



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2013-05-16

S2013/3597/PBB

Socialdepartementet

Plan-, bygg- och bostadsenheten
Micaela Schulman
Telefon 08- 405 54 27

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2013 -05- 21
Dnr:	001-813/2013
Till:	R III

**Remiss av betänkandet *En enklare plan- och bygglovsprocess*,
Plangenomförandeutredningen (SOU 2013:34)**

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän, Justitieombudsmannen
2. Riksrevisionen
3. Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen
4. Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
5. Umeå tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
6. Vänersborgs tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
7. Växjö tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
8. Östersunds tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
9. Boverket
10. Domstolsverket
11. Naturvårdsverket
12. Lantmäteriet
13. Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
14. Trafikverket
15. Transportstyrelsen
16. Konkurrensverket
17. Tillväxtverket
18. Statens Energimyndighet
19. Riksantikvarieämbetet
20. Kommerskollegium
21. Swedac
22. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
23. Handisam
24. Regelrådet
25. Statens Fastighetsverk
26. Fortifikationsverket
27. Tillväxtanalys
28. Ekonomistyrningsverket

29. Statskontoret
30. Vinnova
31. Swedavia
32. Kungliga Tekniska Högskolan
33. Blekinge Tekniska Högskola
34. Lunds Tekniska Högskola
35. Chalmers Tekniska Högskola
36. Luleå Tekniska Universitet
37. Umeå universitet, arkitektutbildningen
38. Göteborgs universitet, institutionen för kulturvård
39. Sveriges Lantbruksuniversitet
40. Uppsala universitet, juridiska fakulteten
41. Länsstyrelsen i Stockholms län
42. Länsstyrelsen i Skåne län
43. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
44. Länsstyrelsen i Östergötlands län
45. Länsstyrelsen i Jönköpings län
46. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
47. Länsstyrelsen i Jämtlands län
48. Länsstyrelsen i Gävleborgs län
49. Länsstyrelsen i Norrbottens län
50. Länsstyrelsen i Kalmar län
51. Sundbybergs kommun
52. Botkyrka kommun
53. Järfälla kommun
54. Norrtälje kommun
55. Stockholms kommun
56. Uppsala kommun
57. Håbo kommun
58. Nyköpings kommun
59. Linköpings kommun
60. Finspångs kommun
61. Jönköpings kommun
62. Värnamo kommun
63. Växjö kommun
64. Torsås kommun
65. Ronneby kommun
66. Lunds kommun
67. Malmö kommun
68. Lomma kommun
69. Båstads kommun
70. Strömstads kommun
71. Trollhättans kommun
72. Göteborgs kommun
73. Karlstads kommun
74. Örebro kommun
75. Nora kommun
76. Leksands kommun

77. Borlänge kommun
78. Hudiksvalls kommun
79. Örnsköldsviks kommun
80. Åre kommun
81. Nordanstigs kommun
82. Umeå kommun
83. Kiruna kommun
84. Luleå kommun
85. Skåne läns landsting
86. Stockholms läns landsting, Tillväxt, miljö och regionplanering
87. Hallands läns landsting
88. Samverkansorgan i Västerbottens län
89. Sveriges Kommuner och Landsting
90. Handikappförbunden
91. De Handikappades Riksförbund
92. Svenska Naturskyddsföreningen
93. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien
94. Sveriges advokatsamfund
95. Svenskt Näringsliv
96. Svensk Handel
97. Företagarna
98. Lantbrukarnas Riksförbund
99. Näringslivets regelnämnd
100. Sweco
101. Tyréns
102. Byggherrarna Sverige AB
103. HSB Riksförbund
104. Riksbyggen
105. Besqab
106. JM
107. PEAB
108. Småa
109. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag
110. Akademiska Hus
111. Diligentia
112. Vasakronan
113. Fastighetsägarna Sverige
114. Föreningen för samhällsplanering
115. Föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och
Byggnadsnämndssekreterare
116. Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer
117. Riksförbundet Enskilda vägar
118. Kontrollansvarigas Riksförening
119. Hyresgästföreningen, riksförbundet
120. Kvinnors Byggforum
121. IQ Samhällsbyggnad
122. SmåKom
123. Svenska Byggingenjörers Riksförbund

124. Svenska Kommunaltekniska föreningen
125. Samhällsbyggarna
126. Sveriges Arkitekter
127. Sveriges stadsarkitektförening
128. Sveriges Byggindustrier
129. ICOMOS Sweden
130. Sveriges Hembygdsförbund
131. Svenska Byggnadsvårdsföreningen
132. Svensk Vindenergi
133. IVL Svenska Miljöinstitutet
134. Villaägarnas Riksförbund

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet **senast den 31 augusti 2013**. Vi ser helst att ni skickar remissvaren i elektronisk form och då i både word- och pdf-format. Remissvaren ska skickas till följande e-postadresser: s.registrator@regeringskansliet.se och s.pbb@regeringskansliet.se

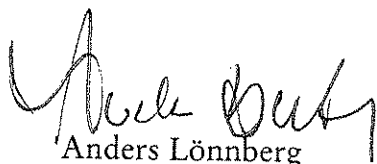
I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet finns tillgängligt för nedladdning på regeringskansliets hemsida: www.regeringen.se/social/remisser

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Anders Lönnberg
Departementsråd

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

En effektivare plan- och bygglovsprocess

Betänkande av Plangenomförandeutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

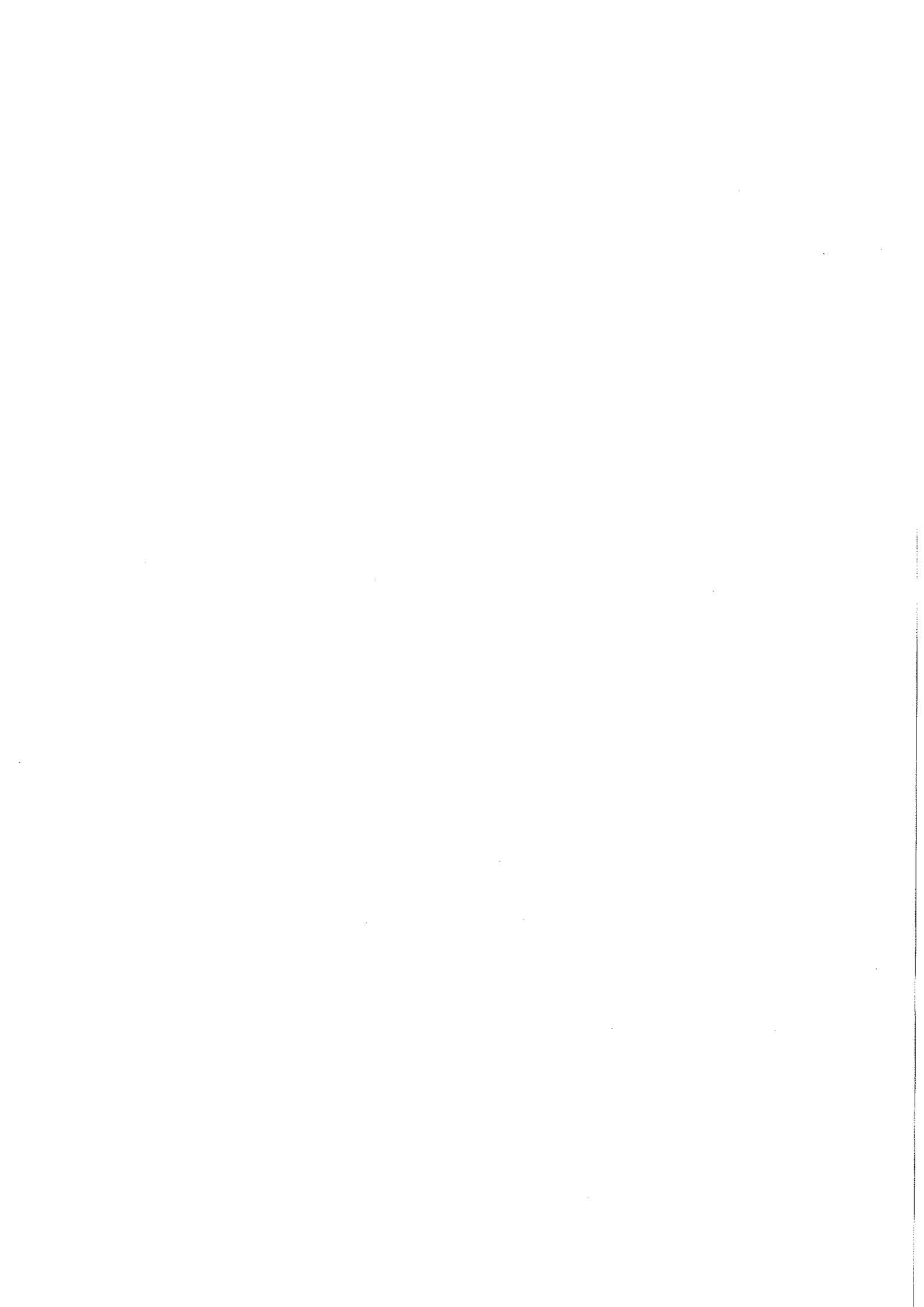
SOU 2013:34

Innehåll

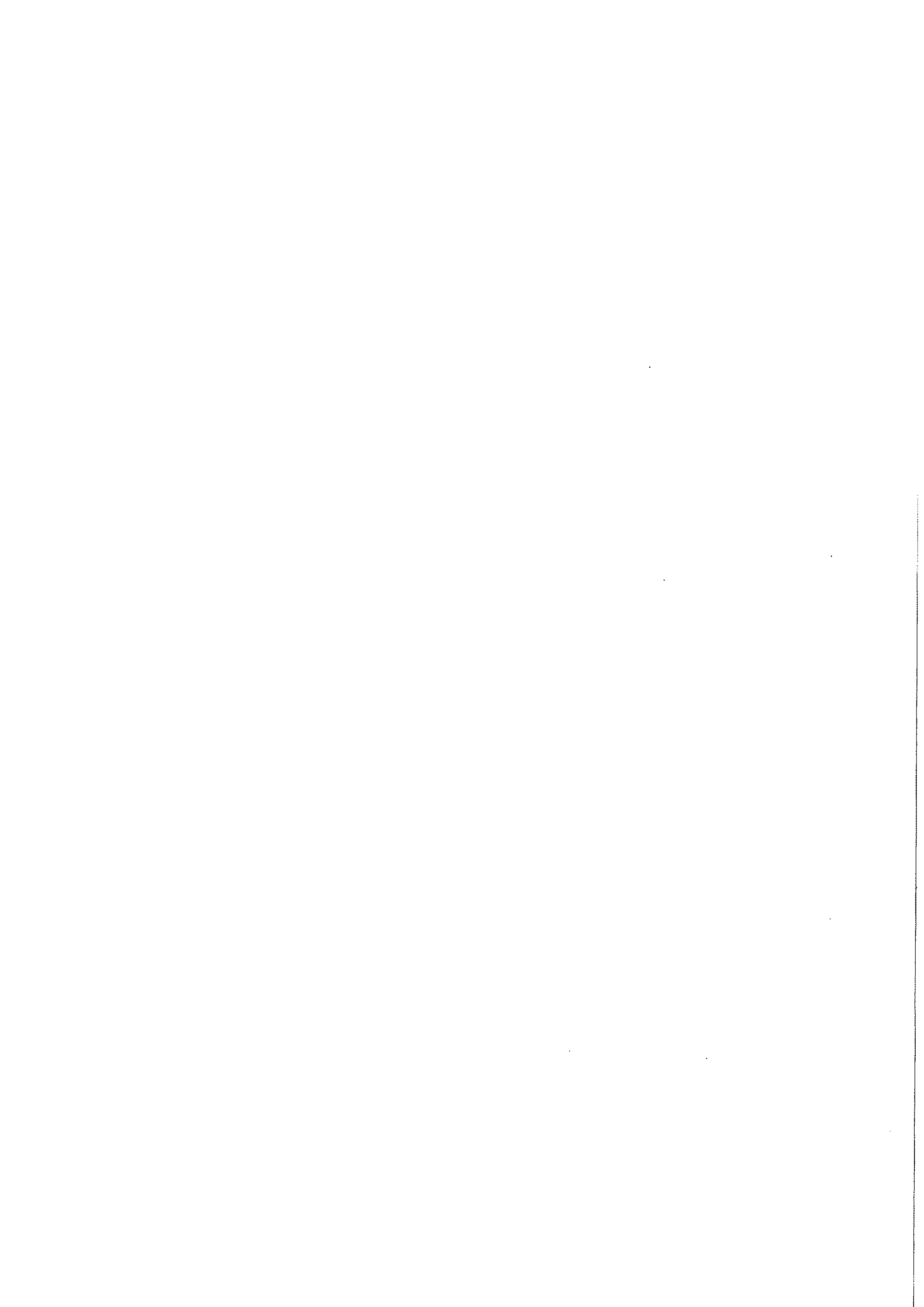
Sammanfattning	11
1 Författningsförslag	21
2 Inledning	69
2.1 Utredningens uppdrag	69
2.2 Utredningens arbetsformer	70
2.3 Betänkandets disposition.....	71
2.4 Några reflexioner om utredningens uppdrag	72
3 Plan- och bygglovsprocessen som system	77
3.1 Grunderna i PBL.....	77
3.1.1 Utvecklingen av en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



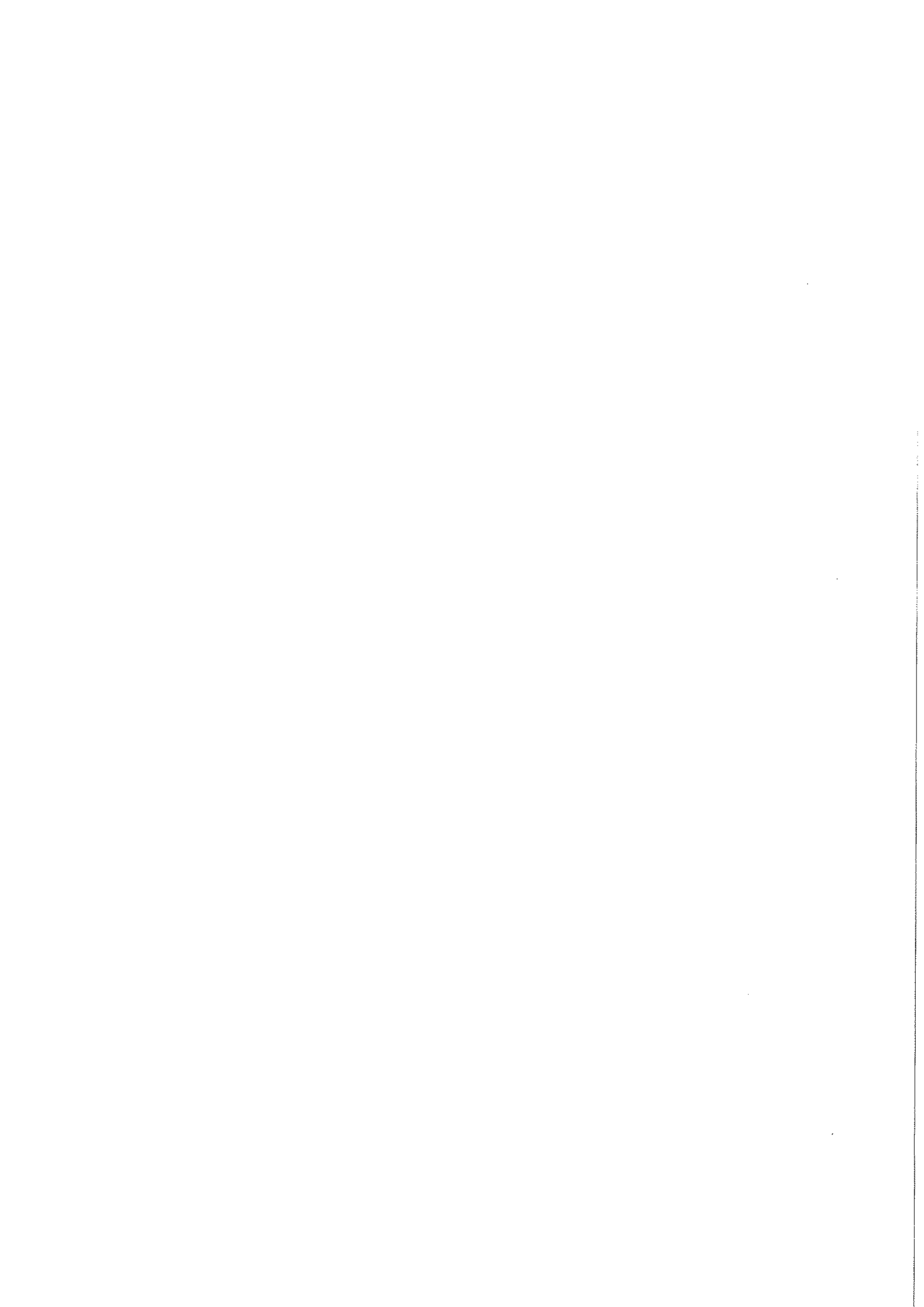
3.2.4	Oklara planeringsförutsättningar gör processen oförutsägbar	117
3.2.5	Planprocessen uppfattas som ineffektiv	127
4	Plan- och bygglovsprocessen i några andra länder	137
4.1	Olika planeringstraditioner i olika länder	137
4.2	Danmark	139
4.2.1	Övergripande planeringsstruktur.....	139
4.2.2	Kommunal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



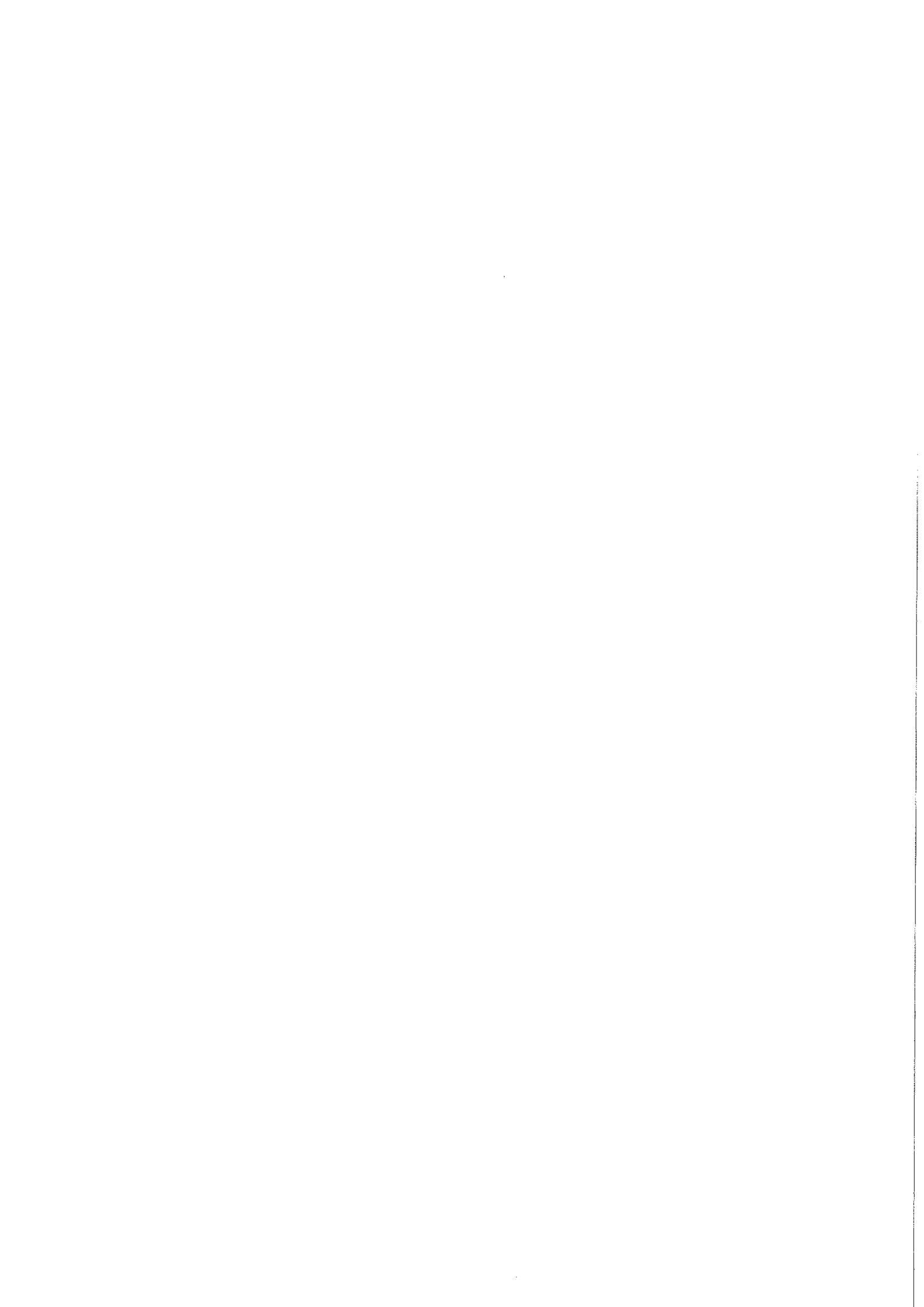
5.2	Principlösningar	189
5.2.1	Inledning	189
5.2.2	Utgångspunkter för en effektivare process.....	191
5.2.3	Huvuddragen i en effektivare plan- och bygglovsprocess	199
6	Överväganden och förslag om en effektivare process	205
6.1	En områdesplan förenklar samhällsbyggandet.....	205
6.1.1	Detaljplanekravet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



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



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



Bilagor

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



Sammanfattning

Uppdraget

Regeringen gav Plangenomförandeutredningen ursprungligen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning. Det uppdraget redovisades till regeringen i december 2012.

Uppdraget har senare utvidgats till att också utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen genom att se över

- kravet på detaljplan,
- kravet på bygglov,
- möjligheterna att använda s.k. enkelt planförfarande, och
- möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan.

Enligt direktiven ska vi således analysera om kraven på när en detaljplan ska utarbetas och när bygglov ska krävas är ändamålsenligt utformade eller om det i vissa situationer skulle kunna vara lämpligt att lätta på eller helt avskaffa kravet på detaljplan respektive bygglov. Vi ska också studera förutsättningarna för att utvidga möjligheterna att tillämpa plan- och bygglagens bestämmelser om enkelt planförfarande och i övrigt analysera förslag som kan medföra enklare förfaranden vid utarbetande av detaljplaner. I uppdraget ingår vidare att pröva om det finns förutsättningar att utvidga möjligheterna för en kommunal nämnd att anta detaljplaner.

Utredningen ska vidare studera övriga möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen. Utredningen ska föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs.



Problembilden

Vi redovisar i betänkandet några förhållanden som ger en bild av hur delar av plan- och bygglovsprocessen fungerar i praktiken. Vi har noterat att samspelet mellan kommuner och byggherrar behöver utvecklas för att tillgodose behovet av bostäder.

Detaljplanerna har fått en ny karaktär, inte minst genom att planerna blir alltmer detaljerade, att planerna i allt högre grad syftar till att genomföra ett visst projekt och att utformningen ofta redan är bestämd innan den formella planprocessen inleds. Detaljeringsgraden beror åtminstone delvis på att bygglovsprövningen upplevs som svag och att det är lättare för kommunen att få gehör för sina önskemål om de uttrycks i form av bestämmelser i en detaljplan.

Vi har konstaterat att många problem är kopplade till inaktuella planer och att många nya planer är av administrativ karaktär, på så vis att planen endast avser att ändra en underliggande plan och att planläggningen i dessa fall inte tillför några mervärden av betydelse. Äldre planer har ibland en inlåsande effekt, inte minst om byggrätten har utformats utifrån en begränsad analys om vad som kan anses vara en lämplig utveckling. Istället för att pröva vad som är en lämplig utveckling stannar bygglovsprövningen påfallande ofta vid hur en åtgärd förhåller sig till tidigare fastslagna bestämmelser och värden, vilket bl.a. kan ifrågasättas utifrån det grundlagsskyddade egendomsskyddet. Den inlåsande effekten skapar även ett stort behov av avvikelser, där nuvarande möjlighet till avvikelse uppfattas som alltför begränsad.

En del av den upplevda trögheten i planprocessen kan antas bero på rollfördelningen mellan staten, kommunen och byggherren. De viktigaste besluten i ett projekt fattas ofta redan innan planeringsförutsättningarna är kända, vilket innebär att man ibland måste göra omtag sent i processen när nya sakförhållanden blir kända. Omtagen beror delvis på att de statliga ingripandegrunderna, bl.a. riksintressena, är otydliga.

Planprocessen uppfattas som ineffektiv, bl.a. används inte möjligheterna till slopad bygglovsprövning. Onödigt många detaljplaner behöver beslutas av kommunfullmäktige. Prövningen av överklaganden tar lång tid och reglerna om expediering av lov uppfattas som ineffektiva.

Plan- och bygglagstiftning i andra länder

Det finns i de flesta europeiska länder många likartade principer bakom den lagstiftning som reglerar fysisk planering. Det föreligger emellertid skillnader i statsskick, rättsgrundsatser och politisk historia som gör att systemen och hierarkierna ser olika ut och det är därför vanskligt att direkt översätta lagstiftningen till svenska förhållanden. I princip finns det alltid en samverkan mellan planeringsnivåerna, men den samverkan kan se olika ut. Även i länder där kommunerna till synes har stor frihet, t.ex. i de nordiska länderna, kan det krävas att planerna fastställs av staten i någon form. Ett gemensamt drag hos många länder som inte är särskilt tydligt i Sverige är en uttalat regional planeringsnivå, som omsätter nationella politiska prioriteringar i den fysiska planeringen till planeringsramar för kommuner och lokala aktörer.

Våra direktiv omnämner särskilt Tyskland och Storbritannien som exempel på länder där lagstiftningsåtgärder för att förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocesserna är eller har varit aktuella. Vi anser att vi dessutom kan hämta en del inspiration och intressanta idéer från våra nordiska grannländer Danmark och Norge, som ligger närmare oss när det gäller lagstiftningstradition och synsätt på plan- och byggnadslagstiftningens uppbyggnad och funktion.

I Tyskland torde det särskilt vara den omtalade § 34 i den federala plan- och byggnadslagstiftningen som har väckt intresse. Den skulle kunna utgöra förebild för möjligheterna att finna en lagreglerad modell för att reducera prövningsförfarandet för viss bostadsproduktion. Paragrafen, som funnits i den tyska lagstiftningen sedan 1960-talet, anses bidra till en väsentligt kortare plan- och bygglovsprocess i samband med förtätning av bostadsområden. Vi har prövat och föreslår också en liknande reglering som kan omställas till svenska förhållanden i form av en lagreglerad planbestämmelse enligt PBL.

I Storbritannien har regeringen i samband med beslutet 2012 om det senaste nationella planeringsramverket lanserat en rad åtgärder för att snabba upp och effektivisera planprocessen. Betydande resurser kommer att läggas på att förkorta handläggnings- och överklagandetider, att höja kvalitén på lokala planer och att förenkla planeringen genom att väsentligt reducera mängden skriftliga råd och anvisningar för fysisk planering.

Det finns vissa principiella skillnader mellan olika länder när det gäller den kommunala detaljplaneringen. Detaljplanering i kommunal regi sker i Tyskland, i Danmark och i Norge. I Tyskland är det inte alltid nödvändigt att upprätta en detaljplan och planen kan vara antingen kvalificerad eller enkel, vilket har betydelse för hur byggstillståndet senare prövas. I Danmark kan kommunen ta hjälp av byggherren och där kan planen upphävas när den inte längre behövs. I Norge kan detaljplanering ske i två steg, såväl genom *områdesregulering* som genom *detaljregulering* för konkreta projekt. Det finns även en rätt till privat detaljplanering för konkreta projekt, där kommunen har skyldighet att ta ställning till om ett förslag ska föras vidare och skickas ut för samråd. I Storbritannien sker planeringen av byggherren själv efter planeringstillstånd av kommunen. Beslutet om planeringstillstånd kan leda till att planeringen därefter sker i ett eller två steg.

När det gäller allmänhetens insyn, möjligheter att överklaga och tidsfrister föreligger också en del skillnader. I Danmark ska ett förslag till detaljplan offentliggöras och granskas och sakägare och andra berörda ska underrättas skriftligen. När planen sedan har antagits, finns ingen möjlighet att överklaga innehållet i den. I Norge ska ett förslag till *reguleringsplan* skickas ut för samråd och granskas, varvid vem som helst kan yttra sig. När planen har antagits kan den överklagas av den som yttrat sig under samrådet men inte har fått sina synpunkter tillgodosedda.

I Storbritannien ska byggherren före en ansökan om planeringstillstånd underrätta sakägare och andra berörda inom området för planeringen. Ansökan om större exploateringar offentliggörs genom annonsering och med skyltar i området. Ett beslut om planeringstillstånd kan endast överklagas av sökanden, dvs. om beslutet då innebär ett avslag eller är förenat med särskilda planeringsvillkor. I Tyskland sker ett samråd med myndigheter och allmänhet tidigt i planprocessen på grundval av ett preliminärt utkast av planen. När planförslaget sedan är färdigt ska det ställas ut offentligt. Sakägare, vars rättigheter påverkas av planen och som har framfört invändningar under utställningen, kan överklaga ett beslut om att anta planen till förvaltningsdomstol.

Våra utgångspunkter

Vi anser att större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen. Översiktsplanen är det forum där många frågor bör klaras ut, inte minst i dialogen mellan staten och kommunen. Frågor av övergripande karaktär, t.ex. miljökvalitetsnormer, mellankommunal samordning eller riksintressen, bör sålunda redan vara utredda på denna nivå inför den efterföljande dialogen mellan byggherren och kommunen om det konkreta projektet.

Vi menar att detaljplanekravet i många fall kan slopas, om det finns en aktuell översiktsplan som tydligt redovisar markanvändningen för en tätort eller stadsdel. Om staten och kommunen redan har kommit överens om markanvändningen på den överiktliga nivån, bör det vanligtvis vara möjligt att slopa detaljplanekravet.

Om en tydlig och aktuell översiktsplan kan leda till att detaljplaner inte behöver upprättas i samma omfattning som i dag, skapas ett tydligt incitament för kommunerna att lägga större tyngd vid översiktsplaneringen. Ansökningar om bygglov kan då prövas direkt mot översiktsplanen. Detaljplanekravet bör med andra ord kunna begränsas, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Med tanke på de många problem som är kopplade till inaktuella detaljplaner, bör dessa planer delvis upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Endast det obligatoriska innehållet i detaljplanen behöver finnas kvar.

Vi anser att formkraven på både översiktsplaneprocessen och detaljplaneprocessen kan begränsas och det bör även bli lättare att upphäva detaljplaner. Områdesbestämmelserna kan upphävas.

Vi anser vidare att kommunernas bedömningar i bygglovsärenden behöver stärkas. Vi menar att kommunen i princip bör ha samma möjlighet att hävda krav i bygglovskedet som i en detaljplan.

Bygglovsbefrielse bör vara huvudregeln inom detaljplaner. I den mån som utformningen redan är känd i detaljplaneskedet, bör det inte vara nödvändigt med en efterföljande bygglovsprövning. Utformningen bör då kunna prövas slutligt genom planbeslutet.

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

Utrymmet för vilka planer som kan antas av byggnadsnämnden upplevs vara begränsat. En fråga som därför har diskuterats vid flera tillfällen är om inte fler ärenden borde kunna delegeras. Vi anser att kommunen själv bör kunna besluta om hur planärenden ska antas utifrån de allmänna principer som anges i kommunallagen.

Vi delar också uppfattningen att nuvarande regler om expediering av bygglov är administrativt betungande. Vi anser att det vore en fördel att införa ett system liknande det som tillämpas i planprocessen. Där ges den som är berörd av planläggningen tillfälle att yttra sig innan beslutet fattas. Den som inte har yttrat sig senast vid en viss tidpunkt – och då framfört synpunkter som inte har tillgodosetts – har inte heller rätt att överklaga beslutet annat än på vissa formella grunder. Enligt vår mening bör en liknande ordning införas i bygglovsprocessen.

Våra förslag

Vi föreslår att översiktsplanen utvecklas som verktyg för att ge tydlig vägledning för efterföljande beslut. Merparten av dialogen mellan stat och kommun bör klaras ut i arbetet med översiktsplanen. När översiktsplanen upprättas, ska riksintressen, miljökvalitetsnormer, mellankommunala frågor och miljöbedömningar så långt möjligt vara avgjorda. De övergripande strukturerna för lokaliseringen av bebyggelse ska således vara utredda.

Om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier, bl.a. att den tydligt redovisar markanvändningen, ska det kunna leda till att detaljplanekravet upphör att gälla. En sådan översiktsplan kallar vi för områdesplan.

Om staten och kommunen är överens om markanvändningen, upphör detaljplanekravet att gälla inom områdesplanen. Fler ärenden kan då hanteras direkt i bygglovet, vilket underlättar förändringar. Även om staten inte har något krav på detaljplan, kan kommunen fortfarande hävda detaljplanekravet, t.ex. i fall med komplexa genomförandefrågor. Länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot efterföljande beslut när det gäller riksintressen och mellankommunala frågor slopas också inom områdesplanerna.

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

ras mer i detalj, behålls detaljplanekravet. Behovet av avvikelser från områdesplanen kan tillgodoses genom en ny detaljplan.

Liksom översiktsplanen ska inte heller områdesplanen vara bindande. För befintliga områden bör en områdesplan i normalfallet ange användning, byggnadstyp, maximal totalhöjd, möjlighet till kompletteringar och förändringar samt vilka hänsyn som ska tas i kulturmiljöfrågor, t.ex. om kommunen anser att endast vissa material och utformningar kan komma i fråga. För nya områden kan områdesplanen redovisas med olika detaljeringsgrad, men kan i normalfallet göras schematisk. Områdesplanen ger inte samma förutsebarhet som en detaljplan, men planen bör även i fortsättningen vara "moraliskt bindande" och få samma tydliga vägledande roll som dagens översiktsplaner.

Planeringshorisonten för bebyggelseutvecklingen bör vara 10 år. Ett krav införs med innebörden att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur bostadsbehovet ska tillgodoses de närmaste 10 åren. Behovet kan naturligtvis preciseras i områdesplaner. Därigenom länkas PBL bättre till bostadsförsörjningslagen. Lagen förtydligas också med att bostadsförsörjningen är en sådan mellankommunal fråga som kan föranleda ett planföreläggande från regeringen

Områdesplanen kan vid behov ange när ett visst område tidigast kommer att kunna byggas ut för att samordna genomförandet, dvs. när kommunen avser att färdigställa allmänna platser där kommunen förutses vara huvudman. Bygglov kan vägras med hänsyn till att planen anger att området ska byggas ut vid en senare tidpunkt.

Inflytandet bör ligga på den nivå och i de skeden där det finns en reell möjlighet att påverka. Medborgarinflytandet bör huvudsakligen hanteras inom ramen för översiktsplanen och i mindre omfattning i enskilda projekt.

Större tyngd bör läggas vid samrådet och att kommunen i lämpliga former ska ge kommunmedlemmarna och berörda myndigheter och organisationer tillfälle till insyn och möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Av planhandlingarna ska det framgå hur kommunen har tillgodosett behovet av medborgarinflytande och hur den har samrått med berörda myndigheter. De formella kraven på samrådet begränsas således i huvudsak till att redovisa hur kraven på medborgarinflytande har tillgodosetts. Utställningen avskaffas men ett granskningsförfarande behålls för berörda myndigheter.

Detaljplanen utvecklas till att bli ett renodlat genomförandearbete. Under genomförandetiden krävs i normalfallet inget bygglov för att bygga i enlighet med planen. Kommunen får införa

bygglovsplikt, om det behövs för ett ändamålsenligt genomförande. Bygglovsplikt förutsätter att detaljplanen inte samtidigt innehåller detaljerade planbestämmelser om utformning och utförande. När bygglov inte behövs, ska byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden inför det tekniska samrådet. Byggnadsnämnden har möjlighet att vägra startbesked om den anmälda åtgärden strider mot planen. Avvikelse från detaljplanen prövas som en ansökan om bygglov.

Detaljplanen upphör delvis att gälla efter genomförandetidens slut, om inte kommunen förlänger genomförandetiden. Förfarandet att förlänga genomförandetiden förenklas.

Efter genomförandetidens slut inträder bygglovsplikt, motsvarande den lovplikt som idag normalt gäller inom detaljplanlagda områden. Kvartermarken är fortfarande planlagd, vilket innebär att krav enligt annan lagstiftning, som vanligtvis gäller utom detaljplan, inte inträder, strandskydd återinträder inte osv.

När genomförandetiden har löpt ut, ersätter en lagreglerad planbestämmelse de frivilliga planbestämmelserna, med innebörden att bebyggelse ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått. Bygglov får dock ges även för andra utformningar om de är förenliga med områdesplanen.

Byggnadsnämndens bedömning i frågor som avser utformningen av den yttre miljön ska jämföras med prövningen i en detaljplan, när vissa allmänna intressen prövas i ärenden som avser lov och förhandsbesked. Byggnadsnämndens uppfattning får därigenom samma tyngd som om frågan prövades i en detaljplan.

Byggnadsnämnden kan i ett bygglov besluta att gemensamhetsanläggningar ska vara inrättade för att startbesked ska kunna ges. Nuvarande möjlighet, att genom en detaljplanebestämmelse villkora möjligheten att ge lov med att vissa åtgärder ska ha vidtagits, ändras. Kommunen kan välja om åtgärden ska ha vidtagits för att lov ska kunna ges eller om åtgärden behöver ha vidtagits först i samband med byggnadsnämndens beslut om startbesked. Trots en planbestämmelse om att lov inte får ges förrän en viss åtgärd har vidtagits, får byggnadsnämnden en möjlighet att i ett beslut om lov senare lägga genomförandet så att åtgärden istället ska ha vidtagits senast i samband med beslutet om startbesked.

Bygglov förutsätter anslag på platsen och kungörelse på webben under viss tid. Endast de som har lämnat synpunkter som inte har tillgodosetts har möjlighet att överklaga ett bygglov. Mindre änd-

rings- och kompletteringsåtgärder behöver inte kommuniceras och kan inte heller överklagas.

En detaljplan ska generellt sett endast behövas om en bebyggelse eller ett byggnadsverk kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Därutöver får kommunen neka bygglov med hänsyn till att en detaljplan behövs i vissa särskilt angivna fall. Det gäller bl.a. för en sammanhållen bebyggelse som ska förändras och det råder komplexa fastighetsrättsliga förhållanden eller för ett nytt byggnadsverk, som är beroende av en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för.

Detaljplaneprocessen utformas med den nya översiktsplanen som förebild, vilket bl.a. innebär att kravet på kungörelse tas bort och att granskningskedet förenklas. Planförslaget ska under samrådet hållas tillgängligt på kommunens webbplats. Kommunen ska i samrådsredogörelsen redovisa hur samrådet har genomförts.

Möjligheten till planavvikelse utökas efter genomförandetidens slut. I planer med löpande genomförandetid kvarstår utrymmet för avvikelser enligt dagens regler, men med utökad möjlighet att kunna godta befintliga byggnader m.m. som är planstridiga.

Merparten av de frivilliga planbestämmelserna upphör att gälla efter genomförandetidens slut och därigenom försvinner en stor del av behovet av planavvikelse. Även andra ändamål än vad som anges i detaljplanen ska kunna prövas.

Det blir möjligt att även godta privata huvudmän inom s.k. Atomter, dvs. sådan kvartersmark där användningen är fri så länge det allmänna (staten, kommunen, landstinget) är huvudman för verksamheten. Verksamheten får inte vara störande för omgivningen. Lösensplikten för kommunen enligt 14 kap. 14 § PBL ska då förfalla.

Definitionen av begreppet *bebygga* i PBL ändras, vilket medför att parkeringsplatser även kan utföras på sådan mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas.

Konsekvenserna

Vi har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen. Uppdraget har också varit att studera möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera processen.

Det finns många sätt att förenkla en plan- och bygglovsprocess. Planformer kan tas bort, medborgardialoger kan avskaffas och man kan avstå bygglovsprövningar, men självklart skulle sådana drastiska förslag kunna få stora negativa effekter på utfallet av planeringen.

Utmaningen för utredningen har varit att förenkla och effektivisera, utan att föreslagna åtgärder träder rättsäkerhet och demokrati förnär och utan att kvaliteten på utfallet av processen blir sämre.

Vi har försökt att möta denna utmaning. Förslagen kommer att förenkla och snabba upp plan- och byggprocessen och samtidigt kommer andra vinster att göras. Förslagen om nya former för medborgardialog kommer att möjliggöra mer konstruktiva dialoger och därmed även bättre möjligheter att redan i tidiga skeden av processen beakta medborgarsynpunkter. Förslagen om ett ökat fokus på den nya planformen – områdesplan – kommer att medföra betydande effektiviseringsmöjligheter genom att detaljplaneringen och bygglovshandlingen kan ske i effektivare former eller slopas. Men samtidigt innebär förslagen att utfallet av plan- och byggprocessen kan förbättras, bland annat genom tidiga överväganden om önskvärd bebyggelsestruktur och genom tidiga samråd med länsstyrelsen för att få en bättre samordning av statliga och lokala intressen.

Förslagen kommer att få ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Med nuvarande bestämmelser kan inte kommunen kompensera sig för dessa kostnadsökningar och vi föreslår därför att det ska bli möjligt att ta ut kostnader för viss del av arbetet med områdesplaner i samband med att bygglov beviljas eller startbesked lämnas.

