

Fastighet

Ärende Remiss. Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser

Innehåll

1. Ärendebeskrivning	1
1.1 Bakgrund	1
2. Bedömning	2
3. Författningsförslag	5
4. Underlag i ärendet.....	6
5. Sändlistor/skickas till.....	6

1. Ärendebeskrivning

Region Gotland har fått möjlighet att svara på remiss av Rapport 2024:21 Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser.

Rapporten utgör Boverkets slutrapportering av regeringsuppdraget att se över regelverket för ändring av detaljplaner och olagliga planbestämmelser, LI2023/03247.

I rapporten identifieras flera problem kopplade till ändring av detaljplan. Enligt Boverkets tolkning finns det motsättningar i regelverket, eftersom det tydligt framgår av plan- och bygglagen (PBL) att detaljplaner kan ändras, samtidigt som det framstår som det att det inte finns något sätt att göra ändringar på utan att det strider mot arkivlagen. Övriga problem som identifieras är svårigheter att redovisa ändringar på ett sätt som uppfyller tydlighetskravet i PBL, hur kravet på digital information aktualiseras vid ändring samt svårigheter med lämplighetsprövningens omfattning, till exempel hur stora prövningar som är lämpliga att göra genom ändring samt hur stor prövning som behöver göras vid ändring.

1.1 Bakgrund

Mellan åren 2018-2021 pågick det så kallade DiSa-projektet på Region Gotland. DiSa står för Digital Samhällsbyggnad och bestod av åtta delprojekt som bidrog till en sömlös digital samhällsbyggnadsprocess. En del av projektet resulterade i att samtliga Gotlands detaljplaner tolkades och digitaliserades samt att kvaliteten kontrollerades och förbättrades på alla fastighetsgränser inom

detaljplan på Gotland.

2. Bedömning

I Boverkets rapport föreslås en utökad möjlighet att pröva förändringar i detaljplan genom att ändra detaljplanen och därigenom anta denna som en ny detaljplan. Ändring av detaljplan innebär att det enbart är det som ska förändras som ska prövas mot andra och fjärde kapitlet plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Av förslaget i rapporten framgår att ändring av detaljplan ska kunna göras om den inte motverkar den ursprungliga detaljplanens syfte. Förslaget skulle därmed möjliggöra för att ändra, lägga till och ta bort användningsbestämmelser genom ändring av detaljplaner, vilket inte är möjligt idag. Ändring av detaljplan kan användas för att anpassa en detaljplan till nya förhållanden och hålla den aktuell, utan att genomföra hela den lämplighetsprövning som görs vid upprättandet av en ny plan. Av förslaget i Boverkets rapport framgår att en ändring av en detaljplan ska innebära att en ny detaljplan ersätter den tidigare planen. Förslaget innebär att de befintliga processerna för framtagande av detaljplaner ska användas även vid ändring av en detaljplan, med de förfaranden som finns idag. Någon förändring av lämplighetsprövningen jämfört med idag föreslås inte och av rapporten framgår vidare att strandskydd fortsatt inte ska återinträda vid ändring.

Förslaget i Boverkets rapport innebär även att en detaljplan ska kunna omvandlas, antingen i samband med ändring av detaljplan alternativt enbart som omvandling. Omvandling innebär att en analog plan översätts till en digital plan, som enbart bekräftar gällande förhållanden. I många fall krävs det dock tolkningar och mindre justeringar av bestämmelserna för att de ska kunna översättas. Omvandling kan därför innefatta små korrigeringar i förhållande till gällande plan. Omvandlingen innebär att en gällande detaljplan med samtliga bestämmelser tolkas om till nuvarande system och blir juridiskt gällande genom antagandebeslutet. Vid omvandling ska inte markens lämplighet prövas på nytt, alltså krävs inte en prövning mot andra och fjärde kapitlet i PBL. Detta innebär även att länsstyrelsens tillsyn och domstolens prövning vid överklagande begränsas. Av förslaget framgår också att vid omvandling ska inte utredas om planen kan medföra en betydande miljöpåverkan och om en plan ändras är det enbart ändringen som utreds om den kan medföra en betydande miljöpåverkan.

Vid omvandling av detaljplanen kan kommunen enligt förslaget använda den process som finns för förlängning av genomförandetid, enligt 5 kap 38 a § PBL. Det innebär att kommunen inte behöver göra någon underrättelse eller granskning samt att samrådskretsen begränsas till endast lantmäterimyndigheten och kända sakägare. Lantmäterimyndigheten ska inte lämna några synpunkter avseende regleringen utan enbart ge kommunen rådgivning och stöd när det gäller tolkning och justering av gränser i den gällande planen. Förslaget innebär också att kommunen inte behöver skicka meddelande om att planen antagits till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, berörda kommuner och regioner.

Genom de föreslagna förändringarna kommer ändringar och omvandlingar ske genom att befintliga planer ersätts av nya detaljplaner som anpassas till

nuvarande bestämmelser, exempelvis gällande krav på digital information. Tillsammans med varje detaljplan ska det finnas en planbeskrivning, i enlighet med 4 kap 31 § PBL. Genom att ändrade och omvandlade planer ersätts av nya planer ställs krav på planbeskrivning även för dessa planer. Av rapporten framgår att det inte kommer bli nödvändigt att ta fram all information som ska finnas i en planbeskrivning på nytt, vid ändring eller omvandling av en befintlig plan, utan informationen i den befintliga planbeskrivningen ska ingå i den nya. Planbeskrivningen ska dessutom ange hur den gällande planen har tolkats och beskriva eventuella ändringar. Eftersom prövningsramen för omvandlad och ändrad reglering skiljer sig åt, behöver det tydligt framgå av planhandlingarna vilken information som är omvandlad och vilken reglering som är ändrad.

Förslaget redovisar att kommunen får finansiera arbetet med omvandling eller ändring av detaljplaner genom en planavgift. Kommunen får alltså ta ut en avgift i samband med bygglov för arbetet att digitalisera detaljplaner genom omvandling eller ändring. Boverket menar i rapporten att detta är rimligt eftersom arbetet kommer till nytta för alla som berörs av detaljplaner, till exempel har en privat fastighetsägare nytta av att en plan görs mer lättläslig och i framtiden digitalt tillgänglig genom att informationen kan användas i exempelvis program för bygglovansökningar.

Samhällsbyggnadsförvaltningen vid Region Gotland ser i huvudsak positivt på förslaget och på att möjliggöra för ett utökat nyttjande av att ändra detaljplaner, vilket kan ge vinster såsom uppdaterade och utvecklade detaljplaner genom en förenklad process. Samhällsbyggnadsförvaltningen ser dock problem kopplade till föreslagen finansiering. En vinning med förslaget borde vara att uppnå en helt digital detaljplanemiljö, där både gamla och nya planer är antagna i sin digitala form med dess tillhörande digitala information. I en tid med bostadsbrist och långa planköer, är det av största vikt att personalresurser används på bästa sätt och prioriteringar av personalens arbete är nödvändigt. Förslaget på finansiering riskerar leda till att redan utbyggda planer inte kommer prioriteras att omvandlas, eftersom kommunen då riskerar att inte få betalt för det arbete som läggs ned i och med omvandlingen av detaljplanen.

En annan effekt som förslaget skulle kunna ge är att omvandlingen av de planer som ännu inte byggts ut riskerar att överfinansieras genom att antalet bygglov som beviljas efter omvandlingen alla kommer påföras en planavgift vid bygglovet. Förslaget torde därmed inte vara helt i linje med 12 kap 10 § PBL, som anger att en avgift inte får överstiga kommunens genomsnittliga kostnad för upprättande eller ändring av detaljplan. När fler och fler bygglov kommer påföras en planavgift för att finansiera digitaliseringsarbetet, riskerar antalet överprövningar av planavgiften att öka. Fler överprövade avgifter skulle kunna leda till att domstolarna, med hänvisning till 12 kap 10 § PBL, anser att kommuner inte får ta ut planavgift i bygglovsärenden när arbetet för en digitalisering har betalats genom tidigare planavgifter. Detta riskerar leda till en ohållbar situation för kommunerna. Vidare riskerar detta strida mot likabehandlingsprincipen. Samhällsbyggnadsförvaltningen kan även konstatera att rapporten helt saknar ett resonemang kring hur finansieringen ska ske, vid omvandling av planer, i de fall där de analoga planerna i dagsläget finansieras med planavgift.

Samhällsbyggnadsförvaltningen på region Gotland vill även förtydliga, baserat på erfarenheten att digitalisera detaljplaner, att den kostnadsberäkning som redovisas i kapitel 9.4.3 Ekonomiska konsekvenser för kommunen, är mycket låg. Tidsåtgången som redovisas i utredningen, om cirka 12 till 14 timmar, utgör, enligt förvaltningens bedömning, den tiden som går åt för arbetet med att tolka planer. Samhällsbyggnadsförvaltningen på Region Gotland kan konstatera att under det arbete som genomförts med digitaliseringstolkning av Gotlands befintliga detaljplaner, har utöver tiden för tolkning av detaljplaner, även motsvarande tid lagts ned på fältarbete på grund av oklarheter med gränser. Processen med att få ett antagandebeslut av en omvandlad plan beräknas, utöver detta, ta ett antal timmar. Kostnaden för processen tillkommer i samtliga omvandlingsärenden. Analysen som Boverket gör, att beräkningen utgör maxkostnaden eftersom kommunen själv väljer hur stor del av en plan som omvandlas tycks även lite underlig i sammanhanget. Målet torde vara att i slutänden samtliga detaljplaner ska vara digitaliserade. Att dela upp en plan i många mindre planer borde ge en utökad kostnad för processhanteringen, då samma processhantering krävs för varje ny antagen plan.

Av rapporten framgår att det även finns ett behov av att på generell nivå bestämma hur en viss reglering, som enligt övergångsbestämmelser gäller som planbestämmelser, ska omvandlas utan att det räknas som ändring av detaljplan. Detta i syfte att förenkla omvandlingen och tillämpningen av äldre planer. Det kan till exempel röra planer där 39 § Byggnadsstadgan (1959:612), BS, ska tillämpas och planer där det finns fastighetsplaner. Även bestämmelser om kvartersmark för allmänt ändamål behöver hanteras. De författningsförslag som presenteras i rapporten anger att vid detaljplaner där 39 § BS är tillämplig ska denna ersättas med en bestämmelse om att byggnader inte får placeras närmre gränsen än 4,5 meter. Vidare anges att när en plan med kvartersmark för allmänt ändamål ska ersättas av en ny plan ska, i de fall där det allmänna ändamålet inte är vidare preciserat i den gällande detaljplanen, användningsbestämmelsen tolkas efter det allmänna ändamålet som området används för eller den användning som byggnadsnämnden gett bygglov eller förhandsbesked för. För övrig äldre reglering som enligt övergångsbestämmelser i PBL ska gälla som planbestämmelser innebär förslaget att dessa ska tolkas som planbestämmelser.

Samhällsbyggnadsförvaltningen saknar resonemang i rapporten kring hur tolkning ska göras i de fall som en detaljplan har kvartersmark för allmänt ändamål, där inte ändamålet är närmare angivet i planen, marken inte nyttjas idag och inget bygglov eller förhandsbesked givits på platsen. Vidare anser förvaltningen att den tolkning som föreslås av 39 § byggnadsstadgan är förenklad på ett sätt som kan missgynna enskilda medborgare. Eftersom byggnadsstadgan anger att en placering närmre än angivet mått inte är att anse som en avvikelse under förutsättning att det finns särskilt skäl, kan en förenklad tolkning, likt föreslagen, leda till att den enskilde medborgaren drabbas genom ett nekat bygglov trots att placeringen av byggnad kanske skulle kunnat anses ha särskilt skäl.

Samhällsbyggnadsförvaltningen vill även lyfta ett potentiellt problem med en ökning av antalet överklaganden. Redan idag tar domstolars överprövning lång tid. Om antalet överprövningar genom förslaget riskerar öka, kan förslaget leda till ännu längre hantering i domstolarna för samtliga ärenden. Problemet i sak ligger alltså inte, som det tycks framstå i rapporten, enbart i huruvida en omvandlad plan riskerar att upphävas eller inte. Förslaget riskerar även påverka domstolarnas hantering av både överklagade detaljplaner, vilket påverkar hur snabbt en antagen detaljplan kan börja byggas ut, som av överklagade bygglov, inklusive bygglovavgifter.

3. Författningsförslag

Nedan följer ett urval av de förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen, som föreslås i rapporten. För samtliga författningsförslag, se Boverkets rapport 2024:21

4 kap 40 a §

Under förutsättning att den gällande planens syfte inte motverkas får kommunen anta en detaljplan som endast innebär

1. att gällande plan bekräftas samt små korrigeringar i förhållande till gällande plan (omvandling), eller
2. vissa ändringar i förhållande till gällande plan. Reglering som omvandlas enligt första stycket 1 behöver inte uppfylla 2 och 4 kap.

4 kap 40 b §

När en detaljplan enligt 40 a § ersätter en plan med reglering som enligt övergångsbestämmelser till denna lag samt plan- och bygglagen (1987:10) ska gälla eller tillämpas som planbestämmelser, ska den införas som planbestämmelser. När en detaljplan enligt 40 a § ersätter en plan som enligt övergångsbestämmelser till denna lag samt plan- och bygglagen (1987:10) gäller som detaljplan ska dock bestämmelser om placering av byggnadsverk enligt 16 § 1 införas i planen i den utsträckning 39 § byggnadsstadgan (1959:612) reglerar avståndet mot gräns i planen som ersätts. Bestämmelserna ska i så fall ange att byggnader inte får placeras närmare gränsen än 4,5 meter. När en detaljplan enligt 40 a § ersätter en plan som innehåller kvartersmark för allmänt ändamål och det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i planen, men området används för ett allmänt ändamål, eller om byggnadsnämnden har gett bygglov eller förhandsbesked för ett sådant ändamål, ska den användningen anges i planen.

4. Underlag i ärendet

Uppdrag om översyn av regelverket
för ändring av detaljplan
och av olagliga planbestämmelser. Rapport 2024:21

2024-11-13

5. Sändlistor/skickas till

Sökande: Regeringskansliet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avdelning planering och geografisk information

Charlotta Nordberg
Planarkitekt