

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 detaljplanläggning. 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 detaljplanläggningen. 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 detaljplanarbetet 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 detaljplanläggningen.

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 detaljplanarbetet 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 detaljplanläggning.

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 initialske.

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, miljö kvalitetsnormer 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. Sådant vägledning skulle skapa förutsebarhet för planintressenter samt utgöra ett stöd för konsulter och andra utomstående vid deras eventuella medverkan i detaljplanelläggningen. 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.

