig regel om att det är kommunen och inte något enskilt kommunalt organ som är motpart, oavsett om det är kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden som har antagit detaljplanen i fråga (jfr 5 kap. 27 § PBL; jfr även 13 kap. 10 § KL). Vem som är behörig att företräda kommunen i domstol får vidare avgöras enligt de kommunalrättsliga bestämmelserna i dessa avseenden, se särskilt 6 kap. 15 och 44 §§ KL.

Vidare anges i 5 kap. 3 § lagen om mark- och miljödomstolar att vid tillämpning av 15 och 18 §§ lagen (1996:242) om domstolsärenden ska sakägare och annan mot vilken åtgärd ifrågasätts anses som motparter. Bestämmelsen bör rimligen inte förstås på så sätt att sakägare i ett planärende intar ställning av motpart i mark- och miljödomstol efter att planen i fråga överklagats. Av förarbetena till bestämmelsen i 5 kap. 3 § lagen om mark- och miljödomstolar framgår – bl.a. mot bakgrund av hänvisningen till 10 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) – att bestämmelsen främst tar sikte på andra måltyper, t.ex. länsstyrelsens (miljöprövningsdelegationens) överklagade beslut rörande tillstånd till miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken, där det ofta kan finnas ett stort antal berörda (jfr prop. 2009/10:215 s. 169 f.). Bestämmelsen innebär under alla omständigheter att sakägarna i fråga endast ska *anses* som motparter just vid tillämpning av ärendelagens regler om kommunicering och sammanträde.

Vad gäller planintressentens partsställning i mark- och miljödomstol, kan vidare vägledning sökas i vad MÖD uttalat om rätten att överklaga domstolens avgörande i ett planmål. MÖD har tydliggjort att en planintressent inte har rätt att överklaga en dom av mark- och miljödomstol, som innebär att planantagandebeslutet upphävs. MÖD har motiverat sitt ställningstagande i huvudsak med att det endast är kommunen som – på grund av det kommunala planmonopolet (1 kap. 2 § PBL) – har befogenhet att anta, ändra eller upphäva planer och som

ensam avgör om och vid vilken tidpunkt planläggning ska ske. En fastighetsägare har heller inte någon i plan- och bygglagstiftningen grundad rättighet att få till stånd en detaljplan avseende den egna fastigheten. Mot bakgrund härav kan en dom om att upphäva en antagen detaljplan inte anses angå planintressenten på ett sådant sätt att denne har rätt att överklaga domen. Det bör också nämnas att MÖD inte heller funnit anledning att utöka kretsen klagoberättigade genom att analogivis[24] tillämpa rättegångsbalkens bestämmelser om intervention (jfr främst 14 kap. 9 och 11 §§).[25]

MÖD:s praxis kan möjligen ifrågasättas utifrån förarbetsuttalanden i anslutning till bestämmelserna i 11 kap. PBL om länsstyrelsens överprövning (utan överklagande) av antagna detaljplaner. För det fall länsstyrelsen upphäver en detaljplan efter överprövning enligt 11 kap. 11 § PBL, bör det enligt förarbetena nämligen vara möjligt för *både* kommun och fastighetsägare (t.ex. vars byggrätt omintetgörs) att överklaga länsstyrelsens beslut till regeringen enligt 13 kap. 5 § PBL.[26] Av MÖD:s praxis framgår heller inte hur den förhåller sig till bl.a. HFD:s tidigare avgörande[27] rörande partsställning i regeringen efter överklagande av detaljplanebeslut (RÅ 1994 not. 724) eller den europarättsliga rätten till domstolsprövning (jfr även SOU 2014:14 s. 102 f.).

MÖD:s praxis ligger dock väl i linje med att en självständig klagorätt för planintressenten skulle kunna komma att rubba grunderna för det kommunala planmonopolet i betydande utsträckning. Praxis kan också sägas korrespondera med regleringen i 13 kap. 1 § första stycket punkt 4 PBL om att kommunens beslut att *inte* anta, ändra eller upphäva en detaljplan (och områdesbestämmelser), endast får överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. KL och likaså med det uttryckliga överklagandeförbudet i 13 kap. 2 § första stycket punkt 1 PBL vad gäller kommuns beslut att avbryta ett planarbete.

---

[24] En analog tillämpning av en bestämmelse innebär förenklat att en fråga som inte regleras i den tillämpliga författningen, i stället avgörs med stöd av en annan författning som i och för sig inte är direkt tillämplig, men som reglerar en liknande situation.

[25] Se MÖD 2012:51, även MÖD:s dom den 7 oktober 2016 i mål nr P 3655-16 och MÖD:s beslut den 18 oktober 2017 i mål nr P 6815-17. Jfr även MÖD:s beslut den 5 april 2018 i mål nr P 2383-18. Beslutet har överklagats till Högsta domstolen, som den 17 december 2018 i mål nr Ö 2153-18 meddelat prövningstillstånd.

[26] Se prop. 1985/86:1 s. 817 och prop. 2016/17:151 s. 30, även SOU 2014:14 s. 95 och JO 2000/01 s. 484. För det fall kommunen överklagar länsstyrelsens beslut till regeringen, torde den enskilde under vissa förutsättningar också kunna ansöka om rättsprövning av regeringens beslut hos Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut.

[27] Enligt den numera upphävda lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut.

Våra förslag ändrar inte rättsläget vad gäller en planintressents partsställning och klagorätt

Våra förslag utgör endast ett förtydligande respektive viss utveckling av planintressentens medverkan i planarbetet. Utifrån det rättsläge som etablerats genom MÖD:s praxis, är det vår bedömning att förslagen i sig inte påverkar bedömningen av om en planintressent kan anses inta partsställning eller ej i planärendet. Förslagen påverkar enligt vår mening heller inte i sig frågan om planintressent bör inta ställning av motpart i mark- och miljödomstol samt ha möjlighet att överklaga mark- och miljödomstols upphävande av ett planbeslut.

6.12 Närliggande frågor – och ytterligare några förslag

6.12.1 Mer vägledning behövs om vilket underlag som krävs för att bedöma vissa planeringsförutsättningar

Bedömning: Regeringen bör ta initiativ till att låta ta fram ytterligare vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, t.ex. geotekniska undersökningar, naturvärdesinventeringar och utredningar om vatten och avlopp.

Vägledning beträffande planeringsunderlag

I avsnitt 6.4 ovan har vi föreslagit att kommunen redan i planbeskedet ska ange vilket planeringsunderlag som kan komma att behövas i planarbetet. För att underlätta kommunens bedömning i denna del bör det finnas vägledning vad gäller vilket underlag som normalt behövs för att ta ställning till vilka planeringsförutsättningar som råder. En vägledning skulle även skapa förutsebarhet för planintressenter samt utgöra ett stöd för konsulter och andra utomstående vid deras eventuella medverkan i detaljplaneläggningen. Detta kan i sin tur kan begränsa behovet av revideringar och kompletteringar av det underlag som konsulterna sedermera tar fram. Mot bakgrund av det nu nämnda bör en vägledning tas fram. En sådan vägledning kan lämpligen tas fram av Boverket, i samråd med länsstyrelserna, SKL, byggherrar

och med berörda myndigheter, t.ex. Trafikverket, Sveriges geologiska undersökning, Statens geotekniska institut samt Försvarsmakten.

6.12.2 Inget avgränsningssamråd vid planprogram

Förslag: Miljöbalkens krav på avgränsningssamråd ska inte gälla i arbetet med att ta fram ett planprogram enligt plan- och bygglagen.

Det ska förtydligas att det är frivilligt för kommunen att ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program (planprogram) för att underlätta detaljplanearbetet.

Nyttan med att det ska finnas ett avgränsningssamråd under arbetet med ett planprogram har ifrågasatts

I dag gäller att kommunen under ett samråd om en detaljplan i vissa fall ska utforma samrådet så att det uppfyller kraven i 6 kap. 6, 9 och 10 §§ miljöbalken (5 kap. 11 § fjärde stycket PBL). Det innebär att kommunen i vissa fall ska genomföra plansamrådet så att det uppfyller kraven på s.k. undersöknings- respektive avgränsningssamråd i miljöbalken. Bestämmelsen ska även tillämpas i arbetet med att ta fram ett planprogram enligt 5 kap. 10 § PBL (jfr 5 kap. 11 § första stycket PBL).

Nuvarande bestämmelse om krav på avgränsnings- och undersökningssamråd är delvis svår att förstå. Det är i korthet anledningen till att vi i delbetänkandet *En utvecklad översiktsplanering – Att underlätta efterföljande planering* (SOU 2018:46 Del 1) föreslog en ny bestämmelse som innebär att PBL uttryckligen ska ange vilka moment i miljöbedömningen som ska genomföras inom ramen för samrådet. Enligt förslaget ska kommunen inom ramen för samrådet enligt 5 kap. 11 § första stycket PBL undersöka om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen ska göras på det sätt som anges i bl.a. 6 kap. 6 § miljöbalken och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den bestämmelsen, dock inte om frågan om betydande miljöpåverkan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken.

Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen inom ramen för samrådet enligt 5 kap. 11 § första stycket PBL även uppfylla kraven på avgränsningssamråd i 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken.

I samband med remitteringen av detta förslag har det framkommit att det inte är ändamålsenligt att kravet på avgränsningssamråd även gäller när ett planprogram tas fram.

Kravet på avgränsningssamråd under programskedet bör tas bort

Av 5 kap. 11 § första stycket jämfört med fjärde stycket PBL framgår att ett undersöknings- respektive ett avgränsningssamråd ska ske vid såväl framtagandet av ett program enligt 10 § som ett förslag till detaljplan. Ett program är inte någon självständig handling i den bemärkelsen att det måste antas av kommunen, utan programmet ingår som en del i planarbetet. Någon fullständig miljöbedömning behöver därför inte ske av planprogrammet i sig; det är tillräckligt att undersöka om genomförandet kan antas medföra en betydande miljö-miljöpåverkan och, vid behov, samråda om hur omfattningen av och detaljeringsgraden i miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas (6 kap. 9 § 1 miljöbalken).

Nyttan med att undersöknings- respektive avgränsningssamrådet ska genomföras under såväl programskedet som den egentliga planprocessen kan ifrågasättas. Om kommunen under programskedet finner att genomförandet av den färdiga detaljplanen inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, krävs ändå ett nytt undersökningssamråd i samband med att planförslaget tas fram. Om kommunen under programskedet i stället finner att den färdiga planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen i ett avgränsningssamråd samråda om hur miljökonsekvenserna ska beskrivas i den efterföljande planprocessen. Det samrådet ger emellertid inte någon möjlighet att undvara avgränsningssamrådet under den efterföljande planprocessen. Samma moment måste alltså genomföras under såväl programskedet som planprocessen.

Eftersom det inte finns några formkrav när det gäller planprogrammets detaljeringsgrad kan programmet göras mycket översiktligt. Det medför att nyttan med avgränsningssamrådet i detta skede

bör vara begränsad. Kravet på avgränsningssamråd under programskedet bör därför tas bort, eftersom det riskerar att förlänga detaljplaneprocessen.

I förhållande till vårt tidigare lämnade förslag bör således en ny bestämmelse införas som innebär att kravet på avgränsningssamråd inte ska gälla i arbetet med att ta fram ett planprogram enligt 5 kap. 10 § PBL.

När det gäller undersökningssamrådet menar vi emellertid att det alltjämt finns skäl att ställa krav på ett sådant samråd under programskedet. Anledningen är att miljöbedömningsprocessen bör inledas tidigt. Genom att ställa krav på att kommunen ska genomföra ett undersökningssamråd redan under programskedet behöver kommunen bilda sig en uppfattning om ett genomförande av detaljplanen kan förväntas medföra en betydande miljöpåverkan. Om kommunen bedömer att någon betydande miljöpåverkan inte kan antas uppkomma, ges remisskretsen möjlighet att föra fram synpunkter på kommunens bedömning redan under detta skede. Därigenom ges kommunen bättre förutsättningar att bedöma planens miljöpåverkan när arbetet med det efterföljande detaljplaneförslaget inleds. Skulle kravet på undersökningssamråd ske först i samband med detaljplanesamrådet, finns risk för att detta skulle påverka kvaliteten i miljöbedömningsprocessen. Det finns således inte skäl att även ta bort kravet på undersökningssamråd under programskedet.

Bestämmelsen om planprogram bör justeras för att kravet på avgränsningssamråd under programskedet ska kunna slopas

Enligt gällande rätt ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program, om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet (5 kap. 10 § PBL). Till skillnad från vad som gällde enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10) är det numera kommunen som avgör huruvida ett planprogram ska tas fram. I förarbetena understryks att det är kommunen som bestämmer när ett program ska göras (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 443).

Bestämmelsen ändras på det sättet att krav inte längre ställs på att detaljplanen ska grundas på ett program. I stället blir det frivilligt för kommunen att ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program om det behövs för att underlätta detaljplanearbetet. En situation när ett program skulle underlätta detaljplanearbetet är exempelvis om kommunens

> översiktsplan inte är aktuell i förhållande till de frågor som ska regleras i detaljplanen, dvs. då den föreslagna detaljplanen kommer att sakna stöd i översiktsplanen. I bestämmelsen görs tydligt att det är kommunen och ingen annan som gör bedömningen om ett program behövs för att underlätta detaljplanearbetet.

Huruvida det är frivilligt att upprätta ett planprogram eller inte har betydelse för om kravet på avgränsningssamråd kan slopas eller inte. Av det s.k. SMB-direktivet[28] framgår att kravet på avgränsningssamråd är tillämpligt på planer och program som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå och som krävs i lagar och andra författningar (jfr artikel 2 a, 5.4 och 6.3).

Enligt PBL krävs ett planprogram, om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet. Det kan därför i vart fall inte uteslutas att kraven på avgränsningssamråd i SMB-direktivet skulle kunna vara tillämpliga, även om det framgår av förarbetena att kommunen i praktiken själv bestämmer när ett program ska upprättas.

För att säkerställa att PBL är förenlig med kraven i SMB-direktivet bör bestämmelsen om planprogram justeras. I stället bör framgå att kommunen *får* ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program för att underlätta detaljplanearbetet/planläggningen. Därmed klargörs att det inte i något fall finns krav på kommunen att ta fram ett planprogram, varvid kraven i SMB-direktivet inte är tillämpliga.

Bestämmelsen finns i 5 kap. 10 § PBL.

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

7 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och genomförandefrågor

7.1 Ikraftträdande

Förslag: Förslagen till ändringar i plan- och bygglagen ska träda i kraft den 1 april 2020.

De ändringar som vi har föreslagit bör föregås av vissa förberedelser på central, regional och kommunal nivå. Med tanke på den tid som därutöver kan beräknas gå åt för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling anser vi att våra förslag tidigast bör träda i kraft den 1 april 2020. Det bör ge berörda myndigheter och kommuner tillräcklig tid för att genomföra nödvändiga förberedelser.

7.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Övergångsbestämmelser bör införas såvitt gäller våra förslag rörande 4 kap. 33 § samt 5 kap. 10, 11, 11 a och 13 §§ plan- och bygglagen.

Bedömning: Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser i övrigt.

Övergångsbestämmelser bör införas såvitt gäller våra förslag rörande 4 kap. 33 § samt 5 kap. 10, 11, 11 a och 13 §§ PBL, eftersom en tillämpning av de nya bestämmelserna retroaktivt – på planläggning som redan påbörjats – i förekommande fall kan ge orimliga konsekvenser

både kostnads- och tidsmässigt för kommunerna. Övergångsbestämmelserna bör utformas i linje med motsvarande övergångsbestämmelser som införts i samband med tidigare lagändringar av motsvarande karaktär.

Ett ärende om detaljplan bör – liksom tidigare – anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett planprogram bör ärendet anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutat att upprätta detaljplanen (jfr prop. 2013/14:126 s. 234).

Vi har i avsnitt 6.6 föreslagit att det ska förtydligas i PBL att det för detaljplanearbetet ska finnas det planeringsunderlag som behövs, utöver grundkartor och fastighetsförteckning. Vi har även föreslagit att det uttryckligen i PBL ska anges att planeringsunderlag får tas fram av annan än kommunen. Vi anser att dessa bestämmelser enbart utgör förtydliganden av gällande rätt, och att det därmed inte finns något behov av övergångsbestämmelser när det gäller de föreslagna ändringarna i 5 kap. 8 § PBL.

Vi ser inte heller något behov av att införa övergångsbestämmelser i samband med ikraftträdandet av de regler som i övrigt nu föreslås. Efter ikraftträdandet ska de regler som inte omfattas av övergångsbestämmelser således tillämpas även i sådana ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

7.3 Genomförandefrågor

Förslag: Länsstyrelserna ska årligen tillföras tre miljoner kronor för att genomföra förslaget att en planintressent med ett planbesked som grund ska kunna inhämta ett yttrande från länsstyrelsen om vilket planeringsunderlag som kan behövas för den planläggning som planbeskedet avser.

I avsnitt 6.5 har vi föreslagit att kommunen på planintressentens begäran i ett planbesked ska kunna medge att intressenten tillåts inhämta yttrande från länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska i sådant fall yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att kunna ta ställning till hur den planläggning som planbeskedet avser förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna (jfr 11 kap. 10 och 11 §§ PBL).

Förslaget medför att det uppstår en ny ärendekategori hos länsstyrelsen som medför ett visst behov av resurser. Som vi närmare utvecklar i avsnitt 8.3 bedömer vi att länsstyrelserna gemensamt behöver tillföras nya resurser för att kunna hantera dessa ärenden, motsvarande tre årsarbetskrafter.

Vi anser att det inte är lämpligt att ge länsstyrelserna rätt att finansiera aktuella merkostnader genom avgiftsuttag. Förslaget avser att ge planintressenten och kommunen bättre kännedom om vilka planeringsunderlag som kan behövas för en viss planläggning, vilket ger planintressenten möjlighet att ta fram dessa underlag redan innan kommunen har möjlighet att inleda planläggningen. Därmed kan den totala tiden från idé till färdig byggnad förkortas, vilket får anses vara ett allmänt intresse av betydande vikt. Förslaget bör även leda till att olika statliga intressen är bättre beredda när plansamråd sker.

En avgift skulle sannolikt leda till att färre planintressenter inhämtar länsstyrelsens yttrande, eftersom länsstyrelsen ändå yttrar sig under plansamrådet (jfr 5 kap. 11 § PBL) – och då utan krav på ersättning. En avgift skulle således medföra ett minskat genomslag för reformen och den totala tiden från idé till färdig byggnad skulle förkortas i färre fall.

Att länsstyrelsen i ett tidigt skede ges möjlighet att yttra sig över vilka planeringsunderlag som kan behövas bör dessutom leda till att statens intressen i vid bemärkelse kan få större genomslag i den kommunala planeringen. Det handlar exempelvis om genomslag för allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, hänsyn till statens planering för infrastruktur och åtgärder för att skydda värdefulla natur- och kulturvärden. Staten har således ett eget intresse av att tidigt få ge sin syn på vilka underlag som kan behövas, vilket gör det motiverat att staten står för kostnaden.

Därutöver ser vi en risk för att en avgiftsfinansiering skulle medföra en viss administration hos länsstyrelsen, vilket skulle leda till att den totala kostnaden för genomförandet av reformen skulle öka för samhället i stort (dvs. inte bara för berörda myndigheter utan även för andra aktörer). Det kan även noteras att det i dag inte finns någon rätt för länsstyrelsen att ta ut avgifter i liknande fall på plan- och bygglagstiftningens område.

Sammanfattningsvis bedömer vi att fördelarna med att årligen förstärka länsstyrelsernas förvaltningsanslag med tre miljoner kronor överväger de nackdelar som uppstår för staten, jämfört med alternativet att avgiftsfinansiera hanteringen av de nya ärendena hos länsstyrelsen.

8 Konsekvenser

8.1 Inledning

I detta kapitel finns utredningens analys av konsekvenserna av förslagen.

Konsekvenser av våra förslag som inte redovisas i detta kapitel, bedöms vara av ringa betydelse. I den fortsatta framställningen avser vi med planläggning m.m. i tillämpliga delar även arbete med att ta fram områdesbestämmelser.

Direktiven

Våra direktiv innehåller krav på hur konsekvensbeskrivningen ska utformas (dir. 2017:6, bilaga 1). Vi ska bl.a. beskriva konsekvenserna av våra förslag för en hållbar samhällsutveckling från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion. Konsekvenserna för tillgång till grönområden samt natur- och kulturmiljövärden och gestaltningsfrågor ska beskrivas. Konsekvenserna för annan samhällsplanering och långsiktigt hållbar transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, ska beskrivas. Om vissa frågor enbart kommer att prövas inom ramen för översiktsplaneringen och inte utredas ytterligare på en mer detaljerad nivå i ett senare skede, ska konsekvenserna av detta beskrivas. Vi ska även redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Vi ska även redovisa hur förslagen påverkar allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning.

Avgränsning av konsekvensbeskrivningen

Kommittédirektivens krav på utformning av konsekvensbeskrivningen bör enligt vår uppfattning läsas i förhållande till utredningens samlade uppdrag om ett förändrat detaljplanekrav, en utvecklad översiktsplanering, en reglering av upplåtelseformen samt en privat initiativrätt. De tre förstnämnda uppdragen har redovisats i utredningens delbetänkande SOU 2017:64 samt SOU 2018:46. Det bör också nämnas att utredningens uppdrag genom tilläggsdirektiv (dir. 2018:62, bilaga 3) har utökats till att även omfatta frågan om hur verkställbarhet av beslut om bygglov m.m. kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås. Dessa frågor har behandlats i delbetänkandet *Verkställbarhet av beslut om lov* (SOU 2018:86).

Detta slutbetänkande behandlar endast frågan om en privat initiativrätt, vilket är anledningen till att vi i följande avsnitt inte behandlar alla de perspektiv som förutsätts i direktiven.

8.2 Allmänt om konsekvensutredningen

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår att om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (15 a §). Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

De krav på innehåll som följer av 6 § i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning redovisas nedan i detta avsnitt. De krav som följer av 7 § i fråga om att redovisa konsekvenser för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, redovisas i avsnitt 8.5.

En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Vi har tidigare uppmärksammat att det inte framgår av utredningens direktiv vilken den förväntade nyttan är av att införa en privat initiativrätt (avsnitt 6.2). Däremot får civilutskottets betänkande, som låg till grund för riksdagens tillkännagivande om privat initiativrätt,

förstås som att nyttan med en sådan rätt bygger på förväntningar om ökad effektivitet i plansystemet (bet. 2014/15:CU10 s. 22 f.). Utskottsbetänkandet kan sägas bygga på hypotesen att samhällets förmåga att ta fram nya detaljplaner bör kunna öka om en planintressent ges möjligheter att initiera och på olika sätt bidra till arbetet med att ta fram den detaljplan som behövs för att visst byggande ska kunna komma till stånd. Nyttan med ökade inslag av medverkan från planintressenten skulle därmed ligga i att privata resurser i högre grad kan användas för att bidra till och underlätta den kommunala detaljplaneläggningen.

”Problemet”, som enligt kommittéförordningen ska beskrivas, kan sammanfattningsvis beskrivas som att samhällets kapacitet för detaljplaneläggning är otillräcklig. Utredningsuppdraget kan sägas syfta till att öka denna kapacitet genom att göra det möjligt för planintressenten att själv kunna bidra till att en detaljplan tas fram. Av direktiven framgår dock att kommunen även i fortsättningen ska ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas och att inriktningen bör vara att det är kommunen som ska säkerställa att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav.

Som framgått av avsnitt 6.3 har vi bedömt att uppgifter som innefattar myndighetsutövning inte bör överlämnas till planintressenten och att kommunen bör ha kvar det övergripande ansvaret för planprocessen i sin helhet. Samtidigt bör tiden som löper från beslutet om ett positivt planbesked till dess att planarbetet påbörjas kunna utnyttjas mer effektivt (avsnitt 6.4).

En beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om regleringen inte kommer till stånd

Det finns flera olika sätt att öka samhällets kapacitet för planläggning, exempelvis genom att utbilda fler planerare och arkitekter eller att skapa förutsättningar så att kommunerna anställer mer personal. Ett annat sätt kan vara att utveckla formerna för planering så att befintliga resurser används effektivare. Förutsättningarna för att beskriva alternativa lösningar begränsas emellertid av att uppdraget får förstås som att det specifikt avser möjligheten att överlåta vissa uppgifter under detaljplaneprocessen till planintressenten. Mot bakgrund av att vi har bedömt att det inte är lämpligt att överlämna uppgifter som innefattar myndighetsutövning till planintressenten

(avsnitt 6.3.3) är det således inte möjligt för oss att föreslå alternativa lösningar som förutsätter att sådana uppgifter överlämnas.

Som redan nämnts anser vi att tiden som löper från beslutet om positivt planbesked till dess att planarbetet påbörjas bör kunna utnyttjas effektivare (avsnitt 6.4). Vi har därför föreslagit att kommunen i ett positivt planbesked ska ange vilket underlag som kan behövas för detaljplanearbetet, om det begärts av planintressenten. En planintressent ska även, under förutsättning att kommunen har lämnat ett positivt planbesked, i vissa fall kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över planbeskedet angående vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är förenligt med de s.k. ingripandegrunderna. Därigenom ges planintressenten möjlighet att påbörja arbetet med att ta fram sådant underlag, exempelvis undersökningar och inventeringar, som kommer att behövas vid detaljplaneläggningen. Det bör leda till att den efterföljande processen i många fall kan förkortas.

Om den föreslagna regleringen inte kommer till stånd, finns risk för att planintressenten inte tar fram sådant planeringsunderlag som bör finnas för att ett förslag till detaljplan ska kunna bedömas. Därigenom finns risk för att sådant underlag i stället behöver tas fram under detaljplaneläggningen, med risk för att den efterföljande processen i vissa fall även i fortsättningen blir längre än vad den hade behövt vara.

Vi har även föreslagit att miljöbalkens krav på avgränsningssamråd inte ska gälla i arbetet med att ta fram ett planprogram enligt PBL (avsnitt 6.12.2). Anledningen är att det inte finns några formkrav när det gäller planprogrammets detaljeringsgrad, varigenom programmet kan göras mycket översiktligt. Det medför att nyttan med avgränsningssamrådet i detta skede bör vara begränsad. Kravet på avgränsningssamråd under programskedet bör därför tas bort, eftersom det riskerar att förlänga detaljplaneprocessen.

Om den föreslagna regleringen inte kommer till stånd, kommer kommunerna även i fortsättningen att behöva genomföra två avgränsningssamråd. Det innebär enligt vår uppfattning en risk för att kommunens resurser för detaljplaneläggning även i fortsättningen kommer att användas ineffektivt.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Regleringen berör främst planintressenter, bl.a. företag och enskilda byggherrar, i de fall ett byggnadsarbete förutsätter en detaljplan, samt grannar och sakägare, som äger mark m.m. i anslutning till detaljplaneområdet, som motsätter sig den åtgärd planeringen avser. Regleringen berör även staten och kommuner. Konsekvenserna för dessa berörda utvecklas i avsnitt 8.3–8.6.

Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Kravet att denna konsekvensredovisning ska innehålla uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på, synes vara mindre väl anpassat till situationen där ny lagstiftning föreslås i ett betänkande. Enligt vår uppfattning har riksdagen möjlighet att besluta om de regler som föreslås i detta betänkande.

Uppgifter om kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för alternativen

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser för berörda redovisas i avsnitt 8.5–8.8. Eftersom vi inte ser några alternativa lösningar får konsekvenserna bedömas i förhållande till det s.k. noll-alternativet, dvs. alternativet att regleringen inte kommer till stånd.

En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av anslutningen till EU

En bedömning av hur den föreslagna regleringen förhåller sig till EU-rätten finns i avsnitt 8.9. Som framgår av bedömningen menar vi att den föreslagna regleringen är förenlig med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Behov av särskilda hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningens överväganden om tidpunkten för ikraftträdande finns i kapitel 7. Några särskilda hänsyn bedöms inte behöva tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet.

Den föreslagna regleringen avser delvis frågor av komplex juridisk karaktär. Vi bedömer därför att det är lämpligt att Boverket ger vägledning till kommuner och enskilda om innebörden av de föreslagna bestämmelserna. Boverket har redan i dag i uppdrag att ge råd och stöd om tillämpningen av PBL (8 kap. 19 § första stycket PBF). Något behov av ytterligare informationsinsatser, utöver den skyldighet som redan finns för Boverket, torde inte finnas.

8.3 Konsekvenser för staten

Länsstyrelserna

För statens del uppstår i första hand konsekvenser för länsstyrelserna till följd av förslaget att en planintressent, under förutsättning att kommunen har lämnat ett positivt planbesked, i vissa fall ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över planbeskedet angående vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är förenligt med de s.k. ingripandegrunderna. Förslaget innebär att en ny ärendekategori tillkommer hos länsstyrelserna som förutsätter viss handläggning.

Vilken insats som behövs från länsstyrelsens sida kommer att bero på komplexiteten och graden av precisering av planbeskedet, där graden av precisering hänger samman med vilket underlag som planbeskedet bygger på. I vissa fall kommer innebörden av planbeskedet att vara entydigt på så sätt att den sökta åtgärden redovisas noggrant i form av bygghandlingar. I andra fall kan den sökta åtgärden vara beskriven i stora drag, t.ex. husens högsta våningsantal eller uppskattat antal lägenheter, eller bebyggelsens eller byggnadsverkets utformning i stort, såsom friliggande eller sammanbyggda hus (jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 227). Det medför att det i vissa fall kommer att vara lätt för länsstyrelsen att avgöra vilken åtgärd som planbeskedet avser, medan länsstyrelsen i andra fall kommer att behöva

utforma sitt besked med hänsyn till de olika alternativa utformningar som planbeskedet möjliggör (jfr även avsnitt 6.5.3).

Vi har inte haft möjlighet att närmare bedöma inriktningen av de planbesked som länsstyrelsen kan komma att få yttra sig över. Vi bedömer dock att det i många fall borde handla om relativt små projekt – som kommer att genomföras i form av s.k. frimärksplaner – i områden som redan är bebyggda. I sådana fall bör det ofta bli lätt för länsstyrelsen att bedöma vilka planeringsunderlag som kan komma att behövas. Det kan således handla om förhållandevis enkel kontroll mot länsstyrelsens egna digitala planeringsunderlag för att förvissa sig om att åtgärden inte påverkar fornlämningar, berör skyddade arter eller avser förorenad mark. I sådana fall bör den som handlägger ärendet hos länsstyrelsen själv kunna avgöra vilket underlag som kan behövas för att planförslaget ska kunna bedömas i förhållande till de intressen som länsstyrelsen har att bevaka. Vi bedömer att den totala handläggningstiden för ärenden av detta slag kan uppskattas till cirka åtta timmar hos länsstyrelsen (inklusive registrering, handläggning och arkivering), dvs. cirka en arbetsdag.

I andra fall kan planbeskedet avse åtgärder som berör många olika statliga intressen eller där genomförandet förutsätter kontakter och samordning med andra statliga myndigheter, exempelvis Försvarsmakten eller Trafikverket. Samordning kan även behövas inom länsstyrelsen med företrädare som bevakar andra sakområden, exempelvis kulturmiljö- eller naturvård. I sådana fall kan det krävas ett relativt omfattande arbete för att länsstyrelsen ska kunna yttra sig över vilka planeringsunderlag som kan behövas. Det är även sannolikt att planintressenten kan komma att återkomma med följdfrågor i de fall planbeskedet berör komplexa frågeställningar. Vi bedömer att handläggningstiden för sådana ärenden i genomsnitt kan uppskattas till cirka tre arbetsdagar hos länsstyrelsen.

När vi har uppskattat de förväntade handläggningstiderna hos länsstyrelserna har vi även beaktat att länsstyrelsen i normalfallet även är hjälpt av att kommunen har bedömt behovet av planeringsunderlag. Länsstyrelsens uppgift avser således främst att bedöma att det underlag som kommunen har angett i planbeskedet kommer att vara tillräckligt för att bedöma hur den sökta åtgärden förhåller sig till de statliga ingripandegrunderna.

Under 2017 lämnades totalt 1 615 planbesked av de 254 kommuner som besvarade Boverkets plan- och byggenkät, motsvarande

knappt 88 procent av det totala antalet kommuner. Det ligger i linje med antalet planbesked de senaste åren. Av de meddelade planbeskeden 2017 var 81 procent positiva och 19 procent negativa. Omräknat till hela landet kan antalet positiva planbesked uppskattas till cirka 1 500.

Vi uppskattar att planintressenterna kommer att begära länsstyrelsens yttrande när det gäller behovet av planeringsunderlag i cirka hälften av de positiva fallen, dvs. i cirka 750 ärenden varje år. Av dessa bedöms 600 planbesked vara av det enklare slaget. Det innebär att handläggningen av denna ärendekategori kan förväntas uppgå till knappt fyra årsarbetskrafter.

Länsstyrelsernas arbete med granskning av förslag till detaljplaner bör i viss utsträckning kunna underlättas något till följd av att vårt förslag kan antas leda till att beredningsunderlaget är bättre utvecklat i fler fall när kommunen inleder samråd. Samtidigt leder det till att det i viss mån kommer att finnas mer underlag som behöver granskas från länsstyrelsernas sida. Att planförslagen i fler fall kommer att vara mer omsorgsfullt utredda när de når länsstyrelsen bör således endast påverka länsstyrelsens arbete i mindre grad. Sammantaget bedömer vi att länsstyrelsen behöver kompenseras med motsvarande tre årsarbetskrafter, eller motsvarande tre miljoner kronor. Förslaget finns i avsnitt 7.3.

Om länsstyrelsen inte tillförs ytterligare resurser, finns det risk för att länsstyrelsens handläggning av andra PBL-ärenden kommer att påverkas negativt till följd av att nuvarande resurser kommer att behöva tas i anspråk för att hantera fler ärenden.

Förslaget att det inte ska krävas ett avgränsningssamråd i arbetet med att ta fram ett planprogram (avsnitt 6.12.2) kan i viss mån förenkla länsstyrelsernas arbete. Förslagets konsekvenser för länsstyrelsernas del bedöms dock vara så små att det inte bör påverka behovet av resurser.

Andra statliga myndigheter

Även andra statliga myndigheter kan komma att påverkas indirekt av förslaget att en planintressent i vissa fall ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över ett planbesked när det gäller vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna

bedöma om planförslaget är förenligt med de s.k. ingripandegrunderna. Det gäller främst de myndigheter som oftast berörs av detaljplaneläggning, bl.a. Försvarsmakten och Trafikverket. Vi bedömer emellertid att denna handläggning inte bör bli mer omfattande än att den kan rymmas inom befintliga ramar. Det beror på att myndigheternas insatser i detta tidiga skede kan förväntas leda till att granskningsarbete i senare skeden kan komma att förenklas i motsvarande grad.

Begränsningen att planläggningen ska vara förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § PBL – för att kommunen ska kunna medge att planintressenten inhämtar länsstyrelsens yttrande om vilket planeringsunderlag som kan behövas – bör vidare leda till arbetet för andra myndigheter begränsas.

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om bl.a. boende, byggande och förvaltning av bebyggelse (1 § förordningen [2012:546] med instruktion för Boverket). Boverket ska även följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås (3 §). Boverket ska även ge råd och stöd om, följa upp och analysera samt regelbundet sammanställa erfarenheterna från tillämpningen av PBL (8 kap. 19 § PBF). Vi menar att de frågor som berörs i detta slutbetänkande är av sådant slag att de faller under Boverkets ansvarsområde, varför Boverket även kommer att få ett ansvar för att följa utvecklingen av hur regelverket kommer att tillämpas. De tillkommande uppgifterna bör rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Andra statliga myndigheter, som varken direkt eller indirekt berörs av planprocessen, bör inte påverkas av förslaget.

Konsekvenser för statens intressen

Vårt förslag att en planintressent i vissa fall ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över ett planbesked i fråga om vilket planeringsunderlag som kan behövas, bör leda till att kommunernas arbete med de s.k. ingripandegrunderna förbättras. Det beror på att de frågor som berör statens intressen kan förväntas vara bättre utredda om länsstyrelsen har hunnit yttra sig över frågan om vilket planeringsunderlag som kan behövas redan innan den formella planprocessen startar.

Vi bedömer att förslaget inte medför några konsekvenser av betydelse för annan samhällsplanering eller långsiktigt hållbar transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen (1971:948) och lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

8.4 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget att kommunen i ett positivt planbesked ska ange vilket underlag som kan behövas för planläggningen, om det har begärts av planintressenten, medför ett visst merarbete för kommunen. Det handlar emellertid om att kommunen kommer att behöva redogöra för frågor som normalt ändå måste bedömas av kommunen för att kommunen ska kunna avgöra om ett positivt planbesked kan ges eller inte. Merarbetet blir därigenom begränsat. Kommunen har dessutom möjlighet att ta ut en avgift för beslutet om planbesked, varför förslaget inte behöver medföra några kostnader för kommunen (jfr 12 kap. 8 § 1 PBL).

Förslaget att en planintressent i vissa fall ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över ett planbesked i fråga om vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är förenligt med ingripandegrunderna, medför vissa konsekvenser för kommunerna. Förslaget innebär att det uppstår ett begränsat merarbete för kommunen vid handläggningen av ett planbesked i de fall planintressenten begär att få inhämta länsstyrelsens yttrande om vilket planeringsunderlag som kan behövas. I de fall länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas, ska länsstyrelsen skicka en kopia av yttrandet till kommunen. I detta skede – dvs. efter att planbeskedet har beslutats men före den tidpunkt då det egentliga planarbetet har kommit igång – har vanligtvis ingen kommunal handläggare utsetts för planarbetet. Det medför att förslaget kan leda till att kommunen behöver införa rutiner för att hålla länsstyrelsens yttranden ordnade för att säkerställa att dessa synpunkter kan beaktas när planläggningen påbörjas.

Förslaget bör leda till att kommunen i vissa fall kommer att få en bättre bild av vilka frågor som länsstyrelsen anser behöver utredas för att det ska vara möjligt att bedöma lämpligheten av ett förslag till detaljplan. Därmed bör kommunen bättre kunna överblicka vilka frågor som behöver vara utredda innan det är lämpligt att samråda

om ett förslag till detaljplan. Det kan å ena sidan medföra att det i vissa fall behövs ytterligare insatser, jämfört med situationen när kommunen inte har kännedom om vilka frågor som enligt länsstyrelsens uppfattning behöver utredas, innan det är lämpligt att genomföra samråd. Å andra sidan leder förslaget till att risken minskar för att länsstyrelsen i samrådsskedet framför synpunkter som innebär att helt nya sakfrågor behöver utredas. Det bör medföra att tiden mellan samråd och granskning i vissa fall förkortas. Sammantaget bör förslaget leda till att planprocessen kan förkortas, genom att kommunerna kan ta fram de planeringsunderlag som behövs redan innan samråd sker. Effektiviseringen består huvudsakligen i att arbetet med att ta fram olika planeringsunderlag kan bedrivas parallellt.

Förslaget kan tänkas innebära att länsstyrelsen i vissa fall gör en annan bedömning än kommunen när det gäller frågan om vilket underlag som behövs för att lämpligheten, av den åtgärd som planbeskedet avser, ska kunna bedömas. Länsstyrelsens synpunkter kan då leda till att planintressenten gör bedömningen att behovet av underlag är så omfattande eller att förutsättningarna är av sådant slag att det inte längre är önskvärt är inleda planläggningen. Redan i dag förekommer det att planläggning avbryts till följd av att behovet av planeringsunderlag anses vara alltför omfattande eller att planeringsförutsättningarna visar sig vara av sådant slag att det den önskade åtgärden inte är genomförbar, av ekonomiska eller av andra skäl. I dag framkommer sådana synpunkter ofta först efter genomfört samråd. Förslaget bör leda till att kommunens arbete kan förenklas, om synpunkter som innebär att planläggningen inte är genomförbar kan komma fram redan före den tidpunkt då den egentliga planläggningen påbörjas. På så sätt kan kommunen undvika att personalresurser m.m. läggs på s.k. förgävesprojektering.

Förslaget att det ska framgå av en planbeskrivning om någon viss enskild har tagit fram planeringsunderlag innebär en ny skyldighet för kommunen. Den arbetsinsats som kommer att krävas från kommunens sida för att kravet ska vara tillgodosett bör vara så liten att den inte har någon reell betydelse i förhållande till den totala insats som det innebär att ta fram ett förslag till detaljplan.

Förslaget att det i arbetet med att ta fram en detaljplan – utöver att det ska finnas en eller flera grundkartor och en fastighetsförteckning – även ska finnas det planeringsunderlag som i övrigt behövs,

medför inget ökat krav på underlag. Förslaget innebär enbart ett förtydligande av kravet på underlag, jfr även 5 kap. 13 § första stycket PBL.

Förslaget att det ska framgå att planeringsunderlag även får tas fram av någon annan än kommunen innebär ett förtydligande av en ordning som redan tillämpas i många kommuner. Förtydligandet bör leda till att vissa oklarheter försvinner när det gäller kommunens möjligheter att använda sådant underlag som tagits fram av planintressenten eller av dennas konsulter.

Förslaget att miljöbalkens krav på avgränsningssamråd inte ska gälla i arbetet med att ta fram ett planprogram enligt PBL (avsnitt 6.12.2) bör leda till att arbetet med att ta fram ett planprogram förenklas något. Det gäller både i de fall kommunen själv tar fram ett förslag till planprogram och när kommunen bereds tillfälle att yttra sig över hur en kommande miljökonsekvensbeskrivning bör avgränsas i en angränsande kommun (jfr 6 kap. 10 § miljöbalken). Förslaget kan därmed bidra till att fler planprogram tas fram, vilket kan vara positivt då ett planprogram kan göra det möjligt att i ett tidigt skede klargöra förutsättningarna i en komplex planeringssituation. Det är dock oklart i vilken utsträckning som kommunerna i dag genomför avgränsningssamråd i programskedet. Även om förslaget kan medföra en förenkling i det enskilda programärendet är förslaget, sett från ett nationellt perspektiv, sammantaget av begränsad betydelse för effektiviteten i plansystemet.

I 14 kap. 2 § RF finns ett förtydligande av att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Av direktiven framgår att om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen redovisas.

Som framgår av redogörelsen ovan medför våra förslag i några fall nya skyldigheter för kommunen, vilket utgör en viss inskränkning i förhållande till den kommunala självstyrelsen. De krav som föreslås bör leda till ökad transparens för vilket utredningsarbete som krävs för att ta fram ett förslag till detaljplan, vilket bör förbättra förutsättningarna för byggandet i stort och därmed även ha betydelse för

konkurrensen inom byggsektorn. Även kravet på att kommunen ska redovisa om någon viss enskild har tagit fram planeringsunderlag kan motiveras av ökad transparens, genom att det blir tydligare för omgivningen om kommunens ställningstaganden bygger på underlag som har tagits fram av någon som har ett eget intresse av hur planen utformas.

Vi bedömer att fördelarna med förslagen är större än de nackdelar som förslagen innebär i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Intrånget får därmed anses vara proportionerligt.

Genom att kommunen kan avgiftsfinansiera de omkostnader som de ökade kraven medför aktualiseras inte den s.k. kommunala finansieringsprincipen.[1]

Förslagen innebär ingen förändring när det gäller kommunens ansvar för att framtagna planeringsunderlag är korrekt utformade.

8.5 Konsekvenser för företag

Förslagen i detta betänkande har främst betydelse för de företag som agerar som planintressenter, dvs. sådana företag som tar initiativ till detaljplaneläggning och som kan ha nytta av planläggningen.

Förslaget att en planintressent ska kunna begära att kommunen redovisar vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen bör underlätta för planintressenten. Redovisningen kan underlätta för planintressenten genom att denne själv kan påbörja arbetet med att ta fram underlaget. Det kan exempelvis handla om att planintressenten uppdrar åt en konsult att genomföra en geoteknisk undersökning eller att inventera förekomsten av s.k. rödlistade arter. Därmed kan tiden mellan planbeskedet och den tidpunkt då det egentliga detaljplanearbetet påbörjas användas till att underlätta det kommande planarbetet och att den totala tiden från idé till färdig byggnad förkortas. Redovisningen kan även bidra till att planintressenten kommer till slutsatsen att behovet av underlag är så omfattande eller att förutsättningarna är av sådant slag att det inte längre är önskvärt att inleda planläggningen. Därigenom bör planintressenten lättare kunna överblicka vilka konsekvenser som det efterföljande detaljplanearbetet kan komma att medföra.

[1] Principen innebär att staten ska kompensera nya kommunala åligganden ekonomiskt.

Även förslaget att en planintressent i vissa fall ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över ett planbesked, bör leda till att företag ges bättre förutsättningar att bedöma om det är ändamålsenligt att inleda arbetet med en detaljplan. Det är inte ovanligt att en kommun gör en annan bedömning än länsstyrelsen när det gäller frågan om vilket underlag som krävs för att bedöma lämpligheten i ett byggprojekt. Förslaget innebär att planintressenten kan få kännedom om sådana synpunkter i ett tidigare skede än vad som i dag är fallet.

Redovisningen från kommunen och yttrandet från länsstyrelsen kan även ge upphov till följdfrågor från planintressentens sida, t.ex. frågor om hur vissa undersökningar bör utföras. Vår bedömning att regeringen bör ta initiativ till att låta ta fram ytterligare vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, t.ex. geotekniska undersökningar, va-utredningar och naturvärdesinventeringar, bör underlätta för planintressenten att förstå innebörden av planbeskedet och yttrandet från länsstyrelsen.

Förslagen kan i vissa fall leda till att en planintressent påbörjar arbetet med att ta fram ett planeringsunderlag, men där kommunen i ett senare skede – när det egentliga planarbetet har påbörjats – bedömer att det inte är möjligt eller önskvärt att fullfölja planläggningen. Därmed finns risk för att planintressenten kan drabbas av kostnader för förgävesprojektering. Denna risk bör emellertid vara begränsad och i vart fall inte större än i dag. I de fall förutsättningarna är oklara kan planintressenten själv eliminera risken genom att avvakta med att ta fram underlaget till dess att kommunen inleder planläggningen.

Förslaget att det ska framgå av PBL att planeringsunderlag får tas fram av någon annan än kommunen bör leda till att planintressenten i fler fall kan få möjlighet att själv ta fram det underlag som behövs för planläggningen. Även om planintressentens möjligheter att ta fram underlag inte påverkas av våra förslag, bör ändringen bidra till att klargöra att planintressenten själv kan förkorta den tid som åtgår för planläggningen. Förslaget bör även kunna gynna företag som arbetar som tekniska konsulter, genom att arbetet med planeringsunderlag i något högre utsträckning än i dag kan komma att tas fram genom planintressentens försorg.

Av 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning framgår vidare att om en reglering kan få effekter av

betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt ska konsekvensutredningen, i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av vissa sådana förutsättningar.[2]

I SCB:s fastighetsregister finns 430 företag registrerade inom näringsgrenen utvecklare av byggprojekt (SNI-kod 41.1), varav endast 12 företag har tio eller fler anställda. Drygt 24 0000 företag finns registrerade inom näringsgrenen entreprenörer för bostadshus och andra byggnader (SNI-kod 41.2), varav drygt 1 400 har tio eller fler anställda. Därutöver finns 753 företag registrerade i näringsgrenen handel med egna fastigheter (SNI-kod 68.1), varav 12 företag har tio eller fler anställda. Drygt 85 000 företag finns registrerade inom näringsgrenen förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter (SNI-kod 68.2), varav 252 har tio eller fler anställda.[3] Någon uppgift om hur många av dessa företag som kan komma att beröras av våra förslag har utredningen inte kunnat hitta, men det kan konstateras att förslagen potentiellt kan beröra ett stort antal företag.

Förslagen kan medföra begränsade administrativa kostnader för företagen genom att kommunen har möjlighet att ta ut en avgift för handläggningen av planbesked. Det kommer dock att vara frivilligt för företagen att begära de upplysningar som förslagen möjliggör. Därigenom behöver några ytterligare kostnader inte uppstå. Förslagen kan i vissa fall bidra till att tiden för planläggningen förkortas, vilket är gynnsamt för företagen.

Eftersom det i nu aktuella delar kommer att vara valfritt för berörda företag att tillämpa den föreslagna regleringen uppstår inga krav på förändringar i företagens verksamhet.

Den föreslagna regleringen bör inte ha någon väsentlig påverkan på konkurrensförhållandena för företagen. Stora företag har ofta större möjligheter att ta ekonomiska risker. Risken för förgävesprojektering kan således avhålla mindre aktörer från att på eget initiativ ta fram planeringsunderlag, vilket skulle kunna gynna större aktörer.

Handläggningstiden för planläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. Långa processer

[2] Redovisningen ska bl.a. innehålla en redovisning av 1) antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen, 2) vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader, 3) vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen, 4) i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen, och 5) om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.
[3] SCB:s företagsregister, uppgifterna uppdaterade den 5 december 2017.

tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk för planintressenten, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande räntekostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter planläggning (jfr prop. 2013/14:126 s. 297).

Förslagen i detta betänkande bör leda till att tiden från idé till färdigställande kan kortas något. Genom kortare handläggningstider kan den kommunala kapaciteten att handlägga detaljplaner öka något, men framför allt skapar kortade ledtider i planprocessen förutsättningar för att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till planläggning. Detta kan på sikt leda till ökad konkurrens inom byggsektorn.

Utredningen bedömer att någon särskild hänsyn inte behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Företag kan även påverkas av den föreslagna regleringen i egenskap av grannar. För förslagens konsekvenser i detta avseende, se avsnitt 8.6.

8.6 Konsekvenser för enskilda

Enskilda berörs främst av förslagen i egenskap av grannar, dvs. att den enskilde bor eller äger mark i närheten av ett område som ska planläggas.

Enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid prövningen av frågor enligt lagen (jfr 2 kap. 1 §). En annan central princip är att detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande (4 kap. 36 § första stycket PBL).

En detaljplan kan innebära att ett område tillförs nya värden och att berörda grannar påverkas på ett positivt sätt. I många fall leder emellertid förändringar i bebyggelsemiljön till att omgivningen känner oro. Det kan exempelvis handla om befarade olägenheter till följd av förlorad utsikt, ökad trafik eller buller. I dessa fall kan det vara en trygghet att kommunen har en central roll i arbetet med att ta fram detaljplanen. Även om planläggningen ofta syftar till att möjliggöra de åtgärder som initiativtagaren till planen önskar, finns ändå en

förväntning om att kommunen även ska bevaka och ta skälig hänsyn till motstående enskilda och allmänna intressen.

Förslaget att det ska framgå av PBL att planeringsunderlag även får tas fram av annan än kommunen, vilket bl.a. inbegriper enskilda, kan medföra farhågor om att sådant planeringsunderlag inte kommer att vara tillförlitligt, eftersom det kan vara svårt för den som har ett intresse i saken att förhålla sig objektiv till planeringsförutsättningarna. Detta kan anses tala emot förslaget. Samtidigt finns anledning att understryka att planeringsunderlag redan i dag ofta tas fram av planintressenten eller av dennas konsulter. På så sätt innebär bestämmelsen en kodifiering av en ordning som redan tillämpas i många kommuner. Kommunen kommer dessutom även i fortsättningen att ha kvar ansvaret för att säkerställa både att planeringsunderlaget visar planeringsförutsättningarna och att avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen sker på ett korrekt sätt.

Förslaget att det ska framgå av planbeskrivningen om någon viss enskild har tagit fram planeringsunderlag bör leda till ökad transparens vad gäller planintressentens medverkan i planläggningen. Som nämnts i avsnitt 6.9 skapar detta incitament för planmyndigheten att säkerställa att avvägningarna på grundval av underlaget sker på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Det underlättar också för övriga berörda enskilda att bilda sig en uppfattning om vilka motstående enskilda intressen som gör sig gällande i planärendet, vilket i sin tur skapar förutsättningar för dessa att ta tillvara sin rätt i samråd och vid granskning och i mark- och miljödomstol efter ett eventuellt överklagande.

Förslaget att en planintressent ska kunna begära att kommunen och länsstyrelsen redovisar vilket planeringsunderlag som kan behövas bör leda till att fler frågor är utredda när kommunen inleder ett samråd om ett förslag till detaljplan. Därigenom stärks allmänhetens och enskildas möjlighet till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen (jfr även 5 kap. 12 § PBL). Vi anser att det inte finns någon risk för att ett tidigt besked från kommunen eller länsstyrelsen om vilket planeringsunderlag som kan behövas skulle kunna leda till att kommunen eller länsstyrelsen blir mindre benägna att göra en annan bedömning i ett senare skede, exempelvis om en enskild aktör inom ramen för samrådet påpekar att en viss planeringsförutsättning behöver utredas ytterligare. Vi anser att förslagen är förenliga med FN-konventionen om tillgång till information, allmänhetens del-

tagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (den s.k. Århuskonventionen) och att den enskildes möjligheter att få tillgång till information i miljöfrågor stärks.

Förslaget att det inte ska krävas något avgränsningssamråd i arbetet med att ta fram ett planprogram bör inte påverka enskilda, eftersom avgränsningssamrådet endast behöver ske med de kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen eller programmet (jfr 6 kap. 10 § miljöbalken).

Sammanfattningsvis bedöms förslagen ha små eller inga konsekvenser för enskilda.

Enskilda kan även beröras av förslagen i egenskap av planintressent, på liknande sätt som företag kan beröras. För förslagens konsekvenser i detta avseende, se avsnitt 8.5.

8.7 Konsekvenser för miljön

Förslaget att det ska framgå av PBL att planeringsunderlag även får tas fram av annan än kommunen, vilket bl.a. inbegriper enskilda, kan medföra farhågor om att sådant planeringsunderlag inte kommer att vara tillförlitligt i alla delar, eftersom det kan vara svårt för den som har ett intresse i saken att förhålla sig objektiv till planeringsförutsättningarna. Detta kan uppfattas som negativt från miljösynpunkt. Samtidigt finns anledning att understryka att planeringsunderlag redan i dag ofta tas fram av planintressenten eller av dennas konsulter. På så sätt innebär bestämmelsen en kodifiering av en ordning som redan tillämpas i många kommuner. Förslaget innebär inte någon förändring av vilka hänsyn som ska tas till miljön vid planläggning. Kommunen kommer dessutom även i fortsättningen att ha kvar ansvaret för att säkerställa både att planeringsunderlaget visar planeringsförutsättningarna och att avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen sker på ett korrekt sätt. Förslaget bör således inte medföra några negativa konsekvenser för miljön.

Förslaget att även annan än kommunen ska kunna ta fram planeringsunderlag bör dessutom ses tillsammans med förslaget att det ska framgå av planbeskrivningen om någon viss enskild har tagit fram sådant underlag. Det senare bör leda till ökad transparens när det gäller planintressentens medverkan i planläggningen. Förslaget bör

ge enskilda och miljöorganisationer bättre möjligheter att kunna bedöma vilka underlag som kan behöva granskas särskilt noggrant, för att säkerställa att underlaget har tagits fram på ett korrekt sätt. Det innebär att den enskildes möjligheter att få tillgång till miljöinformation stärks.[4]

Förslaget att en planintressent ska kunna begära att kommunen och länsstyrelsen redovisar vilket planeringsunderlag som kan behövas bör leda till att fler frågor är utredda när kommunen inleder ett samråd om ett förslag till detaljplan. Ett bättre underlag bör gynna hur olika miljöfrågor hanteras vid planläggning.

Förslaget att det inte ska krävas något avgränsningssamråd i arbetet med att ta fram ett planprogram bör inte ha någon negativ påverkan på miljön. Det nuvarande kravet på att samrådet ska utformas så att det uppfyller kraven på avgränsningssamråd i miljöbalken gäller både i program- och i planskedet. Eftersom avgränsningssamrådet innebär att samråd ska ske om hur omfattningen av och detaljeringsgraden i en miljökonsekvensbeskrivning ska avgränsas, kan det ligga nära till hands att tro att det skulle kunna få negativa miljökonsekvenser om kravet på avgränsningssamråd tas bort. Eftersom det inte finns några formkrav när det gäller planprogrammets detaljeringsgrad kan programmet emellertid göras mycket översiktligt, vilket gör att det i praktiken sällan är meningsfullt att samråda om hur en miljökonsekvensbeskrivning bör avgränsas redan i programskedet. Som tidigare redovisats (avsnitt 8.5) är det även oklart i vilken utsträckning som kommunerna i dag genomför avgränsningssamråd i programskedet.

Eftersom våra förslag huvudsakligen handlar om planering av bebyggelse är det i första hand miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* som berörs av förslagen. Även andra miljökvalitetsmål kan gynnas om olika miljöfrågor uppmärksammas i ett tidigare skede vid planering av ny bebyggelse, vilket bör bli följden av förslaget att en planintressent inom ramen för ett planbesked ska kunna begära att kommunen och länsstyrelsen redovisar vilket planeringsunderlag som kan behövas. Även bedömningen att regeringen bör ta initiativ till att låta ta fram ytterligare vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, t.ex.

[4] Jfr FN-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, den s.k. Århuskonventionen.

geotekniska undersökningar, va-utredningar och naturvärdesinventeringar, bör leda till att olika miljöfrågor kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt i fler fall jämfört med i dag. Även ett sådant arbete bör därmed ha en positiv inverkan på möjligheten att nå miljökvalitetsmålen. Övriga förslag i detta betänkande bör ha begränsad eller ingen betydelse för möjligheten att nå miljökvalitetsmålen.

8.8 Konsekvenser för bostadsbyggandet

I de flesta kommuner finns det i dag ett underskott av bostäder. Bostadsbristen gör det svårt för människor att hitta en lämplig bostad och försvårar etableringen på bostadsmarknaden framför allt för unga, nyanlända och hushåll med låga inkomster. Den minskar också rörligheten på bostadsmarknaden och försvårar matchningen på arbetsmarknaden vilket i förlängningen leder till lägre sysselsättning och minskad tillväxt. Det finns således ett starkt intresse av att det byggs fler bostäder i Sverige.

Förslagen i detta betänkande bör leda till att tiden från idé till färdigställande kan kortas något. Genom kortare handläggningstider kan den kommunala kapaciteten att handlägga detaljplaner öka något, men framför allt skapar kortade ledtider i planprocessen förutsättningar för att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till planläggning (jfr avsnitt 8.5). Detta kan på sikt leda till ökad konkurrens inom byggsektorn, vilket även bör få betydelse för bostadsbyggandet. Planintressentens förtydligade och utvecklade medverkan i viss detaljplaneläggning, torde också kunna leda till att kommunala planeringsresurser i viss utsträckning kan omfördelas till planläggning utan sådan medverkan, något som på sikt också kan ge positiva effekter för bostadsbyggandet.

Våra förslag bör i viss utsträckning stärka samhällets kapacitet att ta fram detaljplaner, i vart fall genom en viss förkortning i tid av planprocessen. Sammantaget bedömer vi att förslagen kan få viss betydelse för hur många bostäder som tillkommer på bostadsmarknaden. Förslagen tar vidare sikte inte endast på bostadsbyggande, utan även på detaljplaneläggning för t.ex. industrimark eller motsvarande.

8.9 EU-rätten

Delar av våra förslag har viss koppling till det s.k. SMB-direktivet[5] och den s.k. Århuskonventionen[6]. Förslaget att det ska bli tydligt att det är frivilligt för kommunen att ange planens utgångspunkter och mål i ett planprogram görs uttryckligen för att säkerställa att kravet på avgränsningssamråd, som följer av SMB-direktivet, inte ska gälla planprogrammen. Det innebär att vi indirekt kan sägas föreslå att det ska ske ett s.k. undersökningssamråd i programskedet avseende frågan om ett genomförande av den efterföljande detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, eftersom vi inte föreslår att även kravet på undersökningssamråd ska tas bort. Det medför en viss överimplementering av SMB-direktivet. Kravet på undersökningssamråd kan dock anses vara motiverat även i fortsättningen, eftersom det i praktiken endast medför ett begränsat merarbete för kommunen och dessutom ger kommunen en bra uppfattning, efter att programarbetet genomförts, om hur det efterföljande detaljplanearbetet bör läggas upp.

Vi anser att våra förslag i dessa delar – och även i övrigt – är förenliga med EU-rätten.

8.10 Övriga konsekvenser

Förslaget bör inte ha någon betydelse för den offentliga servicen. Förslaget bedöms inte heller påverka förutsättningarna för en digital plan- och byggprocess, för tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

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

[6] FN-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Sverige tillträdde konventionen 2005, vilket även Europeiska unionen har gjort. Konventionen utgör därför en integrerad del av unionens rättsordning (se EU-domstolens avgörande C-240/09).

9 Författningskommentar

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

4 kap.

33 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som ska redovisas i en planbeskrivning.

Första stycket punkt 6, som är ny, innebär att kommunen i planbeskrivningen även ska redovisa om och i så fall vilket planeringsunderlag enligt 5 kap. 8 § första stycket som tagits fram av en viss enskild.

Med planeringsunderlag avses samma sak som i 5 kap. 13 §. Det innebär bl.a. faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter (prop. 1985/86:1 s. 611). Planeringsunderlag innehåller vanligtvis en beskrivning av sådana planeringsförutsättningar som avses i första stycket punkt 1. Planeringsunderlag får enligt 5 kap. 8 § andra stycket tas fram av annan än kommunen, däribland av enskilda, men även av t.ex. länsstyrelse, lantmäterimyndighet, landsting (region) och miljönämnd (jfr även 5 kap. 11 §). Med enskild avses t.ex. fastighetsägare, byggherre eller annan planintressent, men även konsult eller liknande som tagit fram underlag på uppdrag av kommunen.

Genom redovisningen enligt denna bestämmelse ska tydliggöras om någon enskild medverkat i detaljplaneläggningen. Av redovisningen ska även framgå vilket underlag som tagits fram av den enskilde eller genom dennes försorg, exempelvis underlag som tagits fram av en konsult på den enskildes uppdrag. En fullständig redovisning krävs inte, utan en uppräkning av underlagen med uppgift om vem som har upprättat respektive underlag är tillräcklig. När det gäller underlag

som har tagits fram av en juridisk person, t.ex. ett företag, är det tillräckligt att redovisa namnet på organisationen.

Någon redovisning krävs inte av sådant planeringsunderlag som har tagits fram av någon annan än en enskild, t.ex. av statlig eller kommunal förvaltningsmyndighet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.9.

5 kap.

3 §

Av paragrafen framgår att en begäran om planbesked ska vara skriftlig och vad en sådan begäran ska innehålla.

Tredje stycket, som är nytt, anger att om den som har gjort begäran om planbesked (planintressenten) vill ha möjlighet att efter kommunens medgivande inhämta yttrande från länsstyrelsen enligt 5 a § första stycket eller besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas enligt 8 § första stycket, ska det framgå av begäran om planbesked. Bestämmelser om kommunens bedömningar i dessa avseenden finns i 5 och 5 a §§.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4 och 6.5.

5 §

Paragrafen anger vad ett planbesked ska innehålla.

I *andra stycket*, som delvis är nytt, anges att om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange såväl den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas som den tidpunkt då planläggningen kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser. Ofta är det inte möjligt att på förhand ange exakta tidpunkter, vare sig för planläggningens inledande eller för slutligt beslut om antagande, ändring eller upphävande. Det bör dock normalt vara möjligt att ange ungefärliga tidpunkter (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 229 och 440).

Tredje stycket, som är nytt, anger att om det begärts enligt 3 § tredje stycket, ska kommunen i planbeskedet redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag enligt 8 § första stycket som kan behövas för planläggningen. Med planeringsunderlag avses samma

sak som i 13 §. Planläggning definieras i 1 kap. 4 § som arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser. I denna paragraf avses med planläggning arbetet med att ta fram en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Kommunen har ett omfattande utrymme vad gäller bedömningen av vilket planeringsunderlag som bör anges i planbeskedet. Kommunen får här göra en bedömning bl.a. utifrån hur tydliga planeringsförutsättningarna är, men också utifrån vilket underlag som den enskilde lämnat in i planbeskedsärendet. Ju mer planintressenten i sin begäran om planbesked har preciserat den avsedda åtgärden, desto större möjlighet har kommunen att redan i planbeskedet ange vilket planeringsunderlag som kan behövas. Planeringsunderlag som bör kunna anges i planbeskedet rör i första hand sådant som utgör områdesbundna förutsättningar. Det kan t.ex. handla om en analys av förutsättningarna för att anordna vatten och avlopp (va-utredning), en inventering av förekommande naturvärden inom och i anslutning till det tilltänkta planområdet, en undersökning av de geotekniska förutsättningarna, en analys av förutsättningarna för att anordna trafik och parkering samt en arkeologisk utredning (jfr 2 kap. 11 § kulturmiljölagen [1988:950]).

Vid kommunens bedömning av vilket planeringsunderlag som bör anges i planbeskedet, bör även beaktas planintressentens eller dennes eventuella ombuds kompetens och erfarenhet av detaljplaneläggning. Kommunen bör vidare i planbeskedet endast ange planeringsunderlag som den haft de tidsmässiga förutsättningarna att bedöma behovet av.

Kommunens bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen är preliminär och har inte någon bindande verkan. Kommunen kan således senare i planprocessen göra en annan bedömning av vilka planeringsunderlag som behövs.

Om kommunen inte har för avsikt att inleda någon planläggning, medför bestämmelsen inte heller någon skyldighet för kommunen att yttra sig om vilket planeringsunderlag som kan behövas.

I 5 a § finns bestämmelser om att kommunen i planbeskedet i vissa fall får medge den som har gjort en begäran om planbesked att inhämta länsstyrelsens yttrande om vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen. Om kommunen medger att så får ske, ska även detta framgå av planbeskedet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

5 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att kommunen får medge att den som gjort en begäran om planbesked får inhämta vissa uppgifter från länsstyrelsen.

Av *första stycket* framgår att kommunen får medge att planintressenten inhämtar ett yttrande från länsstyrelsen om vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen. Med planeringsunderlag avses samma som i 13 §. Planläggning definieras i 1 kap. 4 § som arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser. I denna paragraf avses med planläggning arbetet med att ta fram en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Av inledningen till första stycket följer att det är en förutsättning att planintressenten har begärt att få inhämta ett yttrande från länsstyrelsen, för att kommunen ska kunna lämna ett sådant medgivande. Ytterligare förutsättningar för att kommunen ska lämna ett sådant medgivande finns i andra stycket. Om kommunen medger att ett yttrande får inhämtas från länsstyrelsen, ska detta framgå av planbeskedet. Av 3 § tredje stycket framgår att om planintressenten vill ha ett medgivande om att få inhämta ett yttrande från länsstyrelsen om vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen, ska det anges i begäran om planbesked.

I *andra stycket* anges ytterligare förutsättningar för ett medgivande enligt första stycket.

Enligt *punkt 1* krävs att den planläggning som omfattas av planbeskedet är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §. I 5 kap. 7 § 1 finns krav på utökat planförfarande i de fall ett förslag till en detaljplan inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande. Avsikten är att kommunens bedömning av om planintressenten kan ges möjlighet att inhämta yttrande i detta avseende ska tillämpas på motsvarande sätt som enligt den bestämmelsen. Det innebär att tidigare förarbeten och avgöranden bör kunna tillämpas (jfr främst prop. 1985/86:1 s. 622 och prop. 2013/14:126 s. 74 och 293).

Enligt *punkt 2* krävs för ett medgivande enligt första stycket även att länsstyrelsens yttrande kan antas främja den planläggning som planbeskedet avser. Det betyder att kommunen måste bedöma om yttrandet kommer att underlätta påbörjandet av och arbetet med den

planläggning som omfattas av planbeskedet. Kommunen har här ett betydande skönsmässigt utrymme. Det kan t.ex. handla om att kommunen anser att planeringsförutsättningarna ännu är alltför oklara för att det ska vara meningsfullt att låta planintressenten inhämta yttrande från länsstyrelsen. Detsamma gäller om planarbete avses påbörjas först långt fram i tiden. Även vilken arbetsinsats som kan komma att krävas från länsstyrelsens sida bör vägas in vid kommunens bedömning av om det kan antas främja planläggningen att planintressenten tillåts inhämta yttrande. Vid kommunens bedömning bör också beaktas vem som är planintressent och dennes – eller eventuellt ombuds – kompetens och erfarenhet av planläggning samt förutsättningar i övrigt för att i det enskilda fallet underlätta kommunens planläggning.

Av *tredje stycket* framgår att ett medgivande enligt första stycket som huvudregel gäller till den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas enligt 5 § andra stycket 1. Det medför att länsstyrelsens skyldighet att yttra sig enligt 5 b § därefter upphör.

Länsstyrelsens skyldighet att yttra sig ska bedömas utifrån vad som gäller vid den tidpunkt då planintressentens begäran om yttrande inkom till länsstyrelsen. Länsstyrelsens skyldighet kvarstår således till dess att länsstyrelsen har yttrat sig även om giltighetstiden enligt förevarande stycke har löpt ut, förutsatt att begäran var giltig vid den tidpunkt då denna inkom till länsstyrelsen.

Kommunen har möjlighet att i planbeskedet bestämma en annan tidpunkt. Inriktningen bör i så fall vara att kommunen bestämmer denna tidpunkt så att planintressentens möjligheter att inhämta synpunkter upphör senast vid den tidpunkt då kommunen planerar att själv inleda kontakter med länsstyrelsen.

Kommunens möjlighet att i efterhand ändra medgivandets begränsning i tid, får avgöras utifrån bestämmelserna om ändring av förvaltningsbeslut i 37 och 38 §§ förvaltningslagen (2017:900). En förlängning av medgivandets giltighet i tid är normalt inte till nackdel för enskild och således möjlig. Även en förkortning bör kunna ske, t.ex. om det i planbeskedet angetts att så kan komma att ske under vissa förutsättningar.

Överväganden finns i avsnitt 6.5.

5 b §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att länsstyrelsen i vissa fall ska yttra sig om vilket planeringsunderlag som kan behövas för en viss planläggning.

Av *första stycket* framgår att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt 22 §, om det har begärts av den som fått ett medgivande enligt 5 a § första stycket.

Länsstyrelsen ska yttra sig över den planläggning som det positiva planbeskedet avser. Det ankommer på den som gjort begäran att tillhandahålla en kopia av planbeskedet (jfr 19 § andra stycket förvaltningslagen [2017:900]).

Eftersom en begäran om planbesked kan ha olika detaljeringsgrad ligger det i sakens natur att länsstyrelsen inte kan yttra sig över sådana frågor som inte framgår av planbeskedet. Länsstyrelsens synpunkter ska i första hand avse vilket planeringsunderlag som krävs för att länsstyrelsen senare under granskningsskedet ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 22 §. Det innebär att länsstyrelsen ska yttra sig om vilket underlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till hur planläggningen förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna (jfr även 11 kap. 10 § andra stycket). Med detta avses således sådant underlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planläggningen innebär att ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses, att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs, om strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, att regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller att en bebyggelse eller ett byggnadsverk annars blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Av yttrandet kan framgå att länsstyrelsen bedömer att det exempelvis kommer att behövas något eller några av följande underlag för att ett kommande planförslag ska kunna bedömas:

- en inventering av förekommande naturvärden inom och i anslutning till det tilltänkta planområdet
- en geoteknisk undersökning

- en analys av risken för översvämning
- en undersökning av förekomsten av markföroreningar
- en analys av risken för olyckor med hänsyn till att en närliggande väg eller järnväg utgör en rekommenderad transportled för farligt gods
- en analys av vilket omgivningsbuller som kan uppstå i anslutning till tillkommande eller befintliga bostäder.

Länsstyrelsen ska således redovisa sin bedömning av vilka frågor som behöver utredas närmare för att länsstyrelsen i det efterföljande plansamrådet och sedermera även i granskningsskedet ska kunna bedöma om förslaget till detaljplan är förenligt med ingripandegrunderna.

Länsstyrelsen kommer i vissa fall att behöva samråda med andra statliga myndigheter innan länsstyrelsen kan yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas. Länsstyrelsen kommer vidare i viss utsträckning att bedöma samma frågor som kommunen har att bedöma när den anger behövligt planeringsunderlag i planbeskedet (5 § tredje stycket).

Medgivandet innebär att länsstyrelsens skyldighet att yttra sig går längre än den allmänna serviceskyldighet som myndigheten har enligt 6 § andra stycket förvaltningslagen. Länsstyrelsens skyldighet får i stället bedömas utifrån förvaltningsmyndigheters allmänna utredningsansvar enligt 23 § första stycket förvaltningslagen. Det finns inte något som hindrar att länsstyrelsen också uttalar sig om behövligt underlag bl.a. för en korrekt avvägning av motstående allmänna intressen enligt 2 kap. (jfr 5 kap. 14 § andra stycket). Det kan även gälla andra frågor som berör länsstyrelsen eller staten, exempelvis behovet av tillstånd eller dispenser som kan behövas enligt miljöbalken eller kulturmiljölagen (1988:950). Länsstyrelsen har däremot inte någon skyldighet att lämna sådana uttalanden i yttrandet, utöver vad som följer av den allmänna serviceskyldigheten enligt 6 § förvaltningslagen.

Länsstyrelsen har möjlighet att träffa planintressenten, även i de fall när kommunen inte har någon representant närvarande (jfr 24 § förvaltningslagen). Däremot förutsätts länsstyrelsen efter ett sådant möte skriftligen dokumentera eventuella ställningstaganden och upplysningar från länsstyrelsens sida i yttrandet (jfr även 27 § förvaltningslagen). Det finns inte något som hindrar att länsstyrelsen yttrar sig

mer än en gång i ärendet, t.ex. för att på planintressentens begäran förtydliga eller komplettera det tidigare yttrandet.

Länsstyrelsens bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen är preliminär och har inte någon bindande verkan. Länsstyrelsen kan således senare i planprocessen göra en annan bedömning av vilka planeringsunderlag som behövs.

I *andra stycket* anges att länsstyrelsens yttrande (yttranden) ska skickas till kommunen och den som fått planbeskedet. Yttrandet kan även skickas elektroniskt.

8 §

I paragrafen anges att i arbetet med att ta fram en detaljplan ska det som huvudregel finnas grundkartor och en fastighetsförteckning.

Andra meningen i första stycket, som är ny, anger att det utöver grundkartor och fastighetsförteckning också ska finnas det planeringsunderlag som i övrigt behövs. Vad som är behövligt får avgöras i första hand utifrån planmyndighetens utredningsansvar (jfr 23 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]). Med planeringsunderlag avses samma sak som i 13 § första stycket, dvs. faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägandestruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter (se prop. 1985/86:1 s. 611). Det kan handla om allt från geotekniska undersökningar och kulturantikvariska utredningar till bebyggelseinventeringar och behövligt underlag i övrigt (jfr även 5 § tredje stycket).

Andra stycket, som är nytt, anger att planeringsunderlag får tas fram även av annan än kommunen. Det handlar om underlag som tagits fram av bl.a. berörda statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, t.ex. länsstyrelse, lantmäterimyndighet och miljönämnd, men också av landsting (jfr även 11 §). Genom bestämmelsen förtydligas även att det inte finns några hinder för enskild att bidra med underlag i planärendet. Med enskild avses bl.a. fastighetsägare, byggherre eller annan planintressent, men även t.ex. konsult som tagit fram underlag på uppdrag av kommunen. Om underlag tagits fram av viss enskild, ska det enligt 4 kap. 33 § första stycket punkt 6 redovisas i planbeskrivningen.

Överväganden finns i avsnitt 6.6.

10 §

I paragrafen finns bestämmelser om planprogram för detaljplaner.

Ändringen innebär att det klargörs att det är kommunen och ingen annan som bestämmer om ett sådant planprogram ska upprättas eller inte (prop. 2009/10:170 Del 1 s. 443).

Övervägandena finns i avsnitt 6.12.2.

11 §

Paragrafen anger vilka kommunen ska samråda med i arbetet med att ta fram ett planprogram eller ett förslag till detaljplan.

Ändringen i *första stycket* är en följdändring med anledning av att planprogram definieras i 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.12.2.

11 a §

I paragrafen, som har nytt innehåll, finns bestämmelser om att kommunen i vissa fall ska genomföra samrådet så att det även uppfyller kraven om samråd i 6 kap. miljöbalken.

Femte stycket, som är nytt i förhållande till förslaget i SOU 2018:46 Del 1, innebär att tredje stycket inte ska tillämpas i arbetet med att ta fram ett planprogram enligt 10 § detta kapitel. Det innebär att när det gäller planprogram finns det inte något krav på att ett samråd enligt 11 § första stycket ska genomföras så att det även uppfyller kraven beträffande ett avgränsningssamråd enligt 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken. Av 11 § första stycket jämförd med första stycket i denna paragraf följer dock att kommunen under programsamrådet ska undersöka om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, förutsatt att frågan om betydande miljöpåverkan inte redan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken (jfr andra stycket i denna paragraf).

Övervägandena finns i avsnitt 6.12.2.

13 §

Paragrafen anger vad kommunen ska redovisa under ett samråd om ett planförslag.

Ändringen i *första stycket* innebär ett förtydligande av att det planeringsunderlag som avses i bestämmelsen, är det som anges i 8 § första stycket.

Ändringen i *andra stycket* är en följdändring med anledning av att planprogram definieras i 10 §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6 och 6.12.2.

39 §

Paragrafen anger vilka förfarandebestämmelser i 5 kap. som är tillämpliga även i fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser.

Ändringen innebär att 8 § ska tillämpas i den del bestämmelsen avser fastighetsförteckning och planeringsunderlag i fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser. Däremot ska 8 § inte tillämpas i fråga om grundkartor. Övriga ändringar är enbart redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

Kommittédirektiv 2017:6

En utvecklad översiktsplanering

Beslut vid regeringssammanträde den 19 januari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering m.m. och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen. Utredaren ska även utreda möjligheten att göra översiktsplanen bindande i vissa avseenden och utreda hur redovisningen av planhandlingarna bör göras för att skapa förutsättningar för ökad förutsebarhet och en hållbar samhällsutveckling.

Utredaren ska föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas.

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, exempelvis genom en bestämmelse i en detaljplan.

Utredaren ska vidare utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Kommunen ska ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

Bakgrund

Regeringen genomför just nu den största bostadspolitiska satsningen på 20 år. Som ett led i detta har ett bostadspolitiskt paket med förslag på 22 åtgärder för fler bostäder presenterats. I paketet föreslås flera reformer som förutsätter ytterligare utredningsinsatser som ett led i genomförandet. Bland annat aviseras förslag om en utvecklad översiktsplanering, en begränsning av detaljplanekravet och en översyn av kommunens möjligheter att reglera upplåtelseformer. Dessa förslag behandlas i dessa direktiv. Direktiven omfattar även frågan om möjligheten till privat initiativrätt till planläggning.

Översiktsplanens funktion i plansystemet

Plansystemet enligt plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, kännetecknas av en långtgående decentralisering. Det är i första hand en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt lagen, vilket bl.a. innebär att det är kommunen som upprättar och antar förslag till översiktsplan och detaljplaner. Staten har i första hand en rådgivande funktion, men kan ingripa och upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan om beslutet strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna, dvs. de statliga och allmänna intressen som länsstyrelsen ska bevaka under detaljplaneprocessen (11 kap. 10 § PBL).

Översiktsplanen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön, bl.a. genom att planen ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte bindande för efterföljande beslut. Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten enligt 2 kap. PBL att ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken anges särskilt.

Den redovisning som ska finnas i översiktsplanen kan sägas utgöra ett förhandsbesked till kommuninvånare och andra om vilka allmänna intressen som kommunen avser att prioritera i framtida markanvändningsbeslut, t.ex. beslut med anledning av en ansökan om bygglov eller beslut att anta en detaljplan.

Innan kommunen beslutar att anta en ny översiktsplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen. Inom ramen för planprocessen ska länsstyrelsen avge ett granskningsyttrande över planförslaget, där det ska framgå om förslaget strider mot någon av de s.k. ingripandegrunderna. Syftet med detta är att staten ska föra fram synpunkter så att kommunen redan i samband med översiktsplanen kan få besked om vilka delar av planen som enligt länsstyrelsens uppfattning inte bör fullföljas.

Av översiktsplanen ska det även framgå 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.

Inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken om översiktsplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Syftet med miljöbedömningen är att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Bestämmelserna om miljöbedömning av planer och program genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (det s.k. SMB-direktivet).

Om detaljplanekravet

I PBL finns krav på att kommunen i vissa fall ska pröva om ett mark- eller vattenområde är lämpligt för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Detaljplanekravet tar sikte på sådana fall där detaljplanen typiskt sett är den lämpligaste regleringsformen. Avgörande för frågan när detaljplan ska användas är bl.a. omfattningen och arten av befintlig bebyggelse inom och i anslutning till det aktuella området, efterfrågan på mark för bebyggelse i området, förekomsten av motstridiga markanvändningsintressen inom området, allmänhetens intresse av vad som ska hända i området liksom antalet berörda sakägare och andra enskilda intressenter, regleringsbehov för bebyggelsen, som inte har beaktats i översiktsplanen eller i områdesbestämmelser, samt anspråken på kommunens medverkan vid genomförandet av bebyggelsen (prop. 1985/86:1 s. 150). Liksom inom ramen för översiktsplaneringen ska en miljöbedömning göras enligt bestämmelserna i 6 kap.

miljöbalken om en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Förutom kraven i SMB-direktivet träffas vissa typer av detaljplaner även av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (det s.k. MKB-direktivet).

I propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) föreslogs att detaljplanekravet skulle begränsas så att det inte skulle vara obligatoriskt med detaljplan i lika många fall som enligt nu gällande bestämmelser. Däremot skulle kommunens möjligheter att ställa krav på att det ska finnas en detaljplan inte begränsas. Förslaget vann inte riksdagens stöd och ledde således inte till någon lagändring (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14: 366). Efter regeringens förslag i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60) har en mindre del av förslaget till ändrat detaljplanekrav genomförts, men med en något ändrad inriktning jämfört med den som föreslogs i prop. 2013/14:126.

Prop. 2013/14:126 innehöll inga förslag till nödvändiga följdändringar i anslutande lagstiftning. Denna fråga behandlades i departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31). Remissbehandlingen föranledde kritik från remissinstanserna i några avseenden, bl.a. eftersom förslagen ansågs kunna leda till minskad förutsebarhet för enskilda. Förslagen till följdändringar i anslutande lagstiftning har ännu inte lett till någon proposition.

Om möjligheten att reglera upplåtelseformer i en detaljplan

För många är hyresrätten det första steget in på bostadsmarknaden. Att det finns tillräckligt med hyresrätter har därmed stor betydelse för den enskildes möjligheter till studier eller att kunna ta ett jobb på en annan ort. Av olika skäl byggs det emellertid färre hyresrätter än vad det finns behov av i dag.

Plan- och bygglagstiftningen ger i dag inte någon möjlighet för kommunen att reglera upplåtelseformen till bostäder i en detaljplan. I de fall då kommunen anser att det finns ett behov av att säkerställa att t.ex. ett flerbostadshus upplåts med hyresrätt är det vanligt att frågan regleras i t.ex. ett exploateringsavtal.

Möjligheten för enskilda att ta initiativ till planläggning

Det är kommunen som bestämmer var och när en detaljplan ska upprättas och även när förutsättningarna är av sådant slag att det finns anledning att inleda arbetet med en ny detaljplan. Genom nya PBL infördes en möjlighet för enskilda att begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt att inleda en planläggning, efter förslag från Byggprocessutredningen (SOU 2008:68). Planbeskeden gör det möjligt för den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta en detaljplan att få ett formellt besked om huruvida kommunen avser att inleda en planläggning.

Enligt riksdagen finns det skäl att överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplaneläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen (bet. 2014/15:CU10, rskr. 2014/15:180). Utgångspunkten för övervägandena bör, enligt riksdagen, vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Med dessa utgångspunkter har riksdagen tillkännagett som sin mening att regeringen bör låta utreda hur regler som medger en privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

Regeringen har i skrivelsen Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (skr. 2015/16:75 s. 155) redovisat sin avsikt att utreda frågan om privat initiativrätt till detaljplan.

Utredningsbehovet

Översiktsplaneringen behöver utvecklas för ökad förutsebarhet

Att staten och kommunen är överens i vissa avseenden om hur mark och vatten bör användas och hur den byggda miljön bör användas, utvecklas och bevaras, har stor betydelse för effektiviteten i hela PBL-systemet. Byggherrar behöver tydliga besked om hur mark och vatten kan användas, t.ex. för att kunna bedöma hur bebyggelsen kan utvecklas eller för att få kännedom om sådana intressen som medför att marken kan anses vara olämplig för bebyggelse av något skäl. För att underlätta efterföljande planering är det önskvärt att dialogen

mellan staten och kommunen kan ske så tidigt som möjligt, dvs. inom ramen för översiktsplaneringen. De utredningsinsatser som har gjorts tidigare för att utveckla översiktsplaneringen behöver emellertid utvecklas. Även möjligheten att med bindande verkan variera kraven på bygglov i viss mån bör utredas, liksom frågan om hur översiktsplanerna kan hållas aktuella i större utsträckning. Detta leder till att det finns ett behov av att se över PBL så att översiktsplanen tydligare redovisar vad som utgör en önskvärd utveckling. Behovet av att se över översiktsplaneringen utvecklas i det följande.

Genom tidig planering kan kommunen skapa bättre beredskap för förändringar, bl.a. när det gäller kommunala investeringar i infrastruktur som krävs för att möjliggöra en exploatering och därmed medverka till ett snabbare genomförande när en exploatör vill genomföra ett byggprojekt. Därmed bör det också gå snabbare från idé till färdig byggnad när ett byggprojekt väl initieras. Om kommunen tydligt redovisar sina avsikter med ett visst område, bör dessutom fler företag kunna bli intresserade av att delta i exploateringen, vilket i sig bör kunna bidra till ökad konkurrens inom byggsektorn. En annan effekt av en tydlig översiktsplan är att behovet av detaljplaner bör kunna minska.

Som översiktsplaneringen fungerar i dag är det vanligt förekommande att staten och kommunen inte i tillräcklig grad löser ut konflikter inom ramen för översiktsplaneringen. Även när kommunen och staten är överens om översiktsplanen har de statliga myndigheterna ofta detaljerade synpunkter i senare planeringsskeden på hur bebyggelsen bör lokaliseras, placeras och utformas när enskilda byggprojekt ska genomföras. Det hänger bl.a. ihop med att översiktsplanen inte ger tillräcklig vägledning om användningen av mark- och vattenområden och hur den bebyggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Väsentliga ställningstaganden om vad som utgör en lämplig markanvändning skjuts därmed på framtiden. Det leder i sin tur till att översiktsplanen inte ger den förutsebarhet som behövs, bl.a. för att efterföljande planering ska kunna ske enkelt och effektivt. Därmed kan det ibland ta lång tid från idé till dess att byggprojektet är färdigställt och kan tas i anspråk. Brist på ställningstaganden i översiktsplanen kan även leda till att byggprojekt påbörjas i områden som är olämpliga för exploatering av olika skäl.

Många byggprojekt initieras av enskilda exploatörer. Ibland saknar kommunen och berörda myndigheter en klar uppfattning om

hur ett visst område bör användas, t.ex. hur bebyggelse bör lokaliseras, placeras och utformas för att den ska kunna tillåtas på den plats som exploateringen avser. Därmed är det inte ovanligt att den dialog som är tänkt att ske inom ramen för översiktsplaneringen i stället sker inom ramen för enskilda byggprojekt. Så kan t.ex. vara fallet om kommunen har en inaktuell översiktsplan som inte redovisar hur nya anspråk på ändrad markanvändning bör hanteras. I stället för att kommunen på förhand planerar för en önskvärd utveckling riskerar planeringen att bli reaktiv och fragmenterad.

Plangenomförandeutredningen har redovisat att den kommunomfattande översiktsplanen ofta upplevs som alltför övergripande för att det ska vara möjligt att studera hur t.ex. en stadsdel eller en tätort ska användas och utvecklas (SOU 2013:34). Enligt utredningen stannar ställningstagandena i översiktsplanen därmed ofta på visionsstadiet. Det medför enligt utredningen bl.a. att det kan vara svårt för staten och kommunen att inom ramen för översiktsplaneringen nå en samsyn om hur bebyggelsen bör utformas för att tillgodose de statliga och allmänna intressena.

Översiktsplanen kan ändras för en viss del av kommunen. En sådan ändring av planen får redovisas med en annan detaljeringsgrad än för översiktsplanen i övrigt. Inte heller sådana s.k. fördjupningar av översiktsplanen är emellertid normalt tillräckliga för att staten och kommunen ska kunna nå en samsyn i alla avseenden om vad som utgör en lämplig användning av mark och vatten. Kommunerna behöver ett verktyg som underlättar den efterföljande planeringen i högre grad, inte minst på tätorts- och stadsdelsnivå, där kommunen lättare kan komma överens med berörda statliga myndigheter m.fl. om den önskade markanvändningen – utan att fastna i alla de detaljfrågor som en detaljplan normalt ger upphov till. Plangenomförandeutredningen redovisade ett sådant förslag som innebar att översiktsplanen skulle kunna preciseras för vissa områden (SOU 2013:34). Utredningens förslag var dock i vissa avseenden ofullständigt och ledde till kritik från remissinstanserna, bl.a. eftersom den tänkta planformen inte var juridiskt bindande. Förslaget behöver därför utvecklas.

Kommunens möjligheter att ändra kraven på vilka åtgärder som kräver bygglov förutsätter i dag att frågan regleras med en bestämmelse i en detaljplan eller områdesbestämmelser. I dag är det relativt ovanligt att kommunen ändrar kraven på bygglov. Det kan leda till att kraven på bygglov inte motsvarar behoven, t.ex. på landsbygden,

vilket i sin tur medför oönskad administration. Kommunens möjligheter att ändra de ordinarie kraven på bygglov behöver därmed förenklas. Det finns således anledning att överväga om det är möjligt att låta kommunen införa bindande föreskrifter i översiktsplanen som gör det möjligt att i vissa fall minska de ordinarie kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus. På motsvarande sätt kan det i vissa fall vara lämpligt att öka kraven på bygglov, t.ex. när bebyggelsen är särskilt värdefull från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt.

Boverket har inom ramen för uppföljningen av PBL-tillämpningen under 2015 redovisat att 49 kommuner, motsvarande 17 procent av kommunerna, har en översiktsplan som antogs under perioden 1990–1999. Antalet aktualitetsprövningar som sker av översiktsplanerna är förhållandevis lågt, men bilden av översiktsplanernas aktualitet är enligt Boverket oklar. Boverket menar att aktualitetsprövningen är problematisk som den fungerar i dag. Om översiktsplanen inte hålls aktuell, får planen en oklar status vilket kan leda till att den inte längre blir vägledande för efterföljande planering och tillståndsprövningar. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen av översiktsplanerna inte fungerar tillfredsställande medför att det finns anledning att se över om det behövs åtgärder för att säkerställa att översiktsplanerna hålls aktuella.

Detaljplanekravet bör begränsas

Den tid som går åt till detaljplaneläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De ibland omfattande processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk hos exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande kostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter detaljplaneläggning, vilket hämmar bostadsbyggandet (jfr Utredningen om bättre konkurrens för ökat bostadsbyggande, SOU 2015:105 s. 151). Genom att korta tiden från idé till byggstart kan förutsättningarna förbättras så att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till komplexa

byggprojekt. Fler aktörer leder till ökad konkurrens och ökad kapacitet inom byggsektorn vilket i sin tur skapar förutsättningar för att bl.a. fler bostäder ska kunna byggas än vad som sker i dag.

I det bostadspolitiska paketet anges att kravet på detaljplan bör begränsas i huvudsaklig överensstämmelse med förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), men att propositionen behöver justeras med hänsyn till att delar av förslaget redan har genomförts genom propositionen Genomförandet av Seveso III-direktivet (prop. 2014/15:60).

Mot denna bakgrund behöver ett nytt förslag utarbetas som kan ligga till grund för ändrad lagstiftning, både när det gäller bestämmelserna i PBL och de följdändringar i angränsande lagstiftning som behövs om kravet på detaljplan ändras.

Kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Planprocessutredningen har gjort bedömningen att möjligheten till reglering av upplåtelseformen i en detaljplan bör utredas närmare, bl.a. eftersom nuvarande förfaranden anses leda till administrativt merarbete och därmed onödiga kostnader (SOU 2015:109).

I det bostadspolitiska paketet anges att förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan, ska utredas. Även alternativa möjligheter till att reglera upplåtelseformer bör ingå i en sådan utredning.

Möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Möjligheten att förutse kommunala beslut om användningen av mark och vatten har stor betydelse för om det ska vara meningsfullt för enskilda att kunna ta initiativ till detaljplaneläggning och vidta vissa åtgärder av formell natur i planprocessen. Det finns således ett nära samband mellan förutsättningarna för en privat initiativrätt och översiktsplaneringen.

Med anledning av riksdagens tillkännagivande om privat initiativrätt finns det anledning att utreda förutsättningarna för att införa en sådan rätt till detaljplaneläggning, bl.a. för att utreda behovet och nyttan med en sådan reform. Även frågan om hur kommunens ansvar bör se ut, i de fall vissa förberedande åtgärder vidtas av en enskild

inom ramen för planprocessen, behöver utredas liksom hur en privat initiativrätt kan komma att påverka den kommunala fysiska planeringen i stort på lång sikt.

Uppdraget om en utvecklad översiktsplanering

En särskild utredare ges i uppdrag att utreda hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att öka förutsebarheten i beslut som avser hur mark och vatten ska användas, att dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska klaras av inom ramen för översiktsplaneringen och att genomförandet av konkreta byggprojekt ska underlättas och kunna ske snabbare.

Inriktningen bör vara att den kommunala översiktsplanen åtminstone delvis kan göras bindande för att skapa ökad förutsägbarhet, bl.a. för att förbättra förutsättningarna för efterföljande planering och en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten. I dag finns det bindande översiktsplaner i t.ex. Norge. Att planen i ökad grad görs bindande bör bl.a. innebära att för sådana områden där staten och kommunen är överens om markanvändningen bör staten normalt inte ingripa mot sådana detaljplaner som är förenliga med översiktsplanen. Systemet bör därför utformas så att staten ges möjlighet att i högre grad säkerställa de statliga intressena redan på översiktsplanenivån. Dagens system, där staten kan ingripa mot detaljplaner som kan medföra att en bebyggelse blir olämplig, kan även uppfattas som att det finns ett underförstått ansvar för staten att säkerställa att markanvändningen är lämplig. Inriktningen bör vara att staten har en stark och aktiv roll i översiktsplaneringen, men att staten normalt inte ska behöva lägga sig i detaljerna i bebyggelseutvecklingen när den övergripande markanvändningen väl har lagts fast. Detta förutsätter bl.a. att redovisningen i översiktsplanen utvecklas. Staten bör dock även i fortsättningen kunna motsätta sig detaljplaner i sådana fall där staten agerar som sakägare m.m. Det är inte heller lämpligt att kravet på redovisning blir så omfattande att det blir omständligt för kommunen att göra en ny översiktsplan. Det gör att det även i fortsättningen kan finnas skäl att pröva vissa frågor genom en detaljplan, t.ex. i de fall kommunen önskar upphäva strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken. Om beslutet kan antas innebära

att strandskydd upphävs i strid med bestämmelserna i miljöbalken, ska staten även i fortsättningen överpröva en sådan detaljplan.

Att översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande bör inte utesluta en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Det är sannolikt inte möjligt att inom ramen för översiktsplaneringen förutse alla de önskemål och behov av förändringar i markanvändningen som kan uppstå. Eftersom processen för att ändra en översiktsplan kan vara komplex kan det vara lämpligt att systemet utformas så att det är möjligt att med begränsade administrativa insatser även medge en annan markanvändning än den som har bestämts i översiktsplanen. Genom detaljplaneläggning bör det således vara möjligt att medge sådan markanvändning som strider mot översiktsplanen. Om så sker ska staten ges möjlighet att komma till tals och kunna bevaka sina intressen.

Att översiktsplanen utvecklas bör inte heller medföra väsentligt ändrade förutsättningar för planering enligt annan lagstiftning, t.ex. väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Inriktningen ska vara att utredarens förslag förbättrar möjligheten att i den kommunala planeringen tillgodose allmänna och statliga intressen respektive nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling, särskilt i de fall dessa intressen inte kommer att prövas igen på en mera detaljerad nivå i ett senare planeringsskede. Det innebär bl.a. att utredaren ska utforma sina förslag så att översiktsplanen tar hänsyn till områden av riksintresse m.m. enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, till förekommande klimat-, miljö-, hälso- och säkerhetsaspekter samt till förekommande regionala och mellankommunala förhållanden av betydelse. Liksom i dag bör översiktsplaneprocessen utformas så att såväl myndigheter som allmänheten och berörda organisationer och enskilda i övrigt ges möjlighet att påverka planens utformning i syfte att säkerställa medinflytande och att beslutsunderlaget blir tillräckligt inför kommunens beslut att anta planen.

Om översiktsplanen delvis görs bindande, kan det finnas behov av att planen kan överklagas av enskilda vars intressen påverkas av planen, bl.a. till följd av bestämmelserna i Europakonventionen. Överinstansernas prövning i sak bör i sådana fall begränsas på samma sätt som gäller för detaljplaner (13 kap. 17 § PBL). I Nya Zeeland finns ett system där översiktsplanen delvis kan träda i kraft i de delar som inte har överklagats. Om utredaren så finner lämpligt, bör en sådan

ordning även kunna fungera som förebild för Sverige om översiktsplanen i vissa avseenden görs bindande.

Att översiktsplanen hålls aktuell är av stor betydelse för översiktsplanens funktion. Uppgifterna om att aktualitetsprövningen inte fungerar tillfredsställande medför att det finns behov av att dels få klarhet i vilken utsträckning som översiktsplanerna kan anses vara aktuella, dels redovisa förslag på åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella. En åtgärd som bör övervägas är om det finns skäl att införa en viss längsta giltighetstid för översiktsplanen.

Mot denna bakgrund ska en särskild utredare se över hur översiktsplanen kan utvecklas för att skapa ökad förutsebarhet för efterföljande planering.

Utredaren ska särskilt

- utreda hur dialogen om fysisk planering mellan staten och kommunen i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen,
- utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att skapa förutsättningar för en hållbar samhällsutveckling och underlätta efterföljande planering,
- utreda hur redovisningen av översiktsplanen bör utformas för att statens intressen bättre ska kunna tillgodoses och hur länsstyrelsens uppgifter i detta avseende bör se ut,
- redovisa exempel på hur översiktsplanen kan utformas för att skapa goda förutsättningar för efterföljande planering m.m.,
- utreda möjligheten att genom översiktsplanen ändra omfattningen av kraven på bygglov, t.ex. för komplementbyggnader i anslutning till befintliga en- och tvåbostadshus utanför områden med detaljplan respektive för bebyggelse som är särskilt värdefull från kulturhistorisk eller konstnärlig synpunkt,
- utreda hur de olika momenten i miljöbedömningen enligt 6 kap. miljöbalken kan integreras i planprocessen på ett ändamålsenligt sätt som stämmer överens med kraven i SMB-direktivet,
- analysera hur utredningens förslag förhåller sig till kraven i den s.k. Århuskonventionen,

- utreda vilka rättigheter och begränsningar som översiktsplanen bör och kan innebära för enskilda,
- utreda hur möjligheterna till överklagande bör se ut,
- utreda i vilken utsträckning som kommunernas översiktsplaner kan anses vara aktuella och föreslå åtgärder som säkerställer att dessa planer hålls aktuella,
- utreda hur kommunens arbete med översiktsplaneringen bör finansieras,
- analysera hur förslagen påverkar förutsättningarna för att genomföra förslagen från Bostadsplaneringskommittén (SOU 2015:59), och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Om utredningsarbetet visar att det är lämpligt att göra följdändringar i PBL eller andra lagar, ska utredaren redovisa de författningsändringar som behövs och skälen för dessa. Utredningen ska inte lämna förslag som omfattar bestämmelserna om riksintressen i 3 och 4 kap. miljöbalken.

Uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan

Om översiktsplanen delvis görs bindande bör kraven på att förändringar i markanvändningen i vissa fall ska prövas genom detaljplan kunna minskas. Detaljplaner kommer dock att behövas även i framtiden, bl.a. eftersom det kan vara svårt att ta tillräcklig hänsyn till alla förekommande intressen inom översiktsplaneringen. Även behovet av att kommunens arbete med översiktsplaneringen inte ska behöva bli alltför komplext talar för att det är önskvärt att begränsa översiktsplanens detaljeringsgrad. I många utvecklingsprojekt kan det således även i fortsättningen finnas behov av att kunna klarlägga förutsättningarna för byggandet mer i detalj än vad som är ändamålsenligt inom ramen för översiktsplaneringen.

I linje med vad som föreslogs i prop. 2013/14:126 bör inriktningen vara att lagstiftarens krav på detaljplan begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska

finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Utgångspunkten ska vara att de lagändringar som genomfördes till följd av förslagen i prop. 2014/15:60 ska gälla även i fortsättningen.

Under remissbehandlingen av promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31) framfördes synpunkter på att det är otydligt hur det föreslagna uttrycket ”samlad bebyggelse” ska förstås och att det därmed blir otydligt inom vilka områden som sådan angränsande lagstiftning, som redovisades i promemorian och som innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, kommer att vara tillämplig. Mot bakgrund av de synpunkter som remissinstanserna framfört finns anledning att bl.a. utreda möjligheterna att öka förutsebarheten om var angränsande lagstiftning kommer att vara tillämplig om kravet på detaljplan begränsas, exempelvis genom att förtydliga innebörden av uttrycket ”samlad bebyggelse”.

Utredaren ska därför

- föreslå hur kravet på detaljplan kan begränsas,
- utreda förutsättningarna för att utforma angränsade lagstiftning, som för närvarande innehåller krav som är kopplade till förekomsten av en detaljplan, på ett sätt som i högre grad tillgodoser remissinstansernas synpunkter och ökar förutsebarheten för berörda aktörer om var sådan lagstiftning ska vara tillämplig,
- föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas,
- analysera hur förslagen förhåller sig till kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet och Århuskonventionen, och
- lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av kommunens möjlighet att styra upplåtelseformen

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformen för bostäder genom en bestämmelse i en detaljplan. Utredaren ska i sitt arbete beakta motstående intressen, bl.a. respekten för äganderätten samt enskildas rättsförhållanden och deras behov av att kunna utforma

dessa på ett lämpligt sätt. Om utredaren bedömer att det finns lämpliga alternativ som ger kommunen möjlighet att styra upplåtelseformen på annat sätt än genom en bestämmelse i en detaljplan, bör även sådana alternativ redovisas.

Om utredningen visar att så är lämpligt, ska utredaren lämna de författningsförslag och förslag i övrigt som behövs.

Uppdraget om en översyn av möjligheten till privat initiativrätt vid planläggning

Utredaren ska utreda behovet av och förutsättningarna för en privat initiativrätt och hur en sådan kan utformas. Om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Kommunen ska dock ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas. En sådan ordning finns bl.a. i Norge. Inriktningen bör vara att det är kommunen som säkerställer att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav. Vidare bör inriktningen vara att den tänkta detaljplanen överensstämmer med översiktsplanen och att den som tar initiativ till planläggning ska ha rådighet över det område som avses ingå i detaljplanen.

Utredaren ska även bedöma risken för s.k. förgävesprojektering för bl.a. den som tar initiativ till planläggning.

Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt i svensk rätt,
- föreslå hur en privat initiativrätt kan utformas, och
- om det finns behov och bedöms lämpligt, lämna författningsförslag och förslag i övrigt.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska beskriva konsekvenserna av sina förslag för en hållbar samhällsutveckling från ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Beskrivningen av de miljömässiga aspekterna ska utgå från

relevanta nationella miljömål och omfatta konsekvenserna för människors hälsa och säkerhet respektive risken för ras, skred, översvämning och erosion. Konsekvenserna för tillgång till grönområden samt natur- och kulturmiljövärden och gestaltningsfrågor ska beskrivas. Konsekvenserna för annan samhällsplanering och långsiktigt hållbar transportförsörjning, t.ex. planeringen av infrastruktur enligt väglagen och lagen om byggande av järnväg, ska beskrivas. Om vissa frågor enbart kommer att prövas inom ramen för översiktsplaneringen och inte utredas ytterligare på en mer detaljerad nivå i ett senare skede, ska konsekvenserna av detta beskrivas. Utredaren ska redovisa hur förslagen förhåller sig till bestämmelserna om skydd för enskildas egendom i 2 kap. 15 § regeringsformen. Utredaren ska även redovisa hur förslagen påverkar allmänhetens och enskildas möjligheter till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen samt tillgången till rättslig prövning.

I 14 kap. 2 § regeringsformen finns ett förtydligande av att principen om kommunalt självstyre gäller för all kommunal verksamhet. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i utredningen påverkar den kommunala självstyrelsen, ska utredaren särskilt redovisa dessa konsekvenser och de särskilda avvägningar som lett till förslagen.

Konsekvensanalysen ska påbörjas i utredningens inledande skede och löpa parallellt med det övriga utredningsarbetet. En översiktlig redovisning och motivering ska göras av vilka förslag som har övervägts men avfärdats. Vid eventuella statsfinansiella effekter ska utredaren föreslå finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inom ramen för uppdraget studera och analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Med anledning av rapporten Sweden's Business Climate – opportunities for entrepreneurs through improved regulations (Världsbanken, 2014, s. 39 f.) ska utredaren även studera motsvarande system i Singapore och Nya Zeeland.

Utredaren ska samråda med Boverket, Folkhälsomyndigheten, Försvarsmakten, Havs- och vattenmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens energimyndighet, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer.

Utredaren ska ta hänsyn till andra initiativ och förslag till lagändringar som regeringen beslutar om och som kan vara relevanta för uppdraget.

Utredaren ska senast den 20 juni 2017 redovisa uppdraget om en begränsning av kravet på detaljplan. Utredaren ska senast den 15 mars 2018 redovisa uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och uppdraget att ge kommunerna möjlighet att reglera upplåtelseformer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 15 november 2018.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:132

Tilläggsdirektiv till Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 kommittédirektiv om bland annat en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan samt privat initiativrätt till detaljplaneläggning (dir. 2017:6). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan redovisas senast den 15 mars 2018 och slutredovisning ske senast den 15 november 2018.

Utredningstiden förlängs, så att uppdraget om en utvecklad översiktsplanering och möjlighet att reglera upplåtelseformer i detaljplan i stället ska redovisas senast den 15 maj 2018. Uppdraget i övrigt ska slutredovisas senast den 31 januari 2019.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2018:62

Tilläggsdirektiv till Översiktsplaneutredningen (N 2017:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 juli 2018

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Översiktsplaneutredningens uppdrag utvidgas till att även omfatta frågan om hur verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås. Om utredningen bedömer att författningsändringar krävs, ska utredningen lämna sådana förslag. Utredningen ska även se över angränsande bestämmelser och föreslå de författningsändringar som behövs för att göra regleringen mer överskådlig.

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 31 januari 2019.

Utredningens nuvarande uppdrag

Regeringen gav den 19 januari 2017 en särskild utredare i uppdrag att utreda bl.a. vissa frågor kopplade till en utvecklad översiktsplanering (dir. 2017:02). Den 21 december 2017 förlängdes utredningstiden (dir. 2017:132).

I uppdraget ingår bl.a. följande:

- Utreda kravet på detaljplan (delbetänkande lämnades i juni 2017).
- Utreda hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och utreda möjligheten att reglera upplåtelseformer i detaljplan (delbetänkande lämnades i maj 2018).
- Utreda möjligheterna till privat initiativrätt vid planläggning (slutbetänkande ska lämnas senast den 31 januari 2019).

Bakgrund

Från och med den 1 juli 2018 får ett beslut om bygglov, rivningslov eller marklov verkställas fyra veckor efter det att beslutet har kungjorts, även om det inte har fått laga kraft. Om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det får byggnadsnämnden dock bestämma att beslutet får verkställas tidigare (9 kap. 42 a § plan- och bygglagen [2010:900]). För att en lovpliktig åtgärd ska få påbörjas krävs dessutom att startbesked har getts och, i fråga om ett s.k. villkorat lov, att villkoret för lovet har uppfyllts (9 kap. 36 och 37 §§ och 10 kap. 3 §). Av beslutet om lov ska det framgå att beslutet inte innebär en rätt att påbörja åtgärden förrän startbesked har getts eller villkoret har uppfyllts (9 kap. 40 § första stycket 3 och andra stycket). Startbesked kan ges innan beslutet om lov får verkställas och innan det har fått laga kraft. Om ett beslut om lov överklagas kan den överprövande instansen bestämma att lovet tillsvidare inte får verkställas (inhibition) oavsett om startbesked har getts eller inte (jfr MÖD 2017:9). Den som verkställer ett beslut om lov innan det har fått laga kraft står risken för att beslutet kan upphävas om det överklagas och för att utförda åtgärder i så fall måste återställas. I vissa fall kan utförda åtgärder inte återställas. Även om ett beslut om lov får verkställas ska byggnadsnämnden förbjuda att byggnads-, rivnings- eller markarbeten eller annan åtgärd fortsätter, om det är uppenbart att arbetet eller åtgärden äventyrar en byggnads hållfasthet eller medför fara för människors liv eller hälsa (11 kap. 30 §). Påbörjas en åtgärd som kräver lov innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked ska byggnadsnämnden ta ut en byggsanktionsavgift (11 kap. 51 § plan- och bygglagen och 9 kap. 6–17 §§ plan- och byggförordningen [2011:338]).

Behovet av ett utvidgat uppdrag

Bostadsbristen är stor och fler bostäder behöver byggas. För att möta behovet av bostäder är det därför av stor vikt att byggprocessen är så effektiv som möjligt. Ett viktigt led i det är att byggandet kan komma igång snabbt. Samtidigt får processens effektivitet inte innebära oacceptabla risker för oåterkalleliga skador på de natur- och kulturvärden som ska beaktas enligt plan- och bygglagen.

I det lagstiftningsärende som ledde fram till att 9 kap. 42 a § plan- och bygglagen infördes (prop. 2017/18:240) saknades det tidsmässigt utrymme för att överväga andra sätt att reglera verkställbarheten och behovet av att göra följdändringar i angränsande bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om startbesked, villkorade lov och krav på beslutets innehåll. Det kan därför finnas andra sätt att reglera verkställbarheten av beslut om lov som på ett bättre sätt tillgodoser behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås. Det är också av stor vikt att regelsystemet är överskådligt och att det tydligt framgår när en åtgärd får påbörjas. Det finns därför skäl att, som regeringen aviserade i propositionen, överväga alternativa sätt att reglera verkställbarheten av beslut om lov och se över angränsande bestämmelser från ett bredare perspektiv.

Tilläggsuppdraget

Verkställbarhet av beslut om lov

Utredningen ska, utöver vad som framgår av tidigare beslutade direktiv, utreda hur verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov kan regleras för att på bästa sätt tillgodose behovet av effektivitet i byggprocessen samtidigt som ett ändamålsenligt skydd för bl.a. natur- och kulturvärden uppnås.

I uppdraget ingår särskilt att

- undersöka i vilken omfattning beslut om lov har inhiberats med hänsyn till risken för att oåterkalleliga natur- och kulturvärden skadas och undersöka om det finns några praktiska exempel på när sådana skador har uppstått till följd av att beslut om lov lagligen har verkställts innan de har fått laga kraft,

- analysera och jämföra olika regleringsmöjligheter, däribland omedelbar verkställbarhet och de alternativ som redovisas i promemorian Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov som låg till grund för lagstiftningsärendet (dnr N2017/06955/SPN),
- analysera de olika regleringsmöjligheternas effekt för bl.a. natur- och kulturvärden liksom för byggandet, byggherren och andra enskilda som berörs, och
- lämna förslag på författningsändringar, om utredningen bedömer att sådana behövs.

Förslagen ska uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet.

Översyn av angränsande bestämmelser

Oavsett om utredningen föreslår en annan reglering av verkställbarheten eller inte, ska utredningen även se över angränsande bestämmelser, t.ex. bestämmelserna om startbesked, villkorade lov, krav på beslutets innehåll och byggsanktionsavgift, och föreslå de författningsändringar som behövs för att göra regleringen mer överskådlig.

Samråd och konsekvensbeskrivning

Till skillnad från vad som gäller enligt tidigare beslutade direktiv ska utredningen i fråga om detta tilläggsuppdrag

- samråda med Boverket, Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet, Statens fastighetsverk, Tillväxtverket, Trafikverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och Landsting och andra berörda aktörer, och
- utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen, kommunerna, enskilda, företag och miljön.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 31 januari 2019.

(Näringsdepartementet)

Hemställan från Göteborgs kommun till Näringsdepartementet[1]

Kommunfullmäktiges uppdrag till kommunstyrelsen att begära från regeringen att bli försökskommun i utredning om privat initiativrätt för detaljplaner

Kommunfullmäktige i Göteborgs Stad fattade beslut den 21 april, 2016, att ge kommunstyrelsen i uppdrag att lämna in en intresseanmälan/begäran till regeringen att få bli försökskommun i kommande utredning om privat initiativrätt för detaljplaner. (enligt regeringens skrivelse till Riksdagen, 2015/16:75)

Mål i kommunfullmäktiges budget finns om att ”Bostadsbrist ska byggas bort och bostadsbehoven tillgodoses bättre.” Stadsbyggnadskontoret har i uppdrag, enligt inriktningsdokument 2016, att ta fram detaljplaner för 5 000 bostäder. Göteborgs Stad använder sig av olika initiativ och redskap för att nå ett ökat bostadsbyggande där några exempel är:

”Bo Stad 2021” är stadens Jubileumssatsning, inför jubileumsåret 2021 då Göteborg firar 400 år, som kompletterar det vanliga bostadsbyggandet med ytterligare 7 000 nya bostäder. Som metod ingår ”planering i ökad samverkan” – för att snabbare nå fram till genomförande.

Modell för att bygga lägenheter med låg hyra har prövats och är under utveckling. En annan modell som staden utvecklar är social hänsyn kopplat till markanvisning.

Vision Älvstaden, http://alvstaden.goteborg.se/, med målet att tillföra 25 000 bostäder på båda sidor Götaälv i centrala lägen (Backaplan, Centralenområdet, Frihamnen, Gullbergsvass, Lindholmen, Ringön och Södra Älvstranden) och 45 000 nya arbetsplatser. Göteborgs Stad

[1] Utdrag från hemställan ställd till Näringsdepartementet, daterad den 22 juni 2016, kommunens dnr 0873/16, Regeringskansliets dnr N2016/04506/PBB.

har beslutat att använda Älvstaden som en testarena där staden prövar nya modeller och tekniker – socialt, ekologiskt och ekonomiskt.

Staden ser nu ytterligare ett redskap i det att kunna vara en försökskommun i regeringens kommande utredning. Genom denna skrivelse vill härmed Göteborgs Stad lämna en intresseanmälan/begäran att få bli försökskommun i kommande utredning om privat initiativrätt för detaljplaner.

Enligt uppdrag

Med vänliga hälsningar

Eva Hessman

Stadsdirektör, Göteborgs Stad

Överlämnande av hemställan[1]

Överlämnande av skrivelse om begäran att bli försökskommun i utredning om privat initiativrätt för detaljplaner

1 bilaga.[2]

Beslut

Regeringskansliet (Näringsdepartementet) överlämnar skrivelse enligt *bilagan* till utredningen En utvecklad översiktsplanering (N 2017:2) för eventuell åtgärd.

Ärendet

Göteborgs kommun inkom den 23 juni 2016 med en skrivelse till Näringsdepartementet där kommunen begär att få bli försökskommun i en kommande utredning om privat initiativrätt för detaljplaner.

Det finns i dag ingen formell möjlighet för regeringen att besluta att kommunen ska kunna tillämpa andra bestämmelser vid framtagandet av en detaljplan än de bestämmelser som finns i plan- och bygglagen (2010:900). Regeringen har således ingen formell möjlighet att ge Göteborgs kommunstatus som försökskommun för privat initiativrätt.

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 om kommittédirektiven En utvecklad översiktsplanering (dir. 2017:6). Enligt direktiven ska en särskild utredare bl.a. utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning.

[1] Utdrag från Regeringskansliets beslut den 14 februari 2017, § 1, dnr N2016/04506/PBB.
[2] Innehållet i bilagan har redovisats i betänkandets *bilaga 4*.

Mot denna bakgrund bör skrivelsen från Göteborgs kommun överlämnas till utredningen för eventuell åtgärd inom ramen för det kommande utredningsarbetet.

Eftersom ärendet inte föranleder någon ytterligare åtgärd inom Regeringskansliet bör ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av departementsrådet Anders Lönnberg.

Privat initiativrätt i Danmark, Finland, Tyskland, Nya Zeeland och Singapore

Privat initiativrätt i Danmark[1]

Om Danmark

Danmark har cirka 5,7 miljoner invånare, varav en fjärdedel i huvudstaden Köpenhamn. Sedan 2007 finns knappt 100 kommuner och fem regioner (vilka ersatte de tidigare s.k. amterna). Danmark omfattar en yta som motsvarar ungefär en tiondel av Sveriges yta. Därutöver omfattar landet även två självstyrande områden, Färöarna och Grönland.

Plansystemets övergripande struktur

I Danmark har kommunerna ansvaret för den fysiska planeringen inom sitt geografiska område. Regionernas planläggning har således en mer strategisk karaktär i form av regionala utvecklingsplaner och strategier (jfr *regional udviklingsstrategi*, s.k. RUS). Dessa har främst en vägledande karaktär i förhållande till kommunernas planläggning.

Den inledande idé- och initieringsfasen regleras inte i den danska *Planloven*. Initiativet till att ta fram en *lokalplan* (motsvarande den svenska detaljplanen) kommer i första hand från kommunen. En privat exploatör kan ge förslag till kommunen om att upprätta en lokalplan, men det är kommunen som har den slutgiltiga beslutsrätten om att initiera arbetet med lokalplanen.

Normalt sett tar kommunfullmäktige beslutet om att initiera arbetet med att ta fram en lokalplan, men sedan 2012 kan beslutet i vissa fall delegeras till kommunens planeringskommitté.

[1] Avsnittet bygger på Nordregios rapport En granskning av Norges planeringssystem – Skandinavisk detaljplanering i ett internationellt perspektiv (rapport 2013:1) av Fredriksson och Smas.

Planeringskommittén gör här en bedömning av de olika idéerna till lokalplaner som tagits fram av kommunen eller av en privat aktör. Om kommunens planeringskommitté anser att lokalplanförslaget följer överordnade riktlinjer, planer och strategier, initieras arbetet med att ta fram lokalplanen. Innan utarbetandet av en plan kan kommunen samråda och ta stöd från byggherren för att utveckla idén till ett förslag. I nästa steg initieras arbetet med att ta fram ett planförslag.

Danmark saknar med andra ord uttryckliga bestämmelser om privat initiativrätt, låt vara att det synes finnas en del icke rättsligt reglerade strategi- och planprocesser, som ofta är ”borger- og brugerdrevne” och där planintressenter försöker upprätta förslag till lokalplaner för att få till stånd en planprocess eller i syfte att bistå de kommunala planhandläggarna.

Mot denna bakgrund finns inte någon anledning för oss att ytterligare belysa det danska plansystemet.

Privat initiativrätt i Finland

Om Finland

Finland har knappt 5,5 miljoner invånare på en yta som motsvarar tre fjärdedelar av Sveriges yta. Huvudstaden Helsingfors är landets största stad med cirka 600 000 invånare. I huvudstadsregionen med Helsingfors och tre förortskommuner bor drygt 1 miljon invånare.

Finland är administrativt indelat i 18 landskapsförbund och 311 kommuner (år 2017). Därutöver utgör Åland ett demilitariserat och självstyrande landskap.

Övergripande om plansystemet

Plansystemet regleras i markanvändnings- och bygglagen, MBL. I Finland utgörs plansystemet av

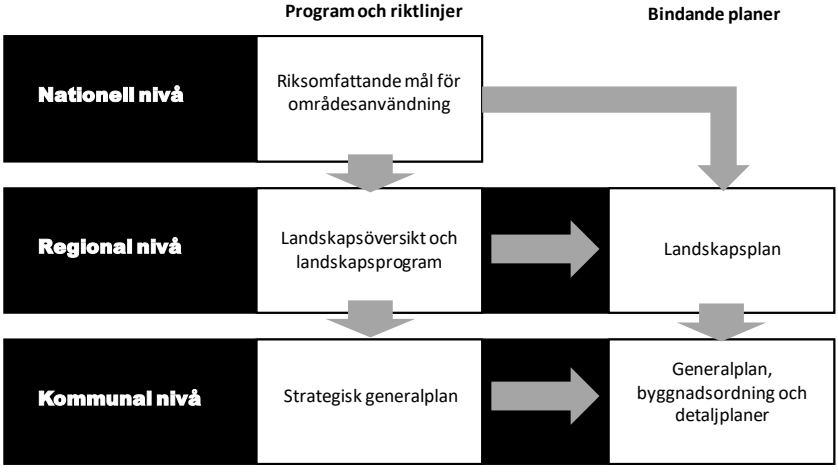
- riksomfattande mål för områdesanvändning
- landskapsplan
- generalplan
- detaljplan.

Miljöministeriet svarar för beredningen och statsrådet (regeringen) beslutar om de *riksomfattande målen för områdesanvändning*. Målen ska beaktas och genomförandet ska främjas i de statliga myndigheternas verksamhet, i planläggning på landskapsnivå och i den kommunala planläggningen i general- och detaljplaner. Landskapsplanerna upprättas av landskapsförbunden.

Landskapsplanen är en övergripande plan för användning av områden i ett landskap. Planeringen på landskapsnivå är inriktad på områden där det råder ett starkt tryck på att ändra region- och samhällsstrukturen. Det kan gälla områden med tillväxt som har behov av utvidgning eller områden som är stagnerande och behöver anpassas. Därutöver finns vägledande landskapsöversikter och landskapsprogram, som är av mindre intresse i detta sammanhang.

Figur 1 Plansystemet i Finland

En schematisk översikt över vägledande och bindande planer



Källa: SOU 2018:46 Del 1 s. 382.

Kommunal planering

Kommunen ska se till att en *generalplan* utarbetas och hålls aktuell i den mån det är nödvändigt. Generalplanen styr utformningen av detaljplanerna.

I generalplanen anges övergripande riktlinjer för hur kommunen ska utvecklas och planområdet användas, exempelvis var bostadsområden, arbetsplatser och trafikleder ska placeras. En delgeneralplan kan utarbetas för exempelvis strandområden, och den kan vara mer detaljerad än generalplanen. Det finns således olika typer av generalplaner:

- strategisk generalplan
- översiktlig generalplan med områdesreserveringar[2]
- detaljerad generalplan med områdesreserveringar
- detaljerad generalplan med områdesreserveringar som direkt styr byggandet och annan markanvändning.

I praktiken är generalplanerna ofta kombinationer av de nämnda typerna. Planen kan utarbetas med rättsverkningar eller som en generalplan utan rättsverkningar.

Varje kommun ska ha en *byggnadsordning* som gäller hela kommunens område. En byggnadsordning kan också utarbetas för ett visst delområde. Föreskrifterna i byggnadsordningen åsidosätter inte bestämmelserna i en generalplan med rättsverkningar, men kan mycket väl komplettera generalplanläggningen. Föreskrifterna i byggnadsordningen tillämpas heller inte om något annat bestäms, i en detaljplan eller i Finlands byggbestämmelsesamling.

Föreskrifterna i byggnadsordningen kan gälla byggplatser, byggnaders storlek och placering, anpassning av byggnader till miljön, byggsättet, planteringar, inhägnader och andra konstruktioner, vården av den byggda miljön, ordnandet av vatten och avlopp, att ange områden i behov av planering samt andra lokala byggomständigheter.

Detaljplanen utgör den mest detaljerade plannivån. Med den styrs markanvändningen och byggandet på det sätt som krävs med tanke på lokala förhållanden, stads- och landskapsbilden, god byggnadssed och andra gemensamma mål. En detaljplan ska utarbetas och hållas aktuell utifrån vad som krävs kopplat till kommunens utveckling eller behovet av att styra markanvändningen.

[2] En översiktlig generalplan med områdesreserveringar utarbetas som en noggrannare plan än en strategisk generalplan och i den avgörs principerna för användningen av olika områden inom kommunen. För områden som kräver en detaljplan kan en detaljerad generalplan behöva utarbetas som grund för detaljplaneläggningen.

De riksomfattande målen för områdesanvändning styr även detaljplaneläggningen.

I fråga om detaljplaner är situationen ofta den att de viktigaste principiella lösningarna för kommunen och även de viktigaste lösningarna med tanke på att uppnå målen redan ingår i generalplanen.

Möjligheten för enskilda att ta initiativ till detaljplaneläggning

Såväl markägare som olika kommunala instanser kan ta initiativet till att en detaljplan ska utarbetas. Kommunen påbörjar en planändring om kommunen anser att detta är ändamålsenligt.[3] Någon generell privat initiativrätt finns således inte. Ägare till mark i strandnära lägen har däremot möjlighet att initiera en speciell form av detaljplaner, s.k. *stranddetaljplaner*.

Enligt MBL är det inte tillåtet att bygga på stränder utan en detaljplan eller en sådan generalplan som kan användas som grund för bygglov (72 § MBL). För närvarande är ungefär 25 procent av strandlinjen planlagd.[4] Om det inte finns någon plan, behövs ett s.k. undantagsbeslut (dispens) för att bygga (171 § MBL).

Målet för planläggningen är att också natur- och landskapsvården samt rekreationen ska beaktas i användningen av stränderna samt att markägarna ska behandlas rättvist. Dessutom klarlägger planerna tillståndsbehandlingen när det gäller strandbyggande; under de senaste åren har också antalet undantagslov börjat minska.

Användningen av stränderna styrs i landskapen med landskapsplaner och i kommunerna med general- och detaljplaner. I landskapsplanen och den övergripande generalplanen behandlas stränderna med avseende på de stora helheterna, de viktigaste strategiska målen och de viktigaste skyddsmålen. Generalplanen kan också utarbetas så att den kan användas som grund för att ge bygglov för byggande på stranden.

Detaljplaner används för att styra tätt strandbyggande samt när tätorter sträcker sig ända ner till stranden.

Markägaren kan se till att ett förslag till stranddetaljplan utarbetas för ett strandområde som han eller hon äger (74 § MBL). Innan planen

[3] www.hel.fi om planläggning, hämtad den 22 augusti 2018.
[4] Miljöförvaltningens gemensamma webbtjänst www.miljo.fi, hämtad den 22 augusti 2018.

börjar utarbetas ska kommunen kontaktas och ett *program för deltagande och bedömning* lämnas till kommunen. Med detta avses ett program för deltagande för andra intressenter och växelverkan (samråd) med dessa samt för att planens konsekvenser ska kunna bedömas (63 § MBL).

Markägaren och den som utarbetat planen ska kallas till ett samråd mellan kommunen, den statliga närings-, trafik- och miljöcentralen och de övriga myndigheter som kan beröras (26 och 35 §§ markanvändnings- och byggförordningen, MBF). Vid samrådet ska bl.a. närings-, trafik- och miljöcentralen och kommunen gå igenom de riksomfattande målen, målen på landskapsnivå och övriga centrala mål som har betydelse för planen (66 a § mom. 2 MBL).

Ett förslag till stranddetaljplan som markägaren har låtit utarbeta ska ges in till kommunen för godkännande (36 § MBF). Ett sådant förslag ska behandlas av kommunen utan onödigt dröjsmål (74 § MBL).

Privat initiativrätt i Tyskland

Om Tyskland

Förbundsrepubliken Tyskland motsvarar fyra femtedelar av Sveriges yta och har cirka 83 miljoner invånare. Landet är en förbundsstat med en federal nivå och 16 delstater. Delstaterna (*Bundesländer*) har relativt stort självstyre med parlament, regering och lagstiftningsbefogenheter. Delstaternas självstyre omfattar bl.a. fysisk planering.

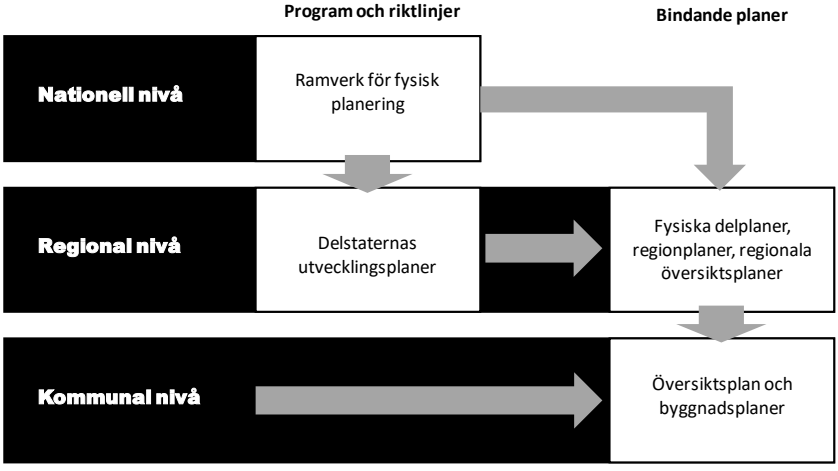
Förbundsstaten lägger fast de principiella ramarna för den rumsliga planeringen samt övergripande mål, men därefter är det upp till varje delstat att stifta egna lagar för planeringen. Det innebär att delstaterna i huvudsak är de territoriella planeringsenheterna. Förutom dessa aktörer har 114 planeringsregioner samt drygt 11 000 kommuner en aktiv roll inom planeringen.

Övergripande om plansystemet[5]

Plan- och bygglagstiftningen regleras i den federala *Baugesetzbuch* (”bygglagboken”). 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 en 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 delstaterna summeras.

Figur 2 Plansystemet i Tyskland

En schematisk översikt över vägledande och bindande planer



Källa: SOU 2018:46 Del 1 s. 387.

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 översiktsplan (*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

[5] Huvudsakligen efter SOU 2013:34 s. 160 f., som i sin tur bygger på rapporten En internationell jämförelse av plan- och tillståndssystem – Har Sverige någonting att lära? av Nordberg, KTH, TRITA-FOB-Rapport 2013:8.

rättsligt bindande ramar för stadsbyggandet och ska i princip följas vid slutlig prövning av byggtillstånd, *Baugenehmigung*. Lägre planer fastställs på regional nivå.

Detaljplaner

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

En detaljplan utgör en utveckling av den översiktliga planeringen och ska upprättas när det behövs för utveckling och samordning av stadsbyggandet. Det är inte alltid nödvändigt att upprätta en plan, även om det rör sig om relativt stora projekt. Det gäller bl.a. 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 byggandet, 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 som inte får bebyggas på grund av risk för föroreningar.

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 under minst en månad innan kommunen kan anta planen.

Som redan nämnts kan en översiktsplan ändras genom ett s.k. parallellförfarande när 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.

Projektbaserade planer som initieras av byggherren[6]

Syftet med att införa projektbaserade planer som initieras av byggherrar i Tyskland var att åstadkomma ett snabbt genomförande av byggprojekt, framför allt för projekt som är önskvärda från ett kommunalt perspektiv. Lagen introducerades 1990 i landets östra del för

[6] Innehållet är hämtat från artikeln Promoting planning for housing development: What can Sweden learn from Germany? av Granath Hansson, KTH, publicerad 2017 i Land Use Policy, 64, s. 470–478.

att främja privata investeringar strax före och efter återföreningen av dåvarande Öst- och Västtyskland. Regleringen infördes på prov i landets västra del mellan 1993 och 1998 och har därefter tillämpats i hela landet.

Användningen av en projektspecifik plan begränsar inte på något sätt det kommunala planmonopolet, eftersom det bara är kommunen som kan anta planen. Dessutom kan en detaljplan endast antas om den är till nytta för det berörda området. Det innebär att en detaljplan inte kan antas om den enbart är till nytta för byggherren. Likväl kan en investering vara ett skäl för att ta fram en detaljplan, om investeringen är till nytta för samhället.[7] Planeringsprocessen är densamma som för en detaljplan som tas fram med standardförfarandet såtillvida inte det förenklade förfarandet är tillämpligt.[8]

En projektbaserad plan består av en projekt- och infrastrukturplan som beskriver projektet, enligt vad som överenskommits mellan byggherren och kommunen, en genomförandeplan på vilket bygglovet ska baseras och exploateringsavtal som sammanfattar alla överenskommelser mellan byggherren och kommunen. Avtalet kan innehålla mer detaljerade regleringar än vad som normalt är tillåtet i en detaljplan. En tidsgräns fastställs inom vilken byggherren ska färdigställa projektet enligt planen och avtalet. Exploateringsavtalet anger normalt vilka kostnader som byggherren kan förvänta sig, exempelvis för infrastruktur eller naturvårdsåtgärder. Kostnaden för planeringen bärs helt eller delvis av byggherren. Efter en reform 2007 kan detaljplanen göras mer översiktlig och större tonvikt i stället läggas vid exploateringsavtalet och detaljerna regleras där.

Efter en första förberedande kontakt med kommunens byggkontor, inleder byggherren planeringsprocessen genom en ansökan till kommunen. Kommunen måste därefter utvärdera den föreslagna planen inom en viss tid och besluta om planeringen ska påbörjas. Kommunen måste sedan informera byggherren om skälen för sitt ställningstagande, oavsett om kommunen har godkänt planen eller ej. Om byggherren nekas att gå vidare med planen, finns det ingen möjlighet att överklaga beslutet. Om kommunen inte ger byggherren

[7] Konkurrenz der Vorhabenträger beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan, Antweiler, BauR 3/2002.

[8] Det förenklade förfarandet är bl.a. tillämpligt när en detaljplan ändras som inte medför några förändringar av den grundläggande strukturen.

svar inom skälig tid, kan kommunen bli skadeståndsskyldig. Kommunen kan neka planen om projektet bedöms kommersiellt ogenomförbart, om byggherren inte har rådighet över marken eller om byggherren inte har tillräckliga ekonomiska resurser för att slutföra projektet.[9] Om kommunen tillstyrker planen, beslutar kommunen att starta planeringsstarten med byggherrens förslag som grund.

Eftersom planhandlingarna redan finns framtagna, förväntas planeringsprocessen vara snabbare än standardförfarandet. Ingen av parterna har rätt att dra sig ur avtalet. Om byggherren önskar överföra sina rättigheter och skyldigheter enligt överenskommelsen till en annan part, krävs kommunens godkännande. Kommunen måste godkänna överlåtandet såtillvida kommunen inte bedömer att den som övertar projektet är oförmögen att realisera projektet inom den angivna tidsgränsen.

Projekt som kan genomföras i bebyggda områden utan kvalificerad plan

Denna redogörelse skulle vara ofullständig om inget sades om den s.k. § 34, trots att denna bestämmelse i princip faller utanför det område som utredningen omfattar. Vi ska här kort redogöra för denna bestämmelse.

Lagar som skyddar äganderätten och den närliggande rätten för en fastighetsägare att bygga på sin fastighet har funnits i tysk (preussisk) lag sedan 1800-talet. När det inte finns någon detaljplan, har fastighetsägaren i princip en byggrätt. Vad som kan byggas beror på karaktären av den omgivande bebyggelsen och på vilken hänsyn som behöver tas till grannarnas rättigheter.

När § 34 introducerades i den tyska plan- och bygglagen 1960 var den tänkt som en ersättning för en detaljplan i de fall en sådan plan saknades, eftersom planmyndigheten inte kunde förväntas ha den kapacitet att planlägga alla områden i kommunen och att fastighetsägarnas rätt att bygga behövde säkerställas. I detta sammanhang bör betänkas att det efter Andra världskriget fanns många förstörda kvarter i de tyska städerna som behövde bebyggas. Sedan dess har bestämmelsens betydelse förstärkts och i dag betraktas den ha samma

[9] Konkurrenz der Vorhabenträger beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan, Antweiler, BauR 3/2002.

betydelse som detaljplanen.[10] Bestämmelsen åberopas frekvent och cirka 30–40 procent av alla bygglov som ges baseras på bestämmelsen.[11]

Tanken med § 34 är följande. När ett byggprojekt ska genomföras i ett redan bebyggt område där det inte finns någon detaljplan, och där bebyggelsen anpassas till den omgivande bebyggelsen, är det möjligt att helt avstå från detaljplaneprocessen och direkt besluta om bygglov. Ett sådant bygglov kan bara ges för projekt som anpassas till den omgivande bebyggelsen avseende användning, byggnadsform och täthet, när behov av infrastruktur kan tillgodoses på ett ändamålsenligt sätt, goda bostads- och arbetsplatsförhållanden kan garanteras och områdets karaktär inte påverkas.

Samråd med allmänheten och andra myndigheter behövs endast i begränsad omfattning när § 34 är tillämplig. I vissa fall krävs samråd med naturvårdande myndigheter, men andra myndigheter behöver inte konsulteras. Det finns inget krav på att en miljökonsekvensbeskrivning ska tas fram när § 34 är tillämplig, så bestämmelsen är inte tillämplig i sådana områden där det finns ett krav på miljöbedömningar. Grannar kan överklaga bygglov som ges med § 34 som grund.

Eftersom byggrätten tillkommer direkt genom bygglovet, och det inte finns någon detaljplan eller något exploateringsavtal, kan kommunen inte kräva att fastighetsägaren ska stå för kostnader som hör samman med infrastruktur utanför fastigheten, eller ställa krav som hänger samman med t.ex. social infrastruktur eller ”social housing”.

Plangenomförandeutredningen har tidigare föreslagit en svensk variant av § 34 (SOU 2013:34 s. 253 f.). Enligt förslaget skulle i stort sett alla bestämmelser i en detaljplan upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Remisskritiken mot förslaget var omfattande och regeringen föreslog i propositionen En enklare planprocess endast att vissa utformningsbestämmelser skulle upphöra att gälla efter genomförandetidens utgång (prop. 2013/14:126 s. 111 f.). Förslaget föll dock vid riksdagsbehandlingen (bet. 2013/14:CU31, rskr. 2013/14:366).

[10] Baugetzbuch Kommentar, s. 36, Ernst, Zinkhahn, Bielenberg, Krautzberger, München, 2015.
[11] Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, s. 129, Battis, Stuttgart, 2014.

Privat initiativrätt på Nya Zeeland[12]

Nya Zeeland är en östat som består av två huvudsakliga landmassor (Nordön och Sydön) samt flera mindre öar. Huvudstaden är Wellington och landet har ungefär 4,5 miljoner invånare. Landet är uppdelat i 17 regioner (med regionala råd) och flertalet av dessa i mindre territorier (med lokala myndigheter), motsvarande kommuner.

För byggnation på Nya Zeeland behövs som regel både ett plangodkännande (*Resource Consent*) och ett bygglov (*Building Consent*). Enligt *The Resource Management Act* från 1991 är varje regional och lokal myndighet ansvarig för planreglering inom sitt område. Plansystemet regleras dock även av *The Local Government Act* från 2002 och av *The Land Transport Management Act* från 2003. Respektive reglering har sina egna syften, processer, tidsramar och krav men de innehåller även en del överlappningar, vilket innebär att det nya zeeländska plansystemet blir komplext och i viss utsträckning fragmentiserat och inte alltid ändamålsenligt. Det är heller inte alltid som regionala strategier, vilka inte är rättsligt bindande, tillämpas i full utsträckning av kommuner (jfr även möjligheten till regional s.k. *spatial planning*). Bygglovet regleras i främst *The Building Act* och prövas av kommunen.

Även om enskilda kan ansöka om *Resource Consent*, motsvarar det inte fullt ut en privat initiativrätt i betydelsen rätt till privat planläggning. Utifrån den översiktliga information vi tagit del av, kan vi inte heller se att Nya Zeeland i övrigt har uttryckliga bestämmelser härom. Det finns därmed inte någon anledning för oss att ytterligare belysa det nya zeeländska plansystemet i detta sammanhang.

Privat initiativrätt i Singapore[13]

Singapore är en stadsstat med cirka 5,6 miljoner invånare.

Plansystemet i Singapore bygger på dels en *Concept Plan*, dels en *Master Plan*. Den förstnämnda har en planeringshorisont på 40–50 år och omfattar strategisk markanvändning och transportfrågor, bl.a. utifrån miljö, befolkningstillväxt och ekonomisk tillväxt. Concept

[12] Avsnittet är i huvudsak baserat på www.mfe.govt.nz/publications/rma/building-competitive-cities-reform-urban-and-infrastructure-planning-system-6, hämtat den 5 oktober 2018; jfr även SOU 2018:46 Del 1 s. 378 ff.

[13] Avsnittet är i huvudsak baserat på www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Our-Planning-Process/, hämtat den 8 oktober 2018; jfr även SOU 2018:46 Del 1 s. 380 f.

Plan revideras vart tionde år. Master Plan implementerar Concept Plan, med en tidshorisont om 10–15 år. Master Plan revideras vart femte år. Master Plan 2014 fokuserar särskilt på bostadsförsörjning, ekonomi, transport, rekreation, identitet och allmänna platser.

För att implementera både Concept Plan och Master Plan, upplåts utvecklingsområden genom det s.k. *Government Land Sales programme*. Innan något utvecklingsarbete sker, ska dock *Development Control department* utvärdera och godkänna projekten i fråga, för att tillse att de är i enlighet med gällande planeringsstrategier m.m.

Även om enskild kan agera intressent inom ramen för Government Land Sales programme, motsvarar det inte fullt ut en privat initiativrätt i betydelsen rätt till privat planläggning. Utifrån den översiktliga information vi har tagit del av, kan vi inte heller se att Singapore i övrigt har uttryckliga bestämmelser härom. Det finns därmed inte någon anledning för oss att ytterligare belysa det singaporianska plansystemet i detta sammanhang.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. [8]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. [9]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. [2]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. [6]