



Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser

Titel: Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och
av olagliga planbestämmelser
Rapportnummer: 2024:21
Utgivare: Boverket, september, 2024
ISBN pdf: 978-91-89581-64-7
Processnummer: 3.4.1
Diarienummer: 5713/2023

Förord

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

Uppdraget innebar att Boverket skulle beskriva och utvärdera regelverket för ändring av detaljplan och olagliga planbestämmelser. I uppdraget ingick även att analysera förutsättningarna för ett rättssäkert, flexibelt och effektivt ändringsförfarande och förutsättningarna för att genom ett sådant ändringsförfarande möjliggöra för att ändra användning.

I denna slutrapport redovisas vilka slutsatser som har dragits i utredningen samt vilka författningsförslag och konsekvenser förslaget kan innebära.

Rapporten har tagits fram av projektledare Karolina Andersson tillsammans med planeringsarkitekterna Klara Falk, Therese Byheden, Rebecka Sandelius, nationalekonom Christer Löfgren och jurist Karl Evald. Frida Jonsson har varit ansvarig uppdragsägare.

Karlskrona september 2024

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Innehållsförteckning

Författningsförkortningar	6
Sammanfattning.....	7
1 Författningsförslag	10
Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	10
Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	23
2 Bakgrund	24
2.1 Regeringens uppdrag till Boverket.....	24
2.2 Skälen till uppdraget	24
2.3 Samverkan och erfarenhetsinhämtning	25
3 Gällande regelverk för ändring av detaljplan	26
3.1 Allmänna förutsättningar för ändring.....	26
3.2 För vad kan en detaljplan ändras.....	28
3.3 Planbestämmelser vid ändring.....	29
3.4 Ändring före och efter genomförandetidens utgång	29
3.5 Prövningens omfattning	30
3.6 Planprocesser	30
3.7 Planbeskrivning.....	31
3.8 Grundkarta och fastighetsförteckning	31
3.9 Länsstyrelsens roll	32
3.10 Lantmäterimyndighetens roll.....	32
4 Problembeskrivning	33
4.1 Juridiska motsättningar	33
4.2 Tydlighet.....	33
4.3 Digital information vid ändring.....	35
4.4 Prövning	36
4.5 Process	37
4.6 Övriga arkiveringsproblem vid ändring	38
4.7 Upphävande av del av detaljplan.....	38
5 Diskussion och slutsatser	39
5.1 Juridiska motsättningar behöver lösas	39
5.2 Digital planinformation ger möjligheter	40
5.3 Lämplighetsbedömning och utökad ändring	40
5.4 Inget behov av ny process	41
6 Boverkets förslag	42
6.1 Detaljplaner ska ändras genom antagande av detaljplan.....	42
6.2 Utvidgning av vad som kan prövas genom ändring.....	47
6.3 Författningskommentar PBL	48
6.4 Författningskommentar PBF	65
7 Alternativa förslag som övervägts i utredningen.....	67
7.1 Förenklat förfarande för ändring	67
7.2 Omvandling utan planprocess	68
7.3 Krav på omvandling av hela planen vid ändring	68
7.4 Länsstyrelsens roll vid omvandling	69
8 Följdändringar i andra regelverk	71
8.1 Strandskydd	71
8.2 Föreskriftsändringar	71
9 Konsekvensbeskrivning	72
9.1 Beskrivning av problemet och vad som ska uppnås	72
9.2 Vilka som berörs av förslaget.....	72
9.3 Samhällsekonomiska konsekvenser.....	72

9.4	Konsekvenser för kommuner	73
9.5	Konsekvenser för staten	76
9.6	Konsekvenser för byggherrar	78
9.7	Konsekvenser för andra företag än byggherrar	78
9.8	Konsekvenser för övriga aktörer	79
9.9	Europeiska unionen	79
9.10	Övriga konsekvenser	79
9.11	Tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser	80
9.12	Utvärdering	80
9.13	Alternativa lösningar	80
10	Olagliga planbestämmelser	81
Bilaga 1 – Vad händer om detaljplanen innehåller olagliga planbestämmelser?		82
Vad händer om detaljplanen innehåller olagliga planbestämmelser?		82

Författningsförkortningar

Förklaringar till förkortningar av författningar som används i rapporten:

Arkivlagen	Arkivlagen (1990:782)
Boverkets föreskrifter om detaljplan	Boverkets föreskrifter (2020:5) om detalj- plan
Boverkets föreskrifter om planbeskrivning	Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning
BS	Byggnadsstadgan (1959:612)
MB	Miljöbalken (1998:808)
PBF	Plan- och byggförordningen (2011:338)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
ÄPBL	Plan- och bygglagen (1987:10)

Sammanfattning

I september 2023 fick Boverket i uppdrag av regeringen att beskriva och utvärdera regelverket för ändring av detaljplan samt göra en översyn av gällande rätt och rättstillämpningen i fråga om olagliga planbestämmelser. I mars 2024 förlängdes och ändrades uppdraget så att Boverket även skulle lämna författningsförslag.

Det finns inget samlat regelverk för ändring av detaljplan. Ändring av detaljplan styrs förutom av PBL också av förvaltningsrättsliga principer. Även arkivlagen påverkar hur en ändring kan göras.

Ändring av detaljplan kan användas för att anpassa planen till nya förhållanden och hålla den aktuell. I PBL följer ändring av detaljplan i stort de regler som gäller för framtagande av ny detaljplan. Lämplighetsbedömningen är dock begränsad till det som ändras. En ändring ska rymmas inom syftet för den ursprungliga planen och kunna redovisas på ett tydligt sätt. Detta medför att det kan vara olämpligt att vidta alltför omfattande ändringar i en plan. Vid ändring av en detaljplan är utgångspunkten att kommunen ska tillämpa motsvarande process som gäller vid framtagande av en ny detaljplan.

Det finns flera olika problem kopplade till ändring av detaljplan. I första hand handlar det om de juridiska förutsättningarna. Enligt Boverkets tolkning finns det en motsättning i regelverket eftersom det uttryckligen framgår av PBL att detaljplaner kan ändras, samtidigt som det framstår som att det inte finns något sätt att göra ändringar på utan att det strider mot arkivlagen. Problemen handlar också om svårigheter att redovisa ändringar på plankartan på ett tydligt sätt och hur kraven på digital information aktualiseras vid ändring. En annan svårighet för kommunerna handlar om lämplighetsprövningens omfattning, till exempel hur stora ändringar som är lämpliga att hantera genom ändring och vad som behöver prövas. För att lösa dessa problem krävs författningsändringar.

Under utredningen har det inte framkommit att detaljplaneprocessen skulle vara ett problem vid ändring av detaljplan och det finns ingen större efterfrågan på ytterligare förenklade förfaranden. Detta då fler förfaranden ytterligare skulle komplicera ett redan komplicerat system.

Boverkets författningsförslag innebär att detaljplaner ska ändras genom att kommunen antar en detaljplan som ersätter den gällande detaljplanen. Detta innebär i praktiken att kommunen ritar rent och översätter den ursprungliga planen till dagens system och gör ändringen i denna omvandlade version. En sådan omvandling innebär att en gällande detaljplan med samtliga bestämmelser tolkas om till nuvarande system och blir juridiskt gällande genom antagandebeslutet. De delar av planen som endast

bekräftar gällande förhållanden överförs därmed till dagens system för reglering i detaljplan som uppfyller kraven på digital information enligt 2 kap. 5 a § PBF och Boverkets föreskrifter om detaljplan. Kommunen väljer själv hur mycket av gällande plan som ska omvandlas genom att avgränsa planområdet.

För att möjliggöra omvandling får kommunen även göra små korrigeringar av regleringarna. Förslaget gör det också möjligt att anta en plan som endast innebär omvandling, utan ändringar.

När en ny plan antas enligt Boverkets förslag behöver det finnas en planbeskrivning. Det är inte nödvändigt att ta fram all information som ska finnas i en planbeskrivning på nytt 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.

Förslaget innebär att endast det som ändras i förhållande till gällande plan ska prövas mot 2 och 4 kap. PBL. För reglering som endast omvandlas ska markens lämplighet inte prövas på nytt. Vid omvandling begränsas därför även länsstyrelsens tillsyn och domstolens prövning vid överklagande i PBL.

Förslaget innebär att de befintliga processerna för framtagande av ny detaljplan används även vid ändring. För planer som enbart innebär omvandling av detaljplan kan kommunen använda den förenklade process som redan idag kan användas vid förlängning av genomförandetiden enligt 5 kap. 38 a § PBL.

Boverket föreslår även en utökning av vad som är möjligt att pröva genom ändring av detaljplan så att en ändring får göras om den inte motverkar den ursprungliga detaljplanens syfte. Detta innebär till exempel att det skulle vara möjligt att ändra, lägga till och ta bort användningsbestämmelser. Någon förändring av lämplighetsprövningen föreslås däremot inte.

Förslaget får till följd att flera otydligheter kring ändring av detaljplan reds ut och ges en uttrycklig lösning i lagen. Det kommer också vara möjligt att göra mer omfattande ändringar än vad som kan göras idag. Sammantaget leder detta till att ändring blir ett effektivare planeringsverktyg som underlättar justeringar och uppdateringar av gällande planer som blivit inaktuella eller som behöver utvecklas. Detta skapar bättre förutsättningar att genomföra projekt inom befintliga bebyggelsemiljöer.

Boverkets förslag om att omvandla detaljplaner blir en viktig del av digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen. Tillgång till digital detaljplaninformation ger nytta på både kort och lång sikt. Detta då den digitala informationen kan användas vid till exempel efterföljande beslut, för

analys och för e-tjänster. Omvandling av gällande planer innebär också ett sätt för kommunen att digitalisera informationen i gällande planer på ett formaliserat sätt som kan effektivisera arbetet med och tillämpningen av detaljplaner betydligt.

Det bedöms inte som möjligt att mer exakt ange de samhällsekonomiska nyttorna. Ändring kan användas som ett verktyg i planeringen, men de faktiska nyttorna beror på vad som planeras. Både nyttor och kostnader beror på vad som ändras och hur stor del av den befintliga detaljplanen som kommunen väljer att omvandla. De planer som kommunerna ändrar eller omvandlar är också av olika beskaffenhet eftersom de har upprättats vid olika tidpunkter. Detta gör att det även är svårt att beräkna kostnaderna mer exakt.

De som främst berörs av förslaget är kommuner och byggherrar. Förslaget ger kommunerna möjlighet att på ett enklare sätt hålla sina planer aktuella och spegla dagens behov. Byggherrarna ges därmed utökade möjligheter att genom ändring få detaljplaner prövade för andra projekt och förutsättningar än vad detaljplanen idag tillåter.

Boverket bedömer att de eventuella merkostnader och merarbeten som kan uppkomma vid ändringen, genom till exempel digitaliseringen av den gällande planen, kommer att kompenseras av de nyttor och kostnadsbesparingar som kommunen och byggherren kommer att få i efterföljande processer.

Inom ramen för regeringsuppdraget har en översyn av gällande rätt och rättstillämpning i fråga om olagliga planbestämmelser genomförts och sammanställts till en vägledningstext som publicerats på PBL kunskapsbanken och bifogats denna rapport. Vägledningen tar bland annat upp hur praxis har kommit att se ut och hur domstolen har bedömt att planbestämmelser utan lagstöd ska tolkas i ett antal fall.

1 Författningsförslag

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

Enligt riksdagens beslut föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 4 kap. 22, 38, 39 och 40 §§, 5 kap. 1, 2, 5, 11 a, 11 d, 14, 15, 19, 22, 30, 38, 38 a, 38 d och 40 §§, 9 kap. 28 och 36 §§, 11 kap. 10, 11–13 och 16 §§, 12 kap. 9 §, 13 kap. 2 a och 17 §§, 14 kap. 7–9 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna närmast före 5 kap. 38 och 38 d §§ ska ha följande lydelse, och

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 4 kap. 33 c, 40 a och 40 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Om en detaljplan ändras, ska planens genomförandetid gälla också för den fråga som ändringen avser.

Om planen vid ändringen inte innehåller någon uppgift om genomförandetid, ska kommunen med tillämpning av 21 § bestämma en särskild genomförandetid för den fråga som ändringen avser.

Någon genomförandetid ska dock inte gälla eller bestämmas för en sådan fråga som innebär upphävande av en del av detaljplanen eller av en detaljplanebestämmelse.

Föreslagen lydelse

4 kap.

22 §

Om en detaljplan som har genomförandetid kvar ersätts av en detaljplan enligt 40 a § ska kommunen bestämma att den gällande planens kvarvarande genomförandetid ska gälla också för den nya planen, om den inte ska förlängas enligt 24 §.

Om den gällande planens genomförandetid har gått ut gäller inte 23 §. Kommunen ska då

1. ange att genomförandetiden har gått ut för reglering som omvandlas enligt 40 a § första stycket 1, samt
2. med tillämpning av 21 § bestämma en särskild genomförandetid för reglering som ändras enligt 40 a § första stycket 2.

Någon genomförandetid ska dock inte gälla eller bestämmas för en detaljplanebestämmelse som upphävs.

33 c §

Vid antagande av en detaljplan enligt 40 a § gäller inte 33–33 b §§ samt 34–35 §§. Planbeskrivningen ska dock ange hur gällande plan har tolkats samt innehålla en beskrivning av ändringar enligt 40 a § första stycket

2. Om den gällande planen har en planbeskrivning, ska informationen i den redovisas i den nya planbeskrivningen.

38 §

En detaljplan gäller till dess den ändras eller upphävs.

En detaljplan gäller till dess den upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

39 §

En detaljplan får inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång, om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det.

Före genomförandetidens utgång får en detaljplan inte upphävas eller ersättas av en ny detaljplan, om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det.

Första stycket gäller inte om ändringen eller upphävandet behövs

1. på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt som inte har kunnat förutses vid planläggningen, eller
2. för införande av bestämmelser enligt 18 § andra stycket.

Första stycket gäller inte heller om detaljplanen ersätts av en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 40 a § första stycket 1.

40 §

De rättigheter som har uppkommit genom detaljplanen hindrar inte att detaljplanen ändras eller upphävs efter genomförandetidens utgång.

De rättigheter som har uppkommit genom detaljplanen hindrar inte att detaljplanen upphävs eller ersätts av en ny detaljplan efter genomförandetidens utgång.

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.

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.

5 kap.

1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om hur en detaljplan och områdesbestämmelser upprättas, antas, ändras och upphävs samt om besked från kommunen om att inleda en sådan planläggning.

Detta kapitel innehåller bestämmelser om hur en detaljplan upprättas, antas och upphävs, hur områdesbestämmelser upprättas, antas, ändras och upphävs, samt om besked från kommunen om att inleda en sådan planläggning.

2 §

På begäran av någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs, ska kommunen i ett planbesked redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en sådan planläggning.

På begäran av någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas eller upphävs eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs, ska kommunen i ett planbesked redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en sådan planläggning.

5 §

Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser att inleda en planläggning.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet

1. ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att

a) inledas, och

b) ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser, och

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

2. redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid planläggningen, om den som har gjort begäran om planbesked vill få besked om det.

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

11 a §

Inom ramen för ett samråd enligt 11 § om ett program enligt 10 § eller ett planförslag ska kommunen undersöka om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen ska ske på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken och föreskrifter som regeringen har meddelat i anslutning till den bestämmelsen.

Om planen medger ett sådant ianspråktagande som avses i 4 kap. 34 § andra stycket, ska kommunen vid sin bedömning av om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan dessutom ta hänsyn till det som anges i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 16 kap. 1 § 2 b.

Kommunen ska efter undersökningen avgöra frågan i ett särskilt beslut på det sätt och med det innehåll som anges i 6 kap. 7 § första och andra styckena miljöbalken.

Kraven enligt första-tredje styckena gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan redan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken *eller* om planen omfattas av undantaget i 6 kap. 3 § andra stycket 1 samma balk.

Kraven enligt första-tredje styckena gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan redan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, om planen omfattas av undantaget i 6 kap. 3 § andra stycket 1 samma balk *eller för reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.*

11 d §

En kungörelse ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå

1. att kommunen har tagit fram ett förslag till att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan,

1. att kommunen har tagit fram ett förslag till att anta eller upphäva en detaljplan,

2. vilket område detaljplanen avser och planens huvudsakliga innehåll,

3. om förslaget avviker från översiktsplanen,

4. om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,

5. om samråd ska ske med ett annat land enligt 6 kap. 13 § miljöbalken,

6. när, var och på vilket sätt förslaget och det underlag som kommunen ska tillhandahålla enligt detta kapitel finns tillgängliga och hur lång samrådstiden är,

7. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under samrådstiden,

8. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och

9. tid och plats för ett offentligt möte, om ett sådant möte kommer att anordnas.

Kungörandet ska ske enligt lagen (1977:654) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m.

14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

1. ta till vara och samordna statens intressen,
2. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,
3. verka för att sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår två eller flera kommuner samordnas på ett lämpligt sätt, och
4. verka för att en bebyggelse inte blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Under samrådet ska länsstyrelsen också särskilt ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i denna lag, om det behövs från allmän synpunkt.

Första och andra styckena gäller inte för reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

15 §

Under samrådet ska lantmäterimyndigheten särskilt

1. verka för att ett förslag till detaljplan är förenligt med 4 kap. 7, 18 och 18 a §§ samt 33 § första stycket 3 och tredje stycket, och
2. ge råd om tillämpningen av 6 kap. 40–42 §§.

Första stycket gäller inte för reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1. För sådan reglering ska lantmäterimyndigheten dock ge råd avseende tolkning och justering av gränser.

19 §

En underrättelse enligt 18 § ska anslås på kommunens anslagstavla. Av underrättelsen ska det framgå

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. att kommunen har tagit fram ett förslag till att anta, <i>ändra</i> eller upphäva en detaljplan, 2. vilket område detaljplanen avser och planens huvudsakliga innehåll, 3. om förslaget avviker från översiktsplanen, 4. om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, 5. om samråd ska ske med ett annat land enligt 6 kap. 13 § miljöbalken, 6. när, var och på vilket sätt förslaget och det underlag som kommunen ska tillhandahålla enligt detta kapitel finns tillgängliga för granskning och hur lång granskningstiden är, 7. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden, 8. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, | <ol style="list-style-type: none"> 1. att kommunen har tagit fram ett förslag till att anta eller upphäva en detaljplan, |
|---|---|

9. tid och plats för ett offentligt möte, om ett sådant möte kommer att anordnas, och

10. att den som inte senast under granskningstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planerna.

22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
3. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser,
4. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt, eller
5. en bebyggelse annars blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Första stycket gäller inte för reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

30 §

När detaljplanen har antagits ska kommunen skicka ett meddelande om detta till

1. länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten,
2. de kommuner som är berörda och till regionen om det i länet ska ske planering enligt 7 kap., och
3. dem som anges i 11 § första stycket 2 och 3 och dem som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 § och
 - a) senast under granskningstiden har lämnat skriftliga synpunkter som inte blivit tillgodosedda, eller
 - b) har rätt att överklaga beslutet enligt 13 kap. 11 § andra stycket 1.

Meddelandet ska innehålla ett protokollsutdrag med beslutet och upplysningar om vad den som vill överklaga beslutet måste göra.

Kommunen ska till länsstyrelsen skicka det granskningsutlåtande som avses i 23 § tillsammans med meddelandet om att planerna har antagits, om kommunen inte redan har skickat utlåtandet enligt 24 §.

Första stycket 1 och 2 gäller inte för en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

Att ändra och upphäva detaljplaner

Förenklade förfaranden

38 §

Det som enligt detta kapitel gäller i fråga om förslag till och antagande av en detaljplan ska också gälla i fråga om förslag till och beslut om att *ändra eller* upphäva en detaljplan.

Det som enligt detta kapitel gäller i fråga om förslag till och antagande av en detaljplan ska också gälla i fråga om förslag till och beslut om att upphäva en detaljplan.

38 a §

Vid förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § behöver 18 § första och andra styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas. Samråd enligt 11 § krävs endast med lantmäterimyndigheten och kända sakägare inom det berörda området.

För en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1 eller vid förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § behöver 18 § första och andra styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas. Samråd enligt 11 § krävs endast med lantmäterimyndigheten och kända sakägare inom det berörda området.

Beslut att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan

Beslut att inte anta eller upphäva en detaljplan

38 d §

Ett beslut att inte anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan ska innehålla de huvudsakliga skälen för beslutet.

Ett beslut att inte anta eller upphäva en detaljplan ska innehålla de huvudsakliga skälen för beslutet.

40 §

Ett beslut att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser gäller först sedan beslutet har *vunnit* laga kraft.

Ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan eller *anta, ändra eller upphäva* områdesbestämmelser gäller först sedan beslutet har *fått* laga kraft.

Bestämmelser som innebär att beslutet kan få tillämpas innan det har vunnit laga kraft finns i 13 kap. 17 § tredje stycket.

9 kap.

28 §

Om ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd eller av ett påbörjat arbete för att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, får byggnadsnämnden besluta att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän frågan om expropriationstillstånd har avgjorts eller planarbetet har avslutats. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningen om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Om ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd eller av ett påbörjat arbete för att anta eller upphäva en detaljplan eller *anta, ändra eller upphäva* områdesbestämmelser, får byggnadsnämnden besluta att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän frågan om expropriationstillstånd har avgjorts eller planarbetet har avslutats. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningen om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Första stycket gäller inte om kommunen påbörjat ett arbete för att anta en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

36 §

Om ett beslut att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser inte har vunnit laga kraft, får ett bygglov, rivningslov eller marklov för en åtgärd som avses att vidtas inom det område som detaljplanen eller områdesbestämmelserna omfattar ges med villkoret att planbeslutet vinner laga kraft. Beslutet om lov ska i så fall innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har vunnit laga kraft.

Om ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan eller *anta, ändra eller upphäva* områdesbestämmelser inte har vunnit laga kraft, får ett bygglov, rivningslov eller marklov för en åtgärd som avses att vidtas inom det område som detaljplanen eller områdesbestämmelserna omfattar ges med villkoret att planbeslutet vinner laga kraft. Beslutet om lov ska i så fall innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har vunnit laga kraft.

Första stycket gäller inte för ett beslut att anta en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

11 kap.

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 30, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
2. regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
3. en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs,
4. strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
5. en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Första och andra styckena gäller inte för reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

15 §

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta eller upphäva en detaljplan eller *anta, ändra eller upphäva* områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs

intresse som avses i 10 § andra stycket 1 eller 2.

för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1 eller 2.

16 §

Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen.

1. besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. behövs för att detaljplanen eller områdesbestämmelserna *ska kunna* antas, ändras eller upphävas, och

2. anta, *ändra* eller upphäva detaljplanen eller områdesbestämmelserna.

1. besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. behövs för att detaljplanen *ska kunna antas eller upphävas* eller områdesbestämmelserna antas, ändras eller upphävas, och

2. anta eller upphäva detaljplanen eller *anta, ändra eller upphäva* områdesbestämmelserna.

12 kap.

9 §

Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta *eller ändra* detaljplaner eller områdesbestämmelser, om

1. nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och

2. den fastighet som bygglovets avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna.

Det som enligt första stycket gäller i fråga om en byggnad ska också tillämpas på en anläggning som kräver bygglov enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §.

Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta detaljplaner eller *upprätta eller ändra* områdesbestämmelser, om

13 kap.

1 §

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725):

1. kommunfullmäktiges beslut om översiktsplan,

2. kommunfullmäktiges beslut om planeringsstrategi för översiktsplanering,

3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta, *ändra* eller upphäva detaljplaner eller områdesbestämmelser,

3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta eller upphäva detaljplaner eller *anta, ändra eller upphäva* områdesbestämmelser,

4. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att fatta beslut om skyldighet för fastighetsägare att betala kostnader för gator och andra allmänna platser eller att fatta beslut om villkoren för sådan betalning,

5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser,

5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta eller upphäva en detaljplan eller *anta, ändra eller upphäva* områdesbestämmelser,

6. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut om grunderna för skyldighet att betala kostnader för gator och andra allmänna platser och om generella villkor för sådan betalning,

7. kommunfullmäktiges beslut om taxa i ärenden hos byggnadsnämnden,

8. kommunens beslut om riktlinjer för exploateringsavtal,

9. regionfullmäktiges beslut om regionplan, och

10. regionfullmäktiges beslut om aktualitetsprövning av regionplan.

2 a §

Kommunala beslut att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen.

Kommunala beslut att anta eller upphäva en detaljplan eller *anta, ändra eller upphäva* områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen.

11 §

Ett beslut att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan eller *anta, ändra eller upphäva* områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte

1. om beslutet har gått emot sakägaren genom att förslaget ändrats efter granskningstiden,

2. om överklagandet grundas på att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, eller

3. ett beslut att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket.

3. ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket.

12 §

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga

1. ett beslut att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket denna lag, och

1. ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket denna lag, och

2. ett beslut att ge bygglov eller positivt förhandsbesked för en åtgärd som anges i 4 kap. 2 § första stycket 3 a och som ska föregås av en bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Rätten att överklaga enligt första stycket gäller dock inte beslut som rör Försvarsmakten, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk eller Försvarets radioanstalt.

13 §

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken eller en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 14 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken eller en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 14 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

16 §

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta, *ändra* eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 43–47 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan eller *anta, ändra eller upphäva* områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 43–47 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

Tiden för överklagande av ett beslut om lov eller förhandsbesked räknas, för alla som inte ska delges beslutet enligt 9 kap. 41 §, från den dag som infaller en vecka efter att beslutet har kungjorts i Post- och Inrikes Tidningar.

17 §

Den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser ska endast pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna.

Om myndigheten vid en prövning enligt första stycket finner att beslutet strider mot en rättsregel, ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Beslutet ska inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Ändringar som har ringa betydelse får göras utan kommunens medgivande.

Om kommunen begär det, får myndigheten förordna att det överklagade beslutet i sådana delar som uppenbarligen inte berörs av överklagandet får genomföras trots att överklagandet inte har avgjorts slutligt. Ett sådant förordnande får inte överklagas.

Vid prövning enligt första stycket ska reglering som omvandlas enligt 4

kap. 40 a § första stycket 1 inte prövas mot 2 och 4 kap.

14 kap.

7 §

Om en detaljplan eller områdesbestämmelser innehåller ett rivningsförbud eller om ett rivningslov vägras enligt 9 kap. 34 §, har fastighetens ägare rätt till ersättning av kommunen för den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om den skada som rivningsförbudet eller det vägrade rivningslovet medför är betydande i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten.

Första och andra styckena gäller inte för reglering som omvandlats enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

8 §

Om ett område som enligt en detaljplan har varit avsett för allmän samfärdsel kommer att helt eller delvis användas för ett annat ändamål eller få sitt höjdläge ändrat när en ny eller ändrad detaljplan genomförs, har den som äger en fastighet som ligger intill området rätt till ersättning av väghållaren för den skada som genomförandet av den nya eller ändrade detaljplanen medför för ägaren.

Om ett område som enligt en detaljplan har varit avsett för allmän samfärdsel kommer att helt eller delvis användas för ett annat ändamål eller få sitt höjdläge ändrat när en ny eller ändrad detaljplan genomförs, har den som äger en fastighet som ligger intill området rätt till ersättning av väghållaren för den skada som genomförandet av den nya detaljplanen medför för ägaren.

9 §

Om en detaljplan ändras eller upphävs före genomförandetidens utgång, har den som äger en fastighet rätt till ersättning av kommunen för den skada som ändringen eller upphävandet medför för ägaren.

En sådan rätt till ersättning gäller också om *ändringen* eller upphävandet sker efter genomförandetidens utgång och skadan avser en åtgärd som när genomförandetiden löpte ut omfattades av ett bygglovsärende som inte var slutligt avgjort.

Om en detaljplan ersätts av en ny detaljplan eller upphävs före genomförandetidens utgång, har den som äger en fastighet rätt till ersättning av kommunen för den skada som ändringen eller upphävandet medför för ägaren.

En sådan rätt till ersättning gäller också om *antagandet* eller upphävandet sker efter genomförandetidens utgång och skadan avser en åtgärd som när genomförandetiden löpte ut omfattades av ett bygglovsärende som inte var slutligt avgjort.

10 §

Om kommunen i en detaljplan inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 8 § 1 eller 16 § 3 eller i områdesbestämmelser inför en bestämmelse som avses i 4 kap. 42 § andra stycket, har den som äger en fastighet som berörs av bestämmelsen rätt till ersättning av kommunen för den skada som bestämmelsen medför.

Rätten till ersättning gäller dock endast om bestämmelsen innebär att pågående markanvändning avsevärt försvåras inom berörd del av fastigheten.

Första och andra styckena gäller inte bestämmelser om rivningsförbud. För sådana bestämmelser gäller i stället 7 §.

*Första och andra styckena gäller
inte för reglering som omvandlats
enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.*

-
1. Denna lag träder i kraft den xx 20xx
 2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den xx 20xx och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Regeringen föreskriver i fråga om plan- och byggförordningen (2011:338) att 2 kap. 1, 3 a och 4 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Under ett samråd om ett förslag att anta, *ändra* eller upphäva en regionplan, en översiktsplan, *en detaljplan* eller områdesbestämmelser ska länsstyrelsen på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande.

Under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en regionplan, en *översiktsplan* eller områdesbestämmelser *eller anta eller upphäva en detaljplan* ska länsstyrelsen på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande.

Om förslaget avser en detaljplan eller områdesbestämmelser, behöver länsstyrelsen dock inte underrätta

1. lantmäterimyndigheten och myndigheter som är sakägare och som kommunen ska samråda med enligt 5 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900), eller

2. andra myndigheter än de som har invänt mot översiktsplanen, utom när förslaget saknar stöd i översiktsplanen eller särskilt berör myndigheten.

3 a §

Om en detaljplan antas, *ändras* eller upphävs, ska länsstyrelsen så snart som möjligt underrätta de statliga myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av beslutet.

Om en detaljplan antas eller upphävs, ska länsstyrelsen så snart som möjligt underrätta de statliga myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av beslutet.

1. Denna förordning träder i kraft den xx 20xx.

2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den xx 20xx och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

2 Bakgrund

2.1 Regeringens uppdrag till Boverket

I september 2023 fick Boverket i uppdrag av regeringen att beskriva och utvärdera regelverket för ändring av detaljplan samt göra en översyn av gällande rätt och rättstillämpningen i fråga om olagliga planbestämmelser.

Utvärderingen skulle utgå från kommunernas och länsstyrelsernas erfarenheter av att tillämpa regelverket för ändring av detaljplan. Inom ramen för uppdraget skulle Boverket även redovisa hur regelverket påverkar förutsättningarna för kommuner att digitalisera äldre detaljplaner samt analysera förutsättningarna för att genom ett ändringsförfarande ändra användningen i detaljplan. Uppdraget innebar även att Boverket skulle redovisa en analys av förutsättningarna i övrigt för ett effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert ändringsförfarande.

Uppdraget skulle utgå från de problembeskrivningar som identifierats och formulerats i tidigare rapporter från Boverket.

Uppdraget innebar även att göra en översyn av gällande rätt och rättstillämpning i fråga om olagliga planbestämmelser.

I mars 2024 förlängdes uppdraget för att ge Boverket tillräckligt med tid för att utreda möjligheten att utöka befintliga byggrätter genom ändring. Boverket fick också i uppdrag att lämna de förslag till författningsändringar som bedömdes nödvändiga för att uppnå syftet med uppdraget.

2.2 Skälen till uppdraget

Det finns behov av att se över regelverket för ändring av detaljplan. Detta lyftes bland annat i Boverkets rapport 2023:3 ”Uppdrag om fler lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö”. I rapporten påtalas bland annat att reglerna som gäller vid ändring av detaljplan inte är anpassade för digital hantering och att många kommuner upplever problem när ändringar ska göras i äldre detaljplaner som bara finns i analog form. I rapporten beskrivs att regelverket behöver ändras och förtydligas för att det ska gå att göra rätt och få ut nyttorna med digitaliseringen.

Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, redovisade 2023, i rapporten ”Ett år med digitala detaljplaner – Kommunala erfarenheter av nytt regelverk för detaljplanering”, att nästan hälften av landets kommuner anser att ändring av detaljplan är svårt att hantera i och med de nya reglerna om digitalisering av planhandlingar.

Boverket får också varje år många frågor gällande ändring av detaljplan. Frågorna handlar framför allt om hur ändringar ska göras i praktiken, vilken typ av ändringar som kan göras och hur kraven på digital information aktualiseras vid ändring.

Utifrån det ovan angivna har regeringen i uppdraget angett att det finns behov av att närmare analysera vilka eventuella tillämpningssvårigheter som finns i regelverket för ändring av detaljplan för att fullt ut kunna bedöma behovet av nya åtgärder på området.

I skälen till uppdraget beskriver regeringen vidare att det har uppmärksamats att detaljplaner ibland innehåller olagliga planbestämmelser – alltså bestämmelser som inte har stöd i nuvarande eller äldre lagstiftning. Samtidigt har det i mark- och miljödomstolarna utvecklats en praxis med innebörden att även olagliga planbestämmelser i huvudsak får rättsverkan vid lovprövning. Bygglövsutredningen har i sitt betänkande SOU 2021:47 ”Ett nytt regelverk för bygglov, del 2” ansett att frågan bör ses över, då det finns flera skäl som både talar för och emot att sådana planbestämmelser kan få rättsverkan vid en efterföljande lovprövning.

2.3 Samverkan och erfarenhetsinhämtning

Underlaget till den utvärdering av reglerna för ändring av detaljplan som genomförts i detta regeringsuppdrag kommer från de frågor som under många år kommit in till Boverket, framför allt genom telefon- och mailfrågor men även vid konferenser, möten och utbildningar.

Inom ramen för regeringsuppdraget har en workshop genomförts med deltagare från Boverket samt planhandläggare från kommuner, länsstyrelser och konsultfirmor. Under workshopen lyftes deltagarnas erfarenheter från de problem som de har ställts inför i samband med ändring av detaljplan i praktiken. Under workshopen diskuterades också möjliga lösningar för att göra ändring av detaljplan till ett mer effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert planeringsverktyg.

Workshopdeltagarna har under arbetet med uppdraget därefter fungerat som en referensgrupp och svarat på frågor och diskuterat vägval som uppstått.

Avstämningar har också gjorts med SKR.

3 Gällande regelverk för ändring av detaljplan

Det finns inget samlat regelverk för ändring av detaljplan. Ändring av detaljplan styrs inte bara i PBL utan också genom förvaltningsrättsliga principer. Även arkivlagen påverkar hur en ändring kan göras. I PBL följer ändring av detaljplan i stort de regler som gäller för framtagande av ny detaljplan. Regler om ändring av detaljplan finns framför allt i 4–5 kap PBL, Boverkets föreskrifter om detaljplan och i Boverkets föreskrifter om planbeskrivning.

3.1 Allmänna förutsättningar för ändring

När det gäller ändring av detaljplan finns det två begrepp som kan behöva förklaras; antagande och ändring.

Med *antagande* menas ett beslut som gör att en rättsverkande handling uppstår. Det kan vara olika handlingar, till exempel en författning, som en lag eller föreskrift, en policy eller en detaljplan. Detaljplanen och antagandebeslutet är alltså två skilda saker och detaljplanen har en egen rättsverkan när den fått laga kraft.

Med *ändring* av ett beslut menas att beslutet får ett nytt innehåll utan att det upphävs. Beslutet står fast till den del det inte ändras. Vid ändring av en rättsverkande handling, som en detaljplan, är det inte antagandebeslutet som ändras utan handlingen i sig. Ändring av detaljplan innebär alltså att en detaljplan ges ett nytt innehåll.

Det finns ingen lag som reglerar hur ett beslut eller en rättshandling ska ändras. Det kan därför göras på olika sätt beroende på typ av beslut, vad beslutet handlar om samt vem eller vilka som berörs. I vissa typer av beslut kan det vara möjligt att tillföra ändringen direkt i beslutet, till exempel genom att anteckna för hand på beslutshandlingen. Ett annat sätt kan vara att ändringen beslutas i en ny handling som tillförs akten. Det ändrade beslutet behöver också expedieras eller på annat sätt komma till kännedom för de som berörs.

När det gäller ändring av detaljplan finns det inga bestämmelser i PBL som anger i vilka fall ändring får användas, eller hur ändringen ska införas i detaljplanen. Det innebär att begreppet ändring i grunden ska förstås som vilken ändring som helst, oavsett lagstiftning. Det finns dock andra faktorer som påverkar hur en ändring av detaljplan kan göras.

Det får bara finnas en detaljplan för ett geografiskt område och enligt 4 kap. 30 § PBL ska en detaljplan bestå av en plankarta. Så som Boverket tolkar paragrafen innebär det att det bara kan finnas en plankarta för ett

geografiskt område. Fastighetsindelningsbestämmelser får dock redovisas på en särskild karta om det är nödvändigt för att planen ska bli tydlig (4 kap. 30 § andra stycket PBL).

Eftersom en detaljplan bara kan ha en plankarta, och ett område bara kan omfattas av en detaljplan, är det inte möjligt att göra ändringsplaner, tilläggsplaner eller liknande som ska gälla tillsammans med den ursprungliga planen. Det innebär att en ändring av detaljplan måste göras i den antagna detaljplanen. När beslutet om ändring fått laga kraft är det planen i sin ändrade form som blir juridiskt gällande.

3.1.1 Arkivlagstiftningen

I arkivlagen regleras att när ett ärende hos en myndighet har slutbehandlats ska de allmänna handlingarna i ärendet arkiveras (3 §). Efter att en detaljplan har fått laga kraft är planen att betrakta som en upprättad handling som ska arkiveras och bevaras. När detta gjorts är detaljplanen en arkivhandling som inte får förstöras eller skadas (6 § 3). En arkivhandling kan därför inte ändras eller justeras. Handlingar kan behövas i olika situationer, för att dokumentera den nu gällande detaljplanen men också för att kunna följa upp att den administrativa hanteringen var korrekt, för att kontrollera olika bestämmelser genom tiderna med mera. Kulturarvsvärdet är också en viktig aspekt när det kommer till äldre detaljplaner.

Eftersom ändringen ska införas i detaljplanen, finns här en motsättning mellan arkivlagen och PBL. Att ta fram en arkiverad detaljplan och rita in ändringen direkt i planen innebär att handlingen förstörs eller skadas, vilket inte är tillåtet. I lagen eller dess förarbeten finns dock inte beskrivet något annat tydligt sätt att införa ändringen i detaljplanen.

3.1.2 Tydlighetskravet

Tydlighetskravet i 4 kap. 32 § andra stycket PBL innebär att alla ändringar måste kunna redovisas på ett tydligt sätt. Om ändringen inte kan redovisas på ett tydligt sätt behöver i stället en ny detaljplan antas. I förarbetena till ÄPBL bedömde lagstiftaren att lagens krav på tydlighet var tillräckligt för att hindra att planändringar skulle leda till svåröverskådliga planer.¹ Detta behöver visserligen ses i sin historiska kontext, eftersom planer vid den tidpunkten ritades för hand på papper. Även om begränsningarna inte är desamma när en detaljplan ritas digitalt, är tydlighetskravet dock fortfarande relevant vid ändring.

Tillsammans med det faktum att en ändring måste införas i detaljplanen, innebär tydlighetskravet att det kan finnas planer där ändring inte kan tillämpas, endast på grund av att ändringen inte kan redovisas i plankartan på ett tydligt sätt.

¹ Prop. 1990/91:146, s. 47.

3.2 För vad kan en detaljplan ändras

Ändring av detaljplan kan användas för att anpassa planen till nya förhållanden och hålla den aktuell, utan att genomföra hela den lämplighetsprovning som görs vid upprättandet av en ny plan. Det finns dock ingen uttalad gräns i PBL för vad som kan göras inom ramen för ändring. Det som kommunerna har att förhålla sig till i bedömningen är endast om ändringen ryms inom syftet för den ursprungliga planen samt om det är möjligt att uppfylla tydlighetskravet. Ändring av detaljplan kan göras för justering, borttagande och införande av bestämmelser i en detaljplan samt upphävande av en geografisk del av en detaljplan.

Tydlighetskravet medför att det kan vara olämpligt att vidta alltför omfattande ändringar i en plan. Det har i förarbetena formulerats att om avsikten till exempel är att förändra huvudsyftet med en plan torde det vara bäst att upphäva den och anta en ny.²

Vid ändring behöver kommunen alltså förhålla sig till den ursprungliga planens syfte. Boverket har tolkat rättsläget för ändring av detaljplan i förhållande till tydlighetskravet som att ändringen ska rymmas inom syftet för den ursprungliga detaljplanen eller, annorlunda uttryckt, att ändringen ska vara förenlig med planens syfte. MÖD har i rättspraxis tagit fasta på uttalandena i förarbetena till PBL och i linje med Boverkets tolkning gjort bedömningar avseende om en planändring ryms inom eller är förenlig med den gällande planens huvudsakliga syfte.³ Om det inte finns något uttryckligt syfte angivet i den gällande planen behöver det göras en bedömning av vad det övergripande syftet med planen anses vara.

Att en ändring behöver rymmas inom eller vara förenlig med detaljplanens syfte innebär att det i de allra flesta fall inte går att ändra användning genom ändring av detaljplan. Endast mindre ändringar av användningsbestämmelser är möjliga under förutsättningen att ändringen ryms inom eller är förenlig med syftet och att den ursprungliga detaljplanens grundstruktur bevaras.

Exempel på vad ändring av detaljplan kan användas till är att justera äldre planer genom att öka eller minska byggrätten, att föra in bestämmelser om skydd av kulturmiljöer eller bestämmelser för klimatanpassning.⁴ Ändring kan även användas för att ändra huvudmannaskap för allmänna platser, förlänga eller förnya planens genomförandetid eller för att föra in, justera eller ta bort fastighetsindelningsbestämmelser (4 kap. 18, 21 och 24 §§ PBL). Ändring av detaljplan går dock inte att tillämpa för att utöka

² Prop. 1990/91:146 s. 48.

³ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens domar den 18 juli 2023 i mål nr P 2162–22 och den 24 januari 2024 i mål nr P 12388-22.

⁴ Jfr prop. 1990/91:146 s. 48.

ett detaljplaneområde, då det nya markområdets lämplighet inte har prövats tidigare.

3.3 Planbestämmelser vid ändring

Befintliga bestämmelser som justeras eller nya som införs vid en ändring ska, precis som vid antagande av en ny plan, ha stöd i 4 kap. PBL och följa Boverkets föreskrifter om detaljplan.

I föreskrifterna anges hur en del bestämmelser ska formuleras. I de fall föreskrifterna inte anger någon bestämmelseformulering för det som ska regleras får kommunen formulera egna planbestämmelser. Planbestämmelserna ska formuleras tydligt så att det klart framgår vad de reglerar och vilken verkan de kommer att få (4 kap. 32 § PBL).

För planer som påbörjats efter den 31 december 2021 finns krav i 2 kap. 5 a § PBF att detaljplaner ska utformas så att uppgifterna i dem kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Dessa krav finns preciserade och utvecklade i Boverkets föreskrifter om detaljplan. Olika regler gäller beroende på om den detaljplan som ändras upprättades enligt föreskrifterna eller inte.

Vid ändring av detaljplaner som upprättats enligt Boverkets föreskrifter om detaljplan ska de ändrade planbestämmelserna uppfylla samtliga regler i föreskrifterna. I föreskrifterna finns regler som gäller särskilt för ändringen (2 kap. 4 §).

Vid ändring av detaljplaner som inte upprättats enligt Boverkets föreskrifter om detaljplan finns det vissa undantag gällande krav på digitala kopplingar (2 kap. 3 och 5–7 §§). Detta då den ursprungliga planen oftast saknar digital information att koppla informationen om ändringen till. Detta innebär att det i dessa planer endast är krav på digital information för den eller de bestämmelser som ändras.

3.4 Ändring före och efter genomförandetidens utgång

En detaljplan kan enligt 4 kap. 39 § PBL inte ändras före genomförandetidens utgång om någon berörd fastighetsägare motsätter sig det, förutom om ändringen behövs på grund av nya förhållanden av stor allmän vikt som inte har kunnat förutses vid planläggningen eller för att föra in fastighetsindelningsbestämmelser. Efter genomförandetidens utgång däremot så framgår av 4 kap. 40 § PBL att de rättigheter som har uppkommit genom detaljplanen inte längre hindrar att detaljplanen ändras.

Om en detaljplan ändras före genomförandetidens utgång har den som äger en fastighet inom planområdet rätt till ersättning av kommunen för den ekonomiska skada som detta medför (14 kap. 9 § PBL). Samma rätt till ersättning gäller också efter genomförandetidens utgång om skadan

avser en åtgärd som, när genomförandetiden löpte ut, omfattades av ett bygglovsärende som inte var slutligt avgjort.

3.5 Prövningens omfattning

All planläggning ska enligt 2 kap. 2 § PBL syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till dess beskaffenhet, läge och behov. Lämplighetsprövningen utgår från andra kapitlet i PBL som innehåller de allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och lokalisering, placering och utformning av bebyggelse. Vid ändring av detaljplan är det enbart lämpligheten för det som ändras som ska prövas. Detta innebär bland annat att prövningen av lämpligheten av en ny planbestämmelse ska omfatta det som påverkas av bestämmelsen. Även borttagande av bestämmelser ska prövas utifrån hur det påverkar omgivningen.

Egenskapsbestämmelser är alltid kopplade till en användning och vid justering, borttagande eller införande av egenskapsbestämmelser behöver bestämmelsens lämplighet prövas utifrån den användning som regleras. För en ändring där exempelvis den högsta tillåtna utnyttjandegraden ökas inom ett område med användningen bostäder behöver alltså lämpligheten av ett mer omfattande bostadsbyggande prövas, inte bara av en ökad byggnadsvolym.

Strandskydd inträder eller återinträder inte vid ändring så som är fallet när en detaljplan ersätts med en ny plan enligt 7 kap. 18 g § miljöbalken och 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken. Det innebär att frågor om upphävande av strandskydd inte prövas vid ändring.

3.6 Planprocesser

Vid ändring av en detaljplan är utgångspunkten enligt 5 kap. 38 § PBL att kommunen ska tillämpa motsvarande process som gäller vid framtagande av en ny detaljplan. Ett utökat förfarande borde i de flesta fall inte vara aktuellt vid ändring av detaljplan eftersom sådana planärenden sannolikt är för omfattande för att behandlas som en ändring.

Av 5 kap. 38 a och 38 c §§ PBL framgår att om ändringen enbart gäller förlängning av genomförandetiden eller borttagande av vissa fastighetsindelningsbestämmelser kan ett förenklat förfarande tillämpas.

Vid en ändring för att förlänga genomförandetiden kan processen förenklas så att kommunen inte behöver göra någon underrättelse eller granskning. Den förenklade processen innebär också att samrådskretsen kan begränsas till endast lantmäterimyndigheten och kända sakägare inom det område som berörs av ändringen. I övrigt är processen densamma som vid antagande av en ny detaljplan.

Vid ändringar som innebär att fastighetsindelningsbestämmelser tas bort kan processen förenklas så att samråd inte behöver ske med andra kommuner eller sakägare utanför det berörda området och beslut om ändring kan tas direkt efter samråd. I övrigt är processen densamma som vid antagande av en ny detaljplan.

3.7 Planbeskrivning

Enligt Boverkets föreskrifter om planbeskrivning ska den ändrade detaljplanens planbeskrivning kompletteras med en beskrivning av ändringen (2 kap. 15 §). Där ska bland annat ingå information om vad som ändras, varför kommunen valt att ändra planen i stället för att anta en ny eller upphäva en gällande plan samt motiven till de enskilda regleringarna.

Hur kompletteringen redovisas kan bero på hur planbeskrivningen ser ut och vilka ändringar som görs. Till exempel kan den samlas i ett avsnitt i planbeskrivningen, infogas som kompletteringar av befintliga avsnitt eller stycken, eller som bilaga till en analog planbeskrivning.

Kompletteringen av planbeskrivningen ska också uppfylla vissa krav på digital funktionalitet. Olika regler gäller beroende på när planen upprättats. Om detaljplanen upprättats enligt Boverkets föreskrifter om detaljplan ska kompletteringen till planbeskrivningen uppfylla samtliga krav på digital funktionalitet enligt Boverkets föreskrifter om planbeskrivning. Om detaljplanen som ska ändras inte upprättats enligt Boverkets föreskrifter om detaljplan behöver kompletteringen till planbeskrivningen däremot inte uppfylla alla krav på digital funktionalitet (3 kap. 5 § Boverkets föreskrifter om planbeskrivning).

3.8 Grundkarta och fastighetsförteckning

Som underlag för arbetet med att ta fram en detaljplan ska det enligt 5 kap. 8 § PBL, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet. Det finns inga särskilda krav på en sådan grundkarta när det gäller ändring av detaljplan. Beroende på vad ändringen omfattar kan en ny grundkarta behöva tas fram som underlag i ärendet. Det kan bli aktuellt om en planbestämmelse ska anpassas till förhållanden som ändrats sedan grundkartan till den ursprungliga planen togs fram, till exempel vid nya eller förändrade fastighetsgränser eller byggnader. När det gäller ändring av detaljplan innebär dock många ärenden justering av formuleringen av planbestämmelser, vilket inte kräver någon ny grundkarta.

Till detaljplanen ska enligt ovanstående bestämmelse även höra en aktuell fastighetsförteckning. Eftersom den ursprungliga fastighetsförteckningen ofta är inaktuell vid ändring är det i de flesta fall nödvändigt att ta fram en uppdaterad fastighetsförteckning i ändringsärendet. Denna behöver då endast omfatta de som berörs av ändringen.

3.9 Länsstyrelsens roll

Länsstyrelsens roll vid ändring av detaljplan är i de flesta fall densamma som vid framtagande av en ny detaljplan. Kommunen ska samråda med länsstyrelsen, som bland annat ska verka för att de statliga ingripande-grunderna enligt 11 kap. 10 § PBL tillgodoses (5 kap. 14 § PBL). Länsstyrelsen har också tillsyn över kommunens beslut om ändring enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL. Länsstyrelsens tillsyn är dock avgränsad till att omfatta enbart det som ändringen avser. Länsstyrelsen har med stöd av detta möjlighet att överpröva och upphäva ett beslut att ändra en detaljplan. Den ursprungliga planen kan dock inte upphävas då det enbart är ändringen som prövas.

Vid en ändring som endast innebär förlängning av genomförandetiden behöver kommunen inte samråda med länsstyrelsen (5 kap. 38 a § PBL). Länsstyrelsen kan då heller inte utöva tillsyn enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL över ändringen.

3.10 Lantmäterimyndighetens roll

Under detaljplaneprocessen är lantmäterimyndighetens roll främst att verka för att regleringen av fastighetsrättsliga frågor följer PBL (5 kap. 15 och 22 a §§ PBL).

4 Problembeskrivning

Det finns flera olika problem kopplade till ändring av detaljplan. I första hand handlar det om de juridiska förutsättningarna för ändring, men också hur ändringen ska redovisas och hur kraven på digital information aktualiseras vid ändring. En annan svårighet för kommunerna handlar om lämplighetsprövningens omfattning, till exempel hur stora ändringar som är lämpliga att hantera genom ändring och vad som behöver prövas.

4.1 Juridiska motsättningar

Som beskrivits under avsnitt 3.2 finns det motsättningar mellan PBL och arkivlagen när det gäller ändring av detaljplan.

En ändring av en detaljplan innebär att planen får ett nytt innehåll och därmed andra rättsverkningar. Som Boverket tolkar lagstiftningen kan det bara finnas en detaljplan för ett geografiskt område, och en detaljplan kan bara bestå av en plankarta. Det innebär att det inte är möjligt att göra en ändring genom att besluta om en ny plankarta som ska gälla tillsammans med den befintliga plankartan. Det är alltså inte möjligt att göra så kallade ändrings- eller tilläggsplaner. Vidare innebär arkivlagstiftningen att det inte är möjligt att redovisa ändringen direkt i originalet, eftersom det innebär att det arkiverade originalet skadas. Enligt Boverkets tolkning innebär detta en motsättning i regelverket, eftersom det uttryckligen framgår av PBL att detaljplaner kan ändras, samtidigt som det framstår som att det inte finns något sätt att göra ändringen på.

4.2 Tydlighet

Trots juridiska oklarheter när det gäller ändring framgår det uttryckligen av PBL att ändring är en möjlighet. För att kunna utnyttja den möjligheten har kommunerna behövt utveckla egna arbetssätt. Det finns dock flera praktiska problem som behöver hanteras, framför allt kopplat till tydlighetskravet.

4.2.1 Redovisning

Hur ändringar ska redovisas på plankartan vållar ofta problem för kommunerna. Ändringen ska redovisas på plankartan på ett tydligt sätt, vilket kan vara utmanande eftersom planer redovisas på papper eller pdfA. Att sudda, stryka eller skriva direkt på en pappersplan blir sällan tydligt. Justeringar av olika typer av rasterbeteckningar, som till exempel så kallad prickmark, är speciellt svåra att hantera. Planer ser också olika ut beroende på när de antogs och är framtagna med varierande redovisningstekniker, detaljeringsgrad och kvalitet. Det behövs därför oftast olika redovisningsmetoder och lösningar beroende på planen som ändras. Den

ursprungliga planens skick kan i vissa fall också göra att underlaget som ändringen ska redovisas på i sig är otydligt.

Svårigheterna innebär att det i många fall inte är möjligt att använda ändring. En ny plan måste då i stället tas fram, alternativt får den äldre planen fortsätta gälla trots att den kan vara inaktuell. Det medför alltså att kommunerna i många fall, där en ändring egentligen hade varit möjlig och lämplig, i stället behöver göra en mer omfattande lämplighetsprövning för att ta fram en ny plan.

4.2.2 Många ändringsbeslut

En lång rad beslut om ändring av en plan kan också leda till att plansituationen blir svåröverskådlig och otydlig. Det kan handla om att kommunen har gjort många ändringar på plankartan eller ändringar genom tillägg vilket innebär ytterligare plankartor som måste läsas ihop med originalplanen. I dessa situationer är det ofta inte möjligt att uppfylla tydlighetskravet vid ytterligare ändringar, utan en ny plan behöver tas fram.

4.2.3 Tolkning av analog och digital information

En gräns på en analog detaljplan utgörs av ett streck på en karta som behöver tolkas vid varje efterföljande prövning vilket kan innebära att olika tolkningar görs vid de olika tillfällena. När en ändring gjorts enligt föreskrifterna finns den ändrade planinformationen i plankartan, men den finns även digitalt. Den digitala informationen gör det möjligt att tolka gränserna i planen på samma sätt varje gång.

När den ursprungliga planen och ändringsbeslutet ska läsas och tolkas ihop, till exempel vid prövning av bygglov eller vid fastighetsbildning, kan en osäkerhet uppstå. Detta på grund av att den digitala informationen uppfattas som mer korrekt och därmed även används för att tolka gränser i den äldre planen. Till exempel kan den digitala ytan för en ändrad egenskapsbestämmelse avvika från den analoga ytan för användningen som tanken var att den skulle vara identisk med. Om avvikelserna är betydande och den digitala informationen används kan tolkningen innebära att markanvändningen ändras till att gälla i större eller mindre utsträckning än tidigare. Sådana tolkningar skulle kunna leda till att mark som tidigare inte lämplighetsprövats tas i anspråk, att fastigheter som tidigare ansetts vara planenliga inte längre anses vara det eller att det kan bli fråga om nya inlösenrättigheter eller inlösenkyldigheter.

4.2.4 Benämning av planen

Under arbetet med uppdraget har några kommuner tagit upp problemet med hur ändringar av detaljplaner ska benämnas. Det kan exempelvis handla om att den äldre detaljplanen som ska ändras är betecknad efter en fastighet som inte längre finns kvar. Det kan också vara att ursprungsplanen är av en typ som förr benämndes *Förslag till ändring av och tillägg till stadsplan för stadsdel X*. Under processen kan då namnet på ärendet

bli *Ändring av Förslag till ändring av och tillägg till stadsplan för stadsdel X*, vilket kan uppfattas som svårbegripligt.

4.3 Digital information vid ändring

De krav på digital information som finns för detaljplaner som påbörjats efter den 31 december 2021 omfattar även ändring av detaljplan. Däremot ställs det inte några sådana krav på den ursprungliga planen. Nyttan av den digitala informationen blir därför begränsad i och med att endast delar av informationen för planområdet blir tillgänglig som digital information.

Ett ytterligare problem är att Lantmäteriet i specifikationen för detaljplan till den nationella geodataplattformen, NGP, ställer ytterligare krav på den digitala informationen vid ändring av detaljplan än vad som följer av lagstiftningen. Specifikationens krav behövs för att den digitala informationen som laddas upp till NGP ska ha en geografisk förankring i en användningsbestämmelse. Att kraven är olika upplevs som motsägelsefullt av kommunen och skapar osäkerhet om hur den digitala informationen ska hanteras vid ändring av detaljplan.

4.3.1 Redovisning av digitaliserad detaljplan tillsammans med digital information enligt föreskrifterna

I samband med ändring väljer kommuner ofta att även digitalisera den ursprungliga planen, eller så finns en digitaliserad version av planen sedan innan. Vid förvaltningsbeslut och eventuella överklaganden är det detaljplanen i original som är juridiskt gällande. Ändringar kan därför inte göras på ett digitaliserat underlag utan behöver göras i den ursprungliga planen.⁵

När den digitaliserade planen redovisas tillsammans med en ändring kan det vara svårt att utläsa vilken information som hör till beslutet i det aktuella ändringsärendet och vilken som enbart är tolkad, digitaliserad, information. Det är skillnad på digitaliserad information och digital information som följer Boverkets föreskrifter. Den digitala informationen i en digitaliserad plan är tolkad information och har ingen juridisk status. Information i planer enligt Boverkets föreskrifter ska exakt motsvara den beslutade och juridiskt gällande regleringen. Om de olika typerna av information inte skiljs åt på ett tillräckligt tydligt sätt i redovisningen riskerar det att resultera i osäkerheter om vad det aktuella beslutet omfattar och vad som är juridiskt gällande.

4.3.2 Programvara

Kommuner har i olika sammanhang uttryckt att den programvara som finns att tillgå för att ta fram detaljplaner inte är anpassad för att kunna

⁵ Se till exempel Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts dom den 18 november 2021 i mål nr P 980-21.

hantera ändring av detaljplan på ett bra sätt. Då det inte finns en tydlig och enhetlig praxis för hur ändring av detaljplan ska redovisas finns det en osäkerhet över hur ändringar ska utföras i de olika programvarorna.

4.4 Prövning

4.4.1 Vad ryms inom ändring av detaljplan

Utvärderingen av de regler som tillämpas vid ändring av detaljplan visar att det är otydligt vad som kan ingå i en ändring och när det i stället krävs en ny plan. Det handlar både om vilken reglering som kan ändras och hur stor ändringen kan vara. Det som kommunerna har att förhålla sig till i bedömningen är endast om ändringen ryms inom syftet för den ursprungliga planen samt om det är möjligt att uppfylla tydlighetskravet.

I äldre planer är syftet ofta diffust och ibland saknas utskrivet syfte helt. Detta gör det svårt att bedöma om en ändring ryms inom den ursprungliga planens syfte. Det innebär att det ibland behöver tas fram en ny detaljplan där det, om det hade funnits ett tydligt syfte, annars hade kunnat göras en ändring av detaljplan.

I vissa fall kan det finnas behov av att göra ändringar som inte helt ryms inom syftet men som inte heller skulle medge åtgärder som strider mot det. Det kan handla om mindre justeringar i en i övrigt lämplig plan för att göra den mer användbar och anpassad till dagens behov. Exempelvis kan det ha uppkommit ett behov av en skyddsreglering av kulturmiljö där de värdebärande aspekterna har uppstått efter det att den ursprungliga detaljplanen beslutades och skyddsregleringen därför inte har uttryckligt stöd i syftet. Det kan också vara lämpligt att lägga till ytterligare en användningsbestämmelse för att till exempel komplettera ett bostadsområde med en butik eller bostäder i ett kontors- eller centrumkvarter.

Att det är komplicerat att ändra en plan har lett till att brister i gällande planer ofta tas om hand genom att avvikelser beviljas i lovhandläggningen. Lagstiftaren har också utökat möjligheten att medge avvikelser för exempelvis åtgärder som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse (9 kap. 31 c § 1 PBL). Detta kan leda till att det i vissa fall är möjligt att medge avvikelser som inte hade kunnat möjliggöras genom ändring. Boverket anser att det tyder på att det finns ett behov av att kunna uppdatera gällande planer på ett enklare sätt. Ändring av detaljplan görs genom en planprocess där olika intressen och synpunkter från sakägare vägs samman, medan prövning av bygglov utgår från en enskild lovansökan.

4.4.2 Avgränsning av prövningens omfattning

Det kan vara svårt för kommunerna att bedöma vad som ska prövas vid en ändring av detaljplan. Det är enbart de ändringar som görs som ska prövas. Prövningen ska dock omfatta även det som ändringen påverkar.

Det kan ofta vara svårt att bedöma vad som faktiskt påverkas av ändringen och därför behöver lämplighetsprövas, till exempel hur en ändrad höjd på byggnadsverk påverkar lämpligheten för den planlagda användningen. Denna problematik omfattar också vilka handlingar och utredningar som behöver tas fram.

Kommunerna upplever också svårigheter med att under planarbetet, på ett tydligt sätt, förmedla vad en ändring av detaljplan innebär, vilka frågor som ska prövas, vad det är som redan har prövats och således inte är möjligt att lämna synpunkter på.

4.4.3 Gränser

Även hantering av gränser i planer kan innebära ett problem vid ändring av detaljplan. Det gäller framför allt när detaljplanen har haft en grundkarta med för låg lägesnoggrannhet på exempelvis fastighetsgränserna, vilket medfört att gränserna i planhandlingarna inte stämmer överens med deras faktiska läge i verkligheten. Det kan också handla om att man vid genomförandet av någon anledning avvikit från gränserna i detaljplanen. Det kan vara olämpligt att göra ändringar utifrån en lägesmässigt inaktuell detaljplan. I en situation med felaktiga eller oprecisa gränser behöver kommunen således bedöma om det är möjligt att använda ändring.

4.4.4 Planläggning i befintlig bebyggelse

Kommunerna pekar på problem med planläggning i befintlig bebyggelse. En stor del av den befintliga bebyggelsen, framför allt bostäder i stadsmiljöer, klarar inte dagens krav på lämplighet enligt andra kapitlet PBL. Många krav, till exempel krav på friyta, dagsljus och buller, har skärpts eller förtydligats över tid. Det kan också vara så att störningar har uppkommit efter att planerna togs fram. Att i detaljplan ställa krav som innebär att den befintliga bebyggelsen klarar dagens krav är i de allra flesta fall inte möjligt då det inte finns några tillfällen i efterföljande processer att tillämpa sådana krav. Att ta fram en ny plan för en känslig markanvändning, som exempelvis bostäder, i dessa områden är därför inte alltid möjligt, även då detta skulle medföra en förbättring av situationen. Kommunerna efterfrågar därför möjligheten att i större utsträckning använda ändring som ett verktyg för att planlägga i befintlig bebyggelse.

4.5 Process

Utvärderingen visar att reglerna för detaljplaneprocessen generellt är svåröverskådliga. De olika typerna av förenklade förfaranden som finns redan idag används sällan på grund av oro för att göra processfel. Kommunerna som deltog i workshopen menar dock att de inte ser något problem med att använda det inarbetade standardförfarandet även vid ändring. Ytterligare förenklade processer skulle komplicera systemet än mer.

De moment som kommunerna i stället upplever som tidskrävande beskrivs vara de interna rutinerna i anslutning till de kommunala processerna med politiska beslutsvägar, frekvens i antal politiska möten och nämndsammanträden samt delegationsordningar. I PBL ställs inga krav om till exempel politiskt beslut inför samråd eller granskning. De interna rutiner och processer en kommun väljer att tillämpa är således inte någonting som regleras i PBL utan en aspekt som kommunerna själva har rådighet över.

Vissa processrelaterade problem upplevs svårare och mer komplexa när reglerna ska användas för ändring av detaljplan. Ett exempel är att avgöra vilka som är att betrakta som sakägare då samtliga sakägare i den ursprungliga planen inte nödvändigtvis berörs av den ändring som avses.

Det finns ingen större efterfrågan på ytterligare förenklade förfaranden för ändring av detaljplan, i så fall snarare på en generell översyn av processreglerna för att ta fram detaljplan. Kommunerna framhåller dock att det inte är processerna utan att det i första hand är problemen med redovisning och prövning som förhindrar och försvårar ändring av detaljplan.

4.6 Övriga arkiveringsproblem vid ändring

Utöver de problem som beskrivits när det gäller förbudet mot att skada eller förstöra arkivhandlingar kopplat till redovisning av ändring på en plankarta, finns det en problematik i att kommunarkivet är en annan myndighet än exempelvis byggnadsnämnden. När äldre detaljplaner har levererats till kommunarkivet är det därför oftast inte byggnadsnämnden som har rådighet över arkivhandlingen. En detaljplan finns dessutom inte bara hos kommunen utan även i lantmäterimyndigheten och länsstyrelsens arkiv. Vid ändring av detaljplan kan det uppstå problem om inte alla myndigheter har samma version av en detaljplan.

4.7 Upphävande av del av detaljplan

I dagsläget är det inte helt klarlagt om ett upphävande av en geografisk del av en detaljplan är ett beslut om ändring, eller upphävande. Enligt Boverkets mening är båda synsätten möjliga men denna oklarhet leder till frågor vid den praktiska handläggningen.

5 Diskussion och slutsatser

Problembeskrivningen visar att de viktigaste åtgärderna för att ändring av detaljplan ska kunna bli ett effektivt och ändamålsenligt planeringsverktyg är att lösa de juridiska motsättningarna, möjliggöra ett enkelt och enhetligt sätt att redovisa ändringar samt att utvidga vad som kan prövas genom ändring.

5.1 Juridiska motsättningar behöver lösas

Problembeskrivningen visar att det krävs författningsändringar för att kommunen ska kunna göra ändring av detaljplan på ett praktiskt och rättssäkert sätt och i enlighet med arkivlagstiftningen.

Utgångspunkten bör vara att bara en detaljplan ska gälla för ett område, och att detaljplanen ska bestå av en plankarta. En ändring av detaljplan bör därför resultera i en plankarta som redovisar detaljplanen som ändras tillsammans med ändringarna. Ändringsbeslutet behöver då åtminstone till någon del ersätta den befintliga planen för att inte fler än en plan ska gälla för samma område.

En jämförelse kan göras med hur författningar, som lagar, ändras. En lag beslutas av riksdagen. Detta kallas grundförfattning. Grundförfattningen ändras genom att riksdagen beslutar en lag om att ändra författningen. Ändringsförfattningen kan införas i grundförfattningen genom ett omtryck, vilket innebär ett beslut där grundförfattningen återges i sin helhet med ändringarna inarbetade. Ett annat sätt är att arbeta med en konsoliderad version som enbart sammanställs i informationssyfte och i sig inte har någon rättsverkan.

En hypotes skulle därför kunna vara att ett beslut om ändring också ska inkludera detaljplanen som ändras, utan att den gällande planen prövas på nytt. Det kan beskrivas som ett slags omtryckta detaljplaner. Ett praktiskt problem är dock att det är svårt att se hur ett ändringsbeslut som tas idag ska kunna inkludera en plan från äldre datum. En plan från 50-talet är ritad för hand på papper, medan en ändring som beslutas idag följer ett annat manér och har ett digitalt format. Sådana äldre planer har också beslutats med stöd av äldre lagstiftning och äldre planhandböcker och följer därmed ett annat system för reglering med planbestämmelser än idag. En omtryckt version av en författning måste dock helt motsvara grundförfattningen samt de ändringar som beslutats. Det är därför svårt att se att omtryck skulle vara fullt ut möjligt i praktiken när det gäller detaljplaner. Utöver detta måste tidigare ändringar som beslutats i planen sammanställas, vilka i sig kan vara beslutade och redovisade på helt olika sätt beroende på när beslutet togs.

Om beslutet om ändring ska ersätta detaljplanen som ändras, eller den geografiska del av planen som kommunen väljer, behöver kommunen därför ges rätten och skyldigheten att översätta och i viss mån korrigera planen till dagens system med krav på digital information. Detta kan återigen jämföras med författningar, där det är vanligt att ändringsförfattningen också omfattar delar av grundförfattningen där till exempel ett föråldrat språkbruk används.

Denna lösning kan beskrivas som ett slags omtryck, eftersom resultatet är ett beslut som ersätter det befintliga, men motsvarar innehållet i det befintliga till den del det inte ändras. Boverkets förslag måste dock gå längre och innefatta ett krav på att den äldre planen uppdateras till dagens system.

5.2 Digital planinformation ger möjligheter

Att de krav på digital information som ställs på ändringen också ställs på detaljplanen som ändras är en förutsättning för att kunna redovisa ändringar på ett enkelt och enhetligt sätt.

Att göra det möjligt att överföra gällande planer till dagens system hade inte bara underlättat möjligheten att arbeta effektivt med ändringar utan skulle också kunna bidra till kommunernas arbete med digitalisering av dessa planer. Om även planer som inte ändras kunde överföras och beslutas som juridiskt bindande, skulle det kunna ge ännu större effekt med betydande vinster för hela samhällsbyggnadsprocessen. Det arbete som kommunerna gör idag med att digitalisera planer hade då resulterat i reell nytta genom att tolkningen blir juridiskt gällande och kan användas vid till exempel efterföljande beslut.

Idag har regelverket för ändring inte någon direkt påverkan på kommunernas digitalisering av äldre detaljplaner eftersom digitalisering inte förekommer i lagstiftningen. Att införa en möjlighet att översätta planer hade alltså varit ett sätt att få med digitaliseringen i regelverket och påverka förutsättningarna för kommunerna att digitalisera äldre detaljplaner i en positiv riktning.

En del förutsättningar och förslag på lösningar för en övergripande digital omvandling av gällande detaljplaner har lämnats av Boverket i rapporten *Detaljplaners omvandling till enhetlig digital planinformation 2021:26*. De förslag som lämnades då avsåg mer än ändring och kunde därför vara mer långtgående än vad som ryms inom ramen för detta uppdrag.

5.3 Lämplighetsbedömning och utökad ändring

I uppdraget ingick att analysera förutsättningarna att ändra användning genom ändring. Problembeskrivningen visar att det i vissa fall kan finnas behov av att kunna göra ändringar som inte helt ryms inom syftet med

planen. Att genom detaljplaneprocessen göra en lämplighetsprövning för det som planeras är grunden vid detaljplanering och därmed även vid ändring. Boverket anser att det är viktigt att inte frångå denna princip genom att begränsa lämplighetsprövningen. Däremot skulle det vara möjligt att utvidga vad som kan prövas genom ändring så länge ändringen inte förändrar huvudsyftet med planen som tidigare prövats lämplig och att även ändringen bedöms lämplig utifrån 2 kap. PBL. Som framgått av problembeskrivningen finns det flera problem med dagens avgränsning av hur mycket som kan ändras. Det är viktigt att en ändring även fortsättningsvis förhåller sig till planens ursprungliga syfte så att den grundstruktur som lämplighetsprövats i planen bibehålls.

5.4 Inget behov av ny process

Boverket ser inget behov av en ny begränsad planprocess för att ändra detaljplaner. Att lägga till ytterligare processer, till de befintliga redan relativt svåröverskådliga, anser Boverket inte skulle underlätta arbetet med ändring. I första hand kan standardförfarandet tillämpas, men även utökad förfarande skulle kunna tillämpas vid ändring av detaljplan som inte uppfyller något av kriterierna för standardförfarande.

Om det som kan prövas genom ändring utvidgas kan det innebära att påverkan på sakägare och allmänhet ökar. Det demokratiska deltagandet i processen i form av bland annat samråd och granskning är därför fortsatt viktigt och bör inte begränsas.

Om möjligheten att översätta även planer som inte ändras införs så skulle dock en förenklad process kunna användas för detta. Översättningen skulle endast vara en tolkning vilket innebär att regleringen i stort skulle överensstämma med gällande plan. Eftersom gällande plan redan har genomgått en demokratisk planprocess finns inget behov av ytterligare en process med flera kommunikationssteg. Ett samråd skulle då kunna räcka för att ge berörda möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på den tolkning som kommunen gjort.

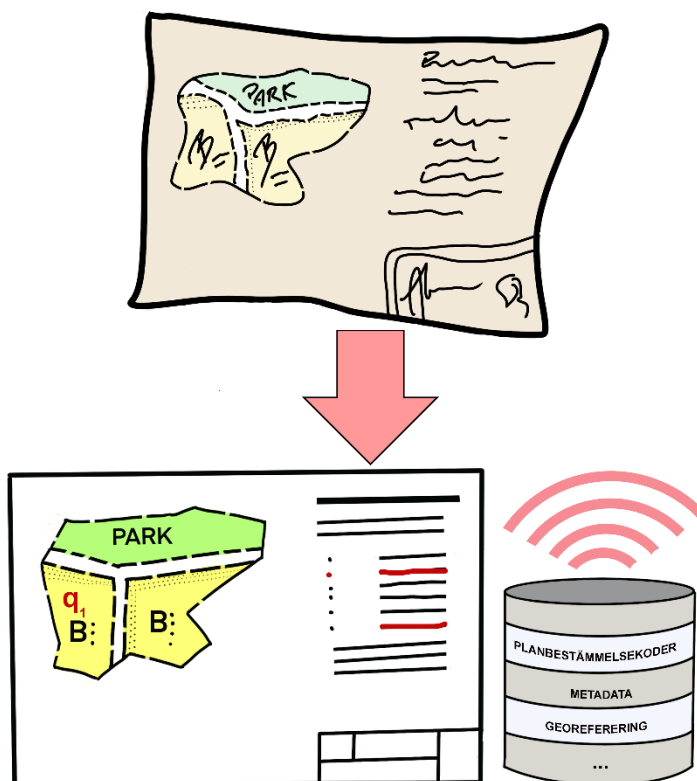
6 Boverkets förslag

Boverket lämnar nedanstående förslag som syftar till ett mer effektivt sätt att ändra detaljplaner samt utöka möjligheterna till vad som kan provas genom ändring. Boverket bedömer även att förslaget kommer att ge förutsättningar för en ökad digitalisering av detaljplaneinformation.

6.1 Detaljplaner ska ändras genom antagande av detaljplan

Boverket föreslår att detaljplaner ska ändras genom att kommunen antar en detaljplan som ersätter den gällande detaljplanen. En sådan plan innehåller den reglering från gällande plan som inte ska ändras och den reglering som ska ändras. Detta innebär i praktiken att kommunen ritar rent och översätter den ursprungliga planen till dagens system och gör ändringen i denna version. De delar av planen som endast bekräftar gällande förhållanden blir därmed en omvandling, en överföring av detaljplanen till dagens system för reglering i detaljplan som uppfyller kraven på digital information enligt 2 kap. 5 a § PBF och Boverkets föreskrifter om detaljplan.

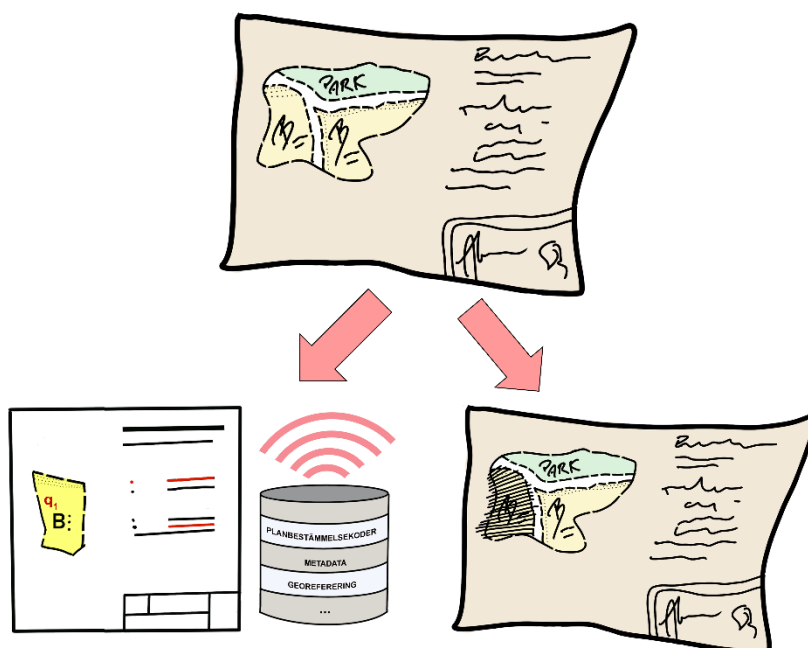
Figur 1.



När en detaljplan ändras ersätts den gällande planen med en ny plan med tillhörande digital information. Illustration: Boverket

För att ändra en plan behöver kommunen enligt förslaget upprätta en detaljplan och bestämma ett planområde. Inom planområdet måste regleringen överensstämma med gällande plan, med undantag för det som kommunen vill ändra. Detta innebär indirekt ett krav på kommunen att omvandla reglering som inte ändras. Detta är nödvändigt för att en ändring ska resultera i en fullständig detaljplan och underlättar även kommunens hantering genom att planen uppdateras till dagens system. Det gör det också enklare för kommunen att göra framtida ändringar i en plan som uppfyller kraven på digital information. Kommunen kan själv välja hur mycket av gällande plan som ska omvandlas genom avgränsningen av planområdet. Den del av den ursprungliga detaljplanen som inte ändras eller omvandlas fortsätter att gälla.

Figur 2.



När en del av en detaljplan ändras ersätts den gällande planen med en ny plan med tillhörande digital information. Den del som inte ersätts fortsätter att gälla. Illustration: Boverket

6.1.1 Omvandling kan omfatta små korrigeringar

Vid omvandling översätts regleringarna så långt det är möjligt direkt till nuvarande system. I många fall krävs det dock tolkningar och mindre justeringar av bestämmelserna för att de ska kunna översättas. Omvandling kan därför även omfatta små korrigeringar av regleringarna. Det kan till exempel handla om små korrigeringar av gränser och uppdelning av en planbestämmelse som reglerar flera saker. Det kan också handla om att justera en planbestämmelse till en färdigformulerad bestämmelse enligt Boverkets föreskrifter om detaljplan, i de fall justeringen endast innebär språkliga ändringar.

6.1.2 Omvandling av äldre reglering

Planbestämmelsekatalogen kan användas för att uppfylla föreskrifternas regler om planbestämmelser och koder för digital sökbarhet. Vad som får regleras i en detaljplan har dock ändrats över tid. Det innebär att det kan finnas bestämmelser i gällande planer som följde lagstiftningen när planen antogs men som inte följer dagens PBL. Dessa bestämmelser har därför inte någon motsvarighet i Boverkets föreskrifter om detaljplan eller i Planbestämmelsekatalogen. Om kommunen ska kunna omvandla sådana planer utan att behöva ändra bestämmelser som idag saknar lagstöd krävs att föreskrifterna utvecklas.

För att förenkla omvandlingen och tillämpningen av äldre planer finns även ett behov av att på generell nivå bestämma hur viss reglering som enligt övergångsbestämmelser gäller som planbestämmelser ska omvandlas utan att de ska räknas som ändring av detaljplan. Det rör till exempel planer där 39 § BS ska tillämpas och där det finns fastighetsplaner. Även bestämmelser om kvartersmark för allmänt ändamål, så kallade A-områden, behöver hanteras. Boverket föreslår att det ska regleras särskilt i PBL hur dessa ska hanteras.

6.1.3 Genomförandetid

Förslaget innebär att för planer där genomförandetiden inte gått ut ska den genomförandetid som kvarstår överföras både till reglering som ändras och reglering som inte ändras. Överföringen sker genom att kommunen bestämmer och anger den gällande planens genomförandetid i den nya planen.

Om kommunen genom ändring vill förlänga genomförandetiden för hela eller någon del av planen enligt 4 kap. 24 § ska dock den gällande planens genomförandetid bara bestämmas för de delar av planen där den inte förlängs.

Om genomförandetiden har gått ut i den gällande planen ska kommunen bestämma en ny genomförandetid för reglering som ändras. För reglering som omvandlas ska kommunen, enligt förslaget, ange att genomförandetiden har gått ut.

6.1.4 Ändring i planer med digitala uppgifter enligt kravet i PBF

Vid ändring av detaljplaner som redan följer nuvarande system med krav på digital information genom att de är upprättade enligt Boverkets föreskrifter eller har omvandlats enligt detta förslag krävs ingen tolkning av gällande reglering. När en ändring görs i dessa fall kan den digitala informationen användas direkt för att göra en ny plankarta i ändringsärendet.

6.1.5 Omvandling av detaljplan utan ändring

Vid en ändring ska all reglering som inte ändras omvandlas. Förslaget gör det också möjligt att anta en plan som endast innebär omvandling, utan ändringar. En sådan omvandling innebär endast att en gällande detaljplan med samtliga bestämmelser tolkas om till nuvarande system. Denna omvandling kan jämföras med den tolkning och digitalisering av gällande planer som många kommuner redan har genomfört och genomför idag. Den tolkade informationen vid omvandling blir dock juridiskt gällande genom antagandebeslutet.

6.1.6 Omvandlad reglering ska inte lämplighetsprövas

Förslaget innebär att det vid ändring endast är det som ändras i förhållande till gällande plan som ska prövas mot 2 och 4 kap. PBL. För reglering som endast omvandlas, det vill säga reglering i planen som överensstämmer med gällande plan, ska markens lämplighet enligt 2 kap. eller lagstödet för olika planbestämmelser enligt 4 kap. inte prövas på nytt. Detta gäller även om det, vid omvandlingen, görs små korrigeringar av regleringarna i planen.

För reglering som inte ändras i förhållande till gällande plan ska inte heller göras någon undersökning av om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

6.1.7 Planbeskrivning

När en ny plan antas behöver det finnas en planbeskrivning. Detta gäller även en detaljplan som ändras eller omvandlas enligt Boverkets förslag. Det är dock inte nödvändigt att ta fram all information på nytt utan informationen i den befintliga planbeskrivningen ska ingå i den nya. Detta kan göras på olika sätt beroende på förutsättningarna. Den gällande planens planbeskrivning är viktig för tolkningen av den omvandlade planens reglering.

Utöver den befintliga informationen ska planbeskrivningen ange hur den gällande planen har tolkats vid omvandlingen. Det handlar exempelvis om tolkning och omvandling av äldre bestämmelser som har en motsvarighet i dagens Planbestämmelsekatalog. Denna del av planbeskrivningen blir en form av tolkningsnyckel för att kunna se vilka bedömningar kommunen har gjort.

Kommunen ska också beskriva om ändringar har gjorts och i så fall vilka. Beskrivningen av ändringarna ska göras enligt Boverkets föreskrifter om planbeskrivning, som innehåller särskilda regler om planbeskrivningen vid ändring. Dessa föreskrifter kommer behöva uppdateras och justeras om förslaget träder i kraft.

6.1.8 Tillsyn och överklagande

Enligt förslaget ska reglering som endast omvandlas inte prövas mot 2 och 4 kap. PBL. Förslaget innebär därför att länsstyrelsens tillsyn och domstolens prövning vid överklagande ska begränsas i PBL.

Länsstyrelsen ska inte kunna utöva tillsyn enligt 11 kap. 10 och 11 §§ för reglering som omvandlas. Det gäller både planer där ändringar görs och planer som enbart omvandlas.

Domstolens prövningsram begränsas på motsvarande sätt. Vid ett överklagande ska domstolen inte pröva omvandlad reglering mot lagens krav. För den reglering som ändras föreslås ingen begränsning av länsstyrelsens tillsyn eller domstolens prövningsram.

Oavsett om planen innebär ändringar eller endast omvandling ska domstolen vid ett överklagande ta ställning till om planen tagits fram enligt de processuella reglerna i 5 kap. PBL.

Eftersom prövningsramen är olika för omvandlad och ändrad reglering behöver det tydligt framgå av planhandlingarna vilken information som är omvandlad och vilken reglering som är ändrad.

6.1.9 Process vid ändring av detaljplan

Boverket föreslår att de befintliga processerna för framtagande av ny detaljplan används även vid ändring. I första hand används standardförfarandet. I de fall ändringen inte uppfyller kriterierna för standardförfarande används ett utökat förfarande.

6.1.10 Förenklad process för omvandling av detaljplan

Vid omvandling av detaljplan kan kommunen använda den process som finns för förlängning av genomförandetiden enligt 5 kap. 38 a § PBL. Det innebär att kommunen inte behöver göra någon underrättelse eller granskning. Den förenklade processen innebär också att samrådskretsen begränsas till endast lantmäterimyndigheten och kända sakägare.

Förslaget innebär också att kommunen inte behöver skicka meddelande om att planen antagits till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, berörda kommuner och regioner.

Då omvandling endast bekräftar gällande reglering och inte ska prövas enligt 2 eller 4 kap. finns det ingen anledning för lantmäterimyndigheten att lämna några synpunkter avseende sådan reglering. Däremot ska lantmäterimyndigheten ge kommunen rådgivning och stöd när det gäller tolkning och justering av gränser i den gällande planen. Tolkningen av gränser i den gällande planen kan vara komplicerad eftersom den kan påverkas av andra beslut som fattats efter att planen antagits, om bygglov, fastighetsbildning med mera.

6.1.11 Planavgift

Förslaget innebär att kommunen ska få finansiera arbetet med planer som innebär omvandling eller ändring genom en planavgift.

6.1.12 Upphävande av en del av en detaljplan

Boverkets förslag innebär att ändring ska göras genom att en ny plan antas. Det är därför inte möjligt att upphäva del av detaljplan genom ändring. I stället ska det göras som ett upphävande.

Detta innebär endast en tolkning av gällande rätt och kräver inga författningsändringar. Att beslutet rubriceras som ett upphävande enligt PBL, i stället för en ändring, får ingen betydelse för beslutets effekter. De processuella reglerna påverkas inte (jfr 5 kap. 38 §).

6.2 Utvidgning av vad som kan prövas genom ändring

Förslaget innebär en utökning av vad som är möjligt att pröva genom ändring av detaljplan. Idag ska en ändring av detaljplan rymmas inom planens syfte. Boverket föreslår i stället att en ändring får göras om den inte motverkar den ursprungliga detaljplanens syfte. Detta innebär att det till exempel skulle kunna vara möjligt att ändra, lägga till och ta bort användningsbestämmelser, så länge huvudsyftet med planen inte förändras och ändringen bedöms lämplig utifrån 2 kap. PBL. Förslaget innebär att en ändring även fortsättningsvis ska förhålla sig till planens ursprungliga syfte så att den grundstruktur som lämplighetsprövats i planen bibehålls.

Boverket anser att detta utökar kommunens möjligheter att använda ändring som ett mer flexibelt verktyg och att det inte finns några direkta nackdelar med att ge kommunen möjlighet att använda ändring i situationer där det tidigare hade krävts att en ny plan antas. Eftersom lagens materiella krav i 2 och 4 kap. ska uppfyllas vid ändring torde en utvidgning inte kunna leda till några negativa konsekvenser för den byggda miljön.

Detta skulle också skapa bättre överensstämmelse mellan vad som idag går att bevilja i bygglov som en avvikelse från plan, se avsnitt 5.4.1. Det ska också noteras att lagstiftarens uttalanden att vad som kan omfattas av ändring begränsas av tydlighetskravet inte är något hinder för en utvidgning, eftersom Boverkets förslag innebär att ändring görs genom att en ny plan antas där all reglering finns samlad.⁶ Kravet på tydlighet kan alltså tillgodoses på ett nytt sätt genom Boverkets förslag.

⁶ Jfr prop. 1990/91:146 s. 47–48.

6.3 Författningskommentar PBL

4 kap. 22 §

Om en detaljplan som har genomförandetid kvar ersätts av en detaljplan enligt 40 a § ska kommunen bestämma att den gällande planens kvarvarande genomförandetid också ska gälla för den nya planen, om den inte ska förlängas enligt 24 §.

Om den gällande planens genomförandetid har gått ut gäller inte 23 §. Kommunen ska då

- 1. ange att genomförandetiden har gått ut för reglering som omvandlas enligt 40 a § första stycket 1, samt*
- 2. med tillämpning av 21 § bestämma en särskild genomförandetid för reglering som ändras enligt 40 a § första stycket 2.*

Någon genomförandetid ska dock inte gälla eller bestämmas för en detaljplanebestämmelse som upphävs.

Ett beslut att anta en detaljplan enligt förslaget till 4 kap. 40 a § PBL kan antingen innebära att gällande plan omvandlas eller att reglering ändras i förhållande till gällande plan. Vid antagande av detaljplan ska kommunen bestämma en genomförandetid enligt 4 kap. 21 § PBL. Förslaget innebär att reglering som endast omvandlas, det vill säga inte ändras i förhållande till gällande plan, inte ska prövas enligt PBL. Det är då inte heller rimligt att sådan reglering ska ges en ny genomförandetid. 4 kap. 22 § PBL behöver därför ändras.

Förslagets första stycke anger hur genomförandetid ska bestämmas när en detaljplan enligt 4 kap. 40 a § PBL ersätter en plan som har genomförandetid kvar. Den genomförandetid som kvarstår ska då överföras både till reglering som ändras och reglering som omvandlas. Överföringen sker genom att kommunen bestämmer och anger den gällande planens genomförandetid i den nya planen. När det gäller ändrad reglering överensstämmer detta i sak med nuvarande lagstiftning (jfr 4 kap. 22 § första stycket PBL).

Kommunen kan också välja att förlänga genomförandetiden för hela eller någon del av planen enligt 4 kap. 24 § PBL. I det fallet ska den gällande planens genomförandetid bara bestämmas för de delar av planen där den inte ska förlängas.

Andra stycket anger vad som gäller när en plan enligt 4 kap. 40 a § PBL ersätter en plan vars genomförandetid har gått ut. 4 kap. 23 § PBL, som annars hade inneburit en ny genomförandetid på 15 år, ska då inte tillämpas. I stället gäller olika regler för omvandlad respektive ändrad reglering.

För reglering som omvandlas enligt första punkten ska kommunen ange att genomförandetiden gått ut. Skälet är att flera andra paragrafer i PBL, till exempel 6 kap. 15 § eller 9 kap. 30 § 3 och 31 a §, är beroende av om genomförandetiden har gått ut. Det är inte önskvärt att vid tillämpning av

sådana bestämmelser behöva ta fram den äldre planen eller hålla reda på dess lagakraftdatum för att veta om genomförandetiden gått ut. I stället bör detta anges i den nya planen. Detta kan, precis som idag, anges på olika sätt, så länge det blir tydligt. För reglering som ändras enligt andra punkten ska kommunen bestämma en ny genomförandetid på 5–15 år enligt 4 kap. 21 § PBL, vilket överensstämmer med gällande rätt.

Tredje stycket innebär att någon genomförandetid inte gäller eller behöver anges i de fall en detaljplanebestämmelse upphävs. Detta överensstämmer också med gällande rätt.

Enligt nu gällande 4 kap. 22 § PBL behöver ingen genomförandetid heller anges för en ändring som innebär att en del av en detaljplan upphävs. Som Boverket tolkar bestämmelsen handlar den om att en geografisk del av en detaljplan upphävs genom ändring. Till följd av förslaget görs inte längre ett sådant upphävande genom ändring av detaljplan utan genom ett upphävandebeslut. 4 kap. 22 § PBL behöver därför inte längre ange hur genomförandetiden ska hanteras när en del av en detaljplan upphävs.

Det kan noteras att eftersom 4 kap. 22 § PBL får anses vara specialreglering avseende detaljplaner som antas enligt förslaget till 4 kap. 40 a § PBL, behöver det inte anges särskilt i paragrafen att 4 kap. 21 § PBL inte ska tillämpas för sådana planer.

Paragrafen justeras också språkligt för att överensstämma bättre med hur Boverkets förslag i övrigt är uttryckt.

4 kap. 33 c §

Vid antagande av en detaljplan enligt 40 a § gäller inte 33–33b §§ samt 34–35 §§. Planbeskrivningen ska dock ange hur gällande plan har tolkats samt innehålla en beskrivning av ändringar enligt 40 a § första stycket 2. Om den gällande planen har en planbeskrivning, ska informationen i den redovisas i den nya planbeskrivningen.

Eftersom en detaljplan enligt förslaget till 4 kap. 40 a § PBL både kan innehålla delar som ändras och delar som omvandlas, behöver regleringen om planbeskrivning anpassas.

Förslaget till 4 kap. 33 c § PBL innebär att planbeskrivningen ska innehålla en beskrivning av hur gällande plan tolkats. Beskrivningen av hur gällande plan har tolkats är nödvändig för att tydliggöra hur kommunen översatt planen till dagens system. Om kommunen gjort små korrigeringar, ska det ingå i beskrivningen av hur planen tolkats.

Förslaget innebär också att om planen innehåller ändringar, ska de beskrivas. Beskrivningen ska göras på liknande sätt som idag, det vill säga utifrån Boverkets föreskrifter om planbeskrivning. Det handlar bland annat om syftet med ändringen, förutsättningarna för ändringen med mera.

Sista meningen i stycket handlar om planbeskrivningen till den gällande planen. Om den gällande planen har en planbeskrivning kan den innehålla information som kan användas för att tolka reglering som omvandlas. Informationen i den gällande planens planbeskrivningen ska därför redovisas i den nya planens planbeskrivning. Paragrafen behöver inte närmare ange hur detta ska gå till, utan det kan göras på olika sätt, exempelvis genom att text och bild skannas digitalt och förs in som ett avsnitt i planbeskrivningen. Begreppet ”informationen” finns med för att tydliggöra att det inte är pappersdokumentet i sig som måste ingå, utan informationen.

Boverket avser att uppdatera Boverkets föreskrifter om planbeskrivning i den mån det behövs för att tydliggöra hur planbeskrivningen ska hanteras enligt detta förslag.

4 kap. 38 §

En detaljplan gäller till dess den upphävs eller ersätts av en ny detaljplan.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf.

Nuvarande paragraf anger inte om en detaljplan slutar gälla om den helt eller delvis ersätts av en ny detaljplan. Det kan dock bara gälla en detaljplan för ett geografiskt område, vilket innebär att ett beslut om att anta en ny detaljplan för ett redan planlagt område också måste innebära att den gällande planen ersätts av den nya. Det är inte nödvändigt att kommunen först upphäver den gällande planen för att kunna anta en ny. Boverket anser att detta bör förtydligas och föreslår därför att paragrafen anger att en detaljplan gäller tills den antingen upphävs eller ersätts av en ny detaljplan. Detta är också nödvändigt för att klargöra att en detaljplan enligt 4 kap. 40 a § PBL ersätter den gällande planen, även i de fall den inte innebär några ändringar.

Det är inte nödvändigt att ange att en detaljplan kan ersätta en gällande detaljplan till en viss avgränsad del och att den ursprungliga planen då fortsätter gälla till den del den inte ersätts. Detta omfattas av begreppet ”ersätts” enligt förslaget.

4 kap. 39 §

Före genomförandetidens utgång får en detaljplan inte upphävas eller ersättas av en ny detaljplan, om någon fastighetsägare som berörs motsätter sig det.

[...]

Första stycket gäller inte heller om detaljplanen ersätts av en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 40 a § första stycket 1.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL.

Nuvarande 4 kap. 39 § PBL anger att en detaljplan inte får ändras eller upphävas innan genomförandetiden gått ut om någon berörd fastighetsägare motsätter sig det, det så kallade markägarvetot. Så som Boverket tolkar bestämmelsen gäller den även situationen där en detaljplan ersätts av en ny (jfr RÅ 1995 ref. 78). Detta förtydligas i paragrafen, samtidigt som begreppet ”ändring” tas bort. Innebörden blir dock i sak densamma.

I paragrafens tredje stycke, som är nytt, framgår att fastighetsägare inte har något veto mot detaljplaner som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1 PBL. Sådana planer ska inte prövas mot 2 eller 4 kap. PBL och kan inte påverka de rättigheter som planen ger.

4 kap. 40 §

De rättigheter som har uppkommit genom detaljplanen hindrar inte att detaljplanen upphävs eller ersätts av en ny detaljplan efter genomförandetidens utgång.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf.

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.

Enligt förslaget ska ändring och omvandling av detaljplan göras genom att kommunen antar en detaljplan enligt denna paragraf. Kommunen kan anta en detaljplan som endast innebär en omvandling, det vill säga att gällande plan bekräftas, eventuellt med små korrigeringar. Det finns även möjlighet att anta en detaljplan med vissa ändringar i förhållande till gällande plan.

Att gällande plan bekräftas innebär att den nya och gamla planen får samma rättsverkan utifrån regleringen i detaljplanen. Det innebär inte något krav på att redovisa planen på samma sätt, eller krav på något visst format. Syftet är att kommunen ska kunna göra en ny version av en gällande plan enligt dagens system som uppfyller kraven på digital information enligt 2 kap. 5 a § PBF och Boverkets föreskrifter om detaljplan, utan att behöva pröva markens lämplighet på nytt.

Med små korrigeringar avses exempelvis uppdelning av en planbestämmelse som reglerar flera saker eller att justera en planbestämmelse till en färdigformulerad bestämmelse enligt Boverkets föreskrifter om detaljplan, i de fall justeringen endast innebär små språkliga förändringar. Det kan också handla om justeringar av gränser för att de ska överensstämma med de faktiska förhållandena, till exempel att flytta en användningsgräns någon meter för att överensstämma med en fastighetsgräns som anses överensstämma med gällande plan.

Med ändringar avses justeringar som är för omfattande för att kunna anses vara små korrigeringar. Det får förutsättas att ändringar, till skillnad från korrigeringar, ger regleringen en annan rättsverkan. Ändringar får dock bara göras så länge den gällande planens syfte inte motverkas. Detta är en utökning av möjligheten att göra ändringar jämfört med nuvarande rättsläge, som innebär att ändringar måste vara förenliga med den gällande planens syfte. Det innebär bland annat att detaljplanens användningsbestämmelser kan ändras, så länge planens övergripande syfte inte motverkas.

Förslaget innebär således att ingen ”ändring av beslut” i förvaltningsrättslig mening görs, utan att ett nytt beslut ersätter det tidigare och att det nya beslutet överensstämmer med det gällande med undantag för det som korrigeras eller ändras. Det bör också tilläggas att förslaget inte utesluter att en detaljplan med ändringar enligt punkt 2 också innebär små korrigeringar, eftersom det är tillräckligt att planen innebär något av dessa.

I de fall detaljplanen endast bekräftar eller innebär små korrigeringar av gällande plan, det vill säga omvandlas, ska regleringen inte prövas på nytt mot PBL. I 2 kap. räknas upp vilka allmänna intressen som ska beaktas vid planläggning och i 4 kap. anges hur kommunen får reglera genom detaljplan. Dessa kapitel ska enligt förslaget inte prövas för omvandlad reglering.

Motsatsvis ska reglering som ändras i förhållande till gällande plan prövas utifrån lämplighet och om det finns lagstöd för regleringen, vilket inte behöver anges i paragrafen. Ett beslut enligt förslaget är ett antagande av en ny detaljplan, och prövningen ska göras fullt ut till den del det inte finns några undantag.

Vissa krav som ställs på detaljplan träffar dock planen i sig och inte dess reglering. Dessa krav undantas inte, vare sig för omvandlade eller ändrade planer. Till exempel finns 4 kap. 30 § PBL, som bland annat anger att det ska finnas plankarta, Boverkets förslag till 4 kap. 33 c § PBL avseende planbeskrivningen, samt 4 kap. 22 § PBL, som handlar om hur genomförandetid ska hanteras vid antagande av en plan enligt 4 kap. 40 a § PBL.

Planen ska också uppfylla kraven på digital information enligt 2 kap. 5 a § PBF. Detta är en grundbult i förslaget och är nödvändigt för att ge kommunen ett lagstadgat verktyg för att omvandla detaljplaner till digital information. Kommunen avgör planområdets omfattning och behöver bara omvandla i den mån det bedöms lämpligt eller nödvändigt.

Avslutningsvis utvidgas kommunens möjlighet att göra ändringar genom att förslaget anger ”Under förutsättning att den gällande planens syfte inte motverkas”. Detta innebär att det till exempel skulle kunna vara möjligt att ändra, lägga till och ta bort användningsbestämmelser, så länge huvudsyftet med planen inte förändras och ändringen bedöms lämplig utifrån 2 kap. PBL. Att omfattningen av ändringar regleras i PBL innebär en tydligare avgränsning av hur ändring får tillämpas.

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 kvartermark 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.

Paragrafen handlar om hur vissa typer av äldre reglering ska hanteras när en detaljplan enligt 4 kap. 40 a § PBL antas. Övergångsbestämmelserna till PBL och ÄPBL innebär att viss reglering i äldre lagstiftning ska gälla som planbestämmelser. Detta innebär att delar av regleringen i planen inte syns på plankartan och inte går att överföra som digital information utan att införas som planbestämmelser i planen. Övergångsbestämmelserna träffar heller inte en ny detaljplan, även om den exakt motsvarar en äldre. En sådan reglering behöver därför införas som planbestämmelser i detaljplanen när den ersätts av en detaljplan enligt 4 kap. 40 a § PBL.

Första stycket innebär att exempelvis fastighetsplaner, som enligt övergångsbestämmelsernas nionde punkt gäller som detaljplanebestämmelser enligt 4 kap. 18 § PBL, ska införas som sådana planbestämmelser, det vill säga fastighetsindelningsbestämmelser. Om kommunen vill bestämma en annan indelning görs det genom ändring. Även så kallade 110 §-förordnanden, som enligt övergångsbestämmelsernas tionde punkt gäller som

planbestämmelser om villkor för lov enligt 4 kap. 14 § 1 PBL, ska införas som sådana bestämmelser i planen.

Andra stycket hanterar kravet på byggnaders avstånd till gräns i 39 § BS som gäller som planbestämmelse i vissa planer enligt övergångsbestämmelsernas femte punkt. Vid omvandling är det inte rimligt att hela 39 § BS ska anges som planbestämmelse i plankartan. Dels eftersom den inte är aktuell med dagens rättstillämpning, dels eftersom den vad Boverket uppfattar från rättspraxis ändå inte ska tillämpas fullt ut (jfr t.ex. MÖD P 1171–23). I stället ska kommunen ange en planbestämmelse om placering med stöd av 4 kap. 16 § PBL och ange avståndet mot gränsen till 4,5 meter. Detta överför den viktigaste regleringen från 39 § BS. Övriga delar i 39 § BS kan antingen anses vara inaktuella, eller tillgodoses genom 2 kap. 9 § PBL, som enligt 9 kap. 30 § PBL ska tillämpas även inom planlagt område. Skrivningen i 39 § BS om att närmare placering får medges under vissa omständigheter ska inte överföras som en del av planbestämmelsen, utan en närmare placering får i stället prövas enligt reglerna om liten i avvikelse i 9 kap. 31 b § PBL. Om kommunen vill bestämma något annat, till exempel ett annat avstånd än 4,5 meter till gräns, görs det genom ändring.

Att kommunen ska ange avståndet till ”gränsen” till 4,5 meter innebär inte att kommunen måste använda begreppet ”gränsen” i planbestämmelsens formulering. Andra formuleringar kan användas beroende på situation och vad 39 § BS faktiskt reglerar på den plats där placeringsbestämmelsen ska gälla.

I MÖD:s rättspraxis har tydliggjorts att 39 § BS, även om den enligt övergångsbestämmelser ska tillämpas i planen, inte reglerar avståndet mot alla gränser i planen utan endast mot ”granntomt”. Domstolen har angivit att ”Enligt Mark- och miljööverdomstolens mening tar termen ’granntomt’ som förekommer i den aktuella bestämmelsens andra stycke inte sikte på avstånd till gräns mot allmän platsmark när sådan mark inte är avsedd att förses med byggnader (jfr 36 § byggnadsstadgan)” (MÖD P 2769–22). I sådana situationer ska kommunen inte införa några placeringsbestämmelser enligt förslagets andra stycke.

Förslagets tredje stycke handlar om en annan typ av äldre reglering som skapar problem, nämligen kvartersmark för allmänt ändamål, så kallad Atomt eller A-område. För kvartersmark för allmänt ändamål där ändamålet inte är angivet, men det finns en pågående användning på platsen eller bygglov har beviljats för en viss användning utan att den kommit till stånd, ska kommunen ange den användningen i planen. Detta bidrar till ökad tydlighet, innebär ingen begränsning av vad som är möjligt att bevilja bygglov för och påverkar inte lösenrätten. I situationer där kvartersmarken för allmänt ändamål inte har någon användning i planen, någon

pågående användning eller ett bygglov för en viss användning, är stycket inte tillämpligt.

Det ska tilläggas att de krav på hantering av vissa typer av äldre reglering som framgår av detta förslag inte innebär att kommunen gör en ändring enligt 4 kap. 40 a § första stycket 2 PBL, eftersom justeringarna görs med stöd av denna paragraf.

5 kap. 1 §

Detta kapitel innehåller bestämmelser om hur en detaljplan upprättas, antas och upphävs, hur områdesbestämmelser upprättas, antas, ändras och upphävs, samt om besked från kommunen om att inleda en sådan planläggning.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

5 kap. 2 §

På begäran av någon som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta att en detaljplan antas eller upphävs eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs, ska kommunen i ett planbesked redovisa sin avsikt i frågan om att inleda en sådan planläggning.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

5 kap. 5 §

Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser att inleda en planläggning.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet

1. ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att

a) inledas, och

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

2. redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid planläggningen, om den som har gjort begäran om planbesked vill få besked om det.

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

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

5 kap. 11 a § fjärde stycket

[...]

Kraven enligt första-tredje styckena gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan redan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken, om planen omfattas av undantaget i 6 kap. 3 § andra stycket 1 samma balk eller för reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

Ett tillägg föreslås i slutet av 5 kap. 11 a § fjärde stycket PBL.

Nuvarande 5 kap. 11 a § PBL anger att kommunen inom ramen för samrådet ska göra en undersökning av om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta gäller även vid ändring av detaljplan, eftersom ändring omfattas av kravet på samråd och inte är undantagna från kravet på undersökning i PBL eller MB.

Författningsförslaget innebär att ändring och omvandling ska göras genom antagande av en detaljplan enligt 4 kap. 40 a § PBL. Boverket föreslår att reglering som omvandlas, till skillnad från reglering som ändras, inte behöver undersökas.

5 kap. 11 d §

En kungörelse ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå

1. att kommunen har tagit fram ett förslag till att anta eller upphäva en detaljplan, [...]

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf.

5 kap. 14 §, nytt tredje stycke

[...]

Första och andra styckena gäller inte för reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

Eftersom reglering som omvandlas inte ska prövas av kommunen enligt 2 eller 4 kap. PBL, omfattas den inte heller av länsstyrelsens tillsyn enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL.

Vid ett samråd om en ändring behöver länsstyrelsen därför inte lämna några synpunkter på reglering som omvandlas, vare sig utifrån ingripande grunderna eller av någon annan anledning. Det finns dock inget hinder för länsstyrelsen att lämna synpunkter om det bedöms att kommunens hantering enligt 4 kap. 40 a § PBL varit bristfällig, till exempel att en korrigering borde hanterats som en ändring.

5 kap. 15 §, nytt andra stycke

[...]

Första stycket gäller inte för reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1. För sådan reglering ska lantmäterimyndigheten dock ge råd avseende tolkning och justering av gränser.

Eftersom reglering som omvandlas inte ska prövas enligt 2 eller 4 kap. PBL, finns det heller ingen anledning för lantmäterimyndigheten att lämna några synpunkter avseende sådan reglering. Däremot bör lantmäterimyndigheten ge kommunen rådgivning och stöd när det gäller tolkning och justering av gränser. Tolkningen av gränser i den gällande planen kan vara komplicerad eftersom den kan påverkas av andra beslut som fattats efter att planen antagits, bygglov, fastighetsbildning med mera. Gränser kommer därför ofta, eller så gott som alltid, behöva justeras i förhållande till den gällande detaljplanen och hur den genomförts. För att kommunen ska få ett bra underlag för sin omvandling behöver lantmäterimyndighetens deltagande regleras i paragrafen.

5 kap. 19 §

En underrättelse enligt 18 § ska anslås på kommunens anslagstavla. Av underrättelsen ska det framgå

1. att kommunen har tagit fram ett förslag till att anta eller upphäva en detaljplan, [...]

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf.

5 kap. 22 §

[...]

Första stycket gäller inte för reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

På samma sätt som vid samrådet (jfr förslag och kommentar till 5 kap. 14 § PBL) saknas det anledning för länsstyrelsen att yttra sig över reglering som omvandlas.

5 kap. 30 §

[...]

Första stycket 1 och 2 gäller inte för en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

När en detaljplan antagits ska ett meddelande skickas till bland annat länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten. Enligt förslaget till 5 kap. 38 a § PBL får ett förenklat förfarande tillämpas om en detaljplan enligt 4 kap. 40 a § PBL endast innebär omvandling enligt första stycket 1. Med

”endast innebär omvandling” avses att inga ändringar görs. Vid ett sådant förfarande ska samråd inte ske med länsstyrelsen, och med lantmäterimyndigheten endast i den omfattning som framgår av förslaget till 5 kap. 15 § PBL (jfr förslag till 5 kap. 38 a § PBL). Länsstyrelsen kan inte heller överpröva en sådan plan (jfr förslag till 11 kap. 10 § PBL). Länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten behöver därför inte få ett meddelande om att planen är antagen. Boverket gör samma bedömning när det gäller kommuner och regioner enligt paragrafens andra punkt.

Däremot ska kommunen fortfarande samråda med de som berörs enligt 5 kap. 11 § PBL, även om ett förfarande enligt 5 kap. 38 a § PBL tillämpas. Dessa kan också ha rätt att överklaga detaljplanen. Detsamma gäller de som får överklaga enligt 13 kap. 12 eller 13 §§ PBL. De som räknas upp i 5 kap. 30 § första stycket 3 PBL ska därför få ett meddelande skickat till sig.

5 kap. 38 §

Förenklade förfaranden

Det som enligt detta kapitel gäller i fråga om förslag till och antagande av en detaljplan ska också gälla i fråga om förslag till och beslut om att upphäva en detaljplan.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf. Rubriken till 5 kap. 38–38 c §§ PBL justeras av samma skäl.

5 kap. 38 a §

För en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1 eller vid förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § behöver 18 § första och andra styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas. Samråd enligt 11 § krävs endast med lantmäterimyndigheten och kända sakägare inom det berörda området.

Nuvarande 38 a § reglerar en form av förenklat förfarande för detaljplaner som endast innebär förlängning av genomförandetiden. Samma förfarande föreslås kunna tillämpas för planer som antas enligt 4 kap. 40 a § PBL om de endast innebär omvandling enligt första stycket 1. Med ”endast innebär omvandling” avses att inga ändringar görs. Boverket bedömer att ett samråd är tillräckligt för att ge berörda möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på den tolkning som kommunen gjort vid omvandlingen och att det därför inte behöver göras någon underrättelse eller granskning.

Skälen till att lantmäterimyndigheten ska omfattas av samrådet framgår av kommentaren till 5 kap. 15 § PBL.

Innebär detaljplanen ändringar i förhållande till gällande plan får planen tas fram med annat förfarande, som standard- eller utökat förfarande.

5 kap. 38 d §

Beslut att inte anta eller upphäva en detaljplan

Ett beslut att inte anta eller upphäva en detaljplan ska innehålla de huvudsakliga skälen för beslutet.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur paragrafen, samt ur rubriken till denna.

5 kap. 40 §, första stycket

Ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan eller anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser gäller först sedan beslutet har fått laga kraft.

[...]

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

9 kap. 28 §

Om ett ärende om lov eller förhandsbesked avser en byggnad eller ett markområde som omfattas av en ansökan om expropriationstillstånd eller av ett påbörjat arbete för att anta eller upphäva en detaljplan eller anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser, får byggnadsnämnden besluta att ärendet om lov eller förhandsbesked inte ska avgöras förrän frågan om expropriationstillstånd har avgjorts eller planarbetet har avslutats. Om kommunen inte har avslutat planarbetet inom två år från det att ansökningen om lov eller förhandsbesked kom in till byggnadsnämnden, ska dock ärendet om lov eller förhandsbesked avgöras utan dröjsmål.

Första stycket gäller inte om kommunen påbörjat ett arbete för att anta en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur första stycket i denna bestämmelse avseende detaljplan.

Möjligheten att vilandeförklara en ansökan om lov motiveras av att kommunen kan vilja hindra en önskad bebyggelseutveckling tills ett pågående planarbete avslutats. Eftersom en omvandling innebär en bekräftelse, med små korrigeringar, av gällande plan anser Boverket dock inte att denna möjlighet till vilandeförklaring ska finnas för omvandlingsplaner där inga ändringar görs. Boverket föreslår därför ett andra stycke i paragrafen för att undanta sådana planer.

9 kap. 36 §

Om ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan eller anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser inte har vunnit laga kraft, får ett bygglov, rivningslov eller marklov för en åtgärd som avses att vidtas inom det område som detaljplanen eller områdesbestämmelserna omfattar ges med villkoret att planbeslutet vinner laga kraft. Beslutet om lov ska i så fall innehålla en upplysning om att åtgärden inte får påbörjas innan planbeslutet har vunnit laga kraft.

Första stycket gäller inte för ett beslut att anta en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur första stycket i denna paragraf avseende detaljplan.

På liknande sätt som för 9 kap. 28 § PBL finns möjligheten att villkora ett lov med att en detaljplan får laga kraft för att hindra en oönskad bebyggelseutveckling. Det saknas anledning för kommunen att kunna villkora att en omvandlingsplan där inga ändringar görs får laga kraft. Ett andra stycke föreslås därför även i denna paragraf för att undanta sådana planer.

11 kap. 10 §, nytt tredje stycke

[...]

Första och andra styckena gäller inte för reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

Länsstyrelsen har tillsyn över kommunens detaljplanering enligt 11 kap. 10 och 11 §§ PBL. En detaljplan som antas enligt 4 kap. 40 a § PBL kan innebära omvandling, där syftet är att ge den gällande planen ett digitalt format samt göra den mer lättöglapp. Eftersom omvandling inte innebär några ändringar av innehållet i planen och kommunen inte är skyldig att göra någon prövning, bör länsstyrelsens tillsyn också begränsas på motsvarande sätt.

Detta innebär i sak ingen förändring till gällande rätt, eftersom länsstyrelsens tillsyn vid ändring är begränsad till vad som ändras.

11 kap. 15 §

Regeringen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta eller upphäva en detaljplan eller anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser (planföreläggande), om det behövs för att tillgodose ett intresse som avses i 10 § andra stycket 1 eller 2.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

Det är enligt Boverkets uppfattning inte nödvändigt att undanta detaljplaner enligt 4 kap. 40 a § PBL som inte innebär ändringar enligt första stycket 2, eftersom sådana omvandlingsplaner aldrig kan anses behövas för att tillgodosä sådana intressen som avses i paragrafen.

11 kap. 16 §

Om kommunen inte följer ett planföreläggande, får regeringen

1. besluta att länsstyrelsen på kommunens bekostnad ska ta fram det förslag och i övrigt göra det arbete som enligt 5 kap. behövs för att detaljplanen ska kunna antas eller upphävas eller områdesbestämmelserna antas, ändras eller upphävas, och

2. anta eller upphäva detaljplanen eller anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelserna.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

I övrigt se kommentaren till 11 kap. 15 § PBL.

12 kap. 9 §, första stycket

Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta detaljplaner eller upprätta eller ändra områdesbestämmelser, om
[...]

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Det innebär att begreppet ”ändring” tas bort ur denna paragraf avseende detaljplan. Rätten att ta ut planavgift för antagande av en detaljplan enligt 4 kap. 40 a § PBL behöver inte regleras särskilt eftersom paragrafen redan nämner ”upprätta detaljplaner”.

Förslaget innebär också att kommunen ges rätt att ta ut en avgift för en detaljplan som antas enligt 4 kap. 40 a § PBL, även om den inte innebär några ändringar i förhållande till gällande plan. Det betyder i klartext att kommunen får ta ut en avgift i samband med bygglov för arbetet att digitalisera detaljplaner genom att tillämpa 4 kap. 40 a § PBL. Boverket anser 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 bygglovsansökningar. Se även Boverkets rapport 2021:26.

13 kap. 1 §

Följande beslut enligt denna lag får överklagas i den ordning som gäller för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunallagen (2017:725):
[...]

3. kommunfullmäktiges beslut om uppdrag åt byggnadsnämnden att anta eller upphäva detaljplaner eller anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser,

[...]

5. kommunfullmäktiges eller byggnadsnämndens beslut att inte anta eller upphäva en detaljplan eller anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser,

[...]

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

13 kap. 2 a §

Kommunala beslut att anta eller upphäva en detaljplan eller anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

13 kap. 11 §

Ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan eller anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser får överklagas endast av den som före utgången av granskningstiden skriftligen har framfört synpunkter som inte har blivit tillgodosedda.

Den inskränkning i rätten att överklaga som följer av första stycket gäller inte

[...]

3. ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

13 kap. 12 §

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken får överklaga

1. ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk på ett sådant sätt som anges i 4 kap. 34 § andra stycket denna lag, och

[...]

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf.

13 kap. 13 §

En sådan ideell förening eller annan juridisk person som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken eller en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 14 § miljöbalken får överklaga ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan som innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf.

13 kap. 16 §

Bestämmelser om överklagande av ett beslut som avses i 2 a, 3, 5, 5 a och 6 §§ finns i 43–47 §§ förvaltningslagen (2017:900).

Tiden för överklagande av ett beslut att anta eller upphäva en detaljplan eller anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser räknas dock från den dag då beslutet eller justeringen av protokollet över beslutet har tillkännagetts på kommunens anslagstavla. När beslutet har fattats av kommunfullmäktige, ska det som enligt 43–47 §§ förvaltningslagen gäller i fråga om den myndighet som har meddelat beslutet i stället gälla kommunstyrelsen.

[...]

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

13 kap. 17 §, nytt fjärde stycke

[...]

Vid prövning enligt första stycket ska reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1 inte prövas enligt 2 och 4 kap.

Reglering som omvandlas enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1 PBL behöver inte uppfylla 2 och 4 kap. PBL när kommunen antar planen. Därför ska inte heller domstolen, vid ett överklagande, pröva omvandlad reglering mot dessa kapitel. Domstolen ska dock ta ställning till om detaljplanen tagits fram enligt de processuella reglerna i 5 kap. PBL. Dessa krav undantas inte från prövningen enligt förslaget eftersom 5 kap. handlar om upprättandet av detaljplaner och inte regleringen i sig. Den reglering som ändras enligt 4 kap. 40 a § första stycket 2 PBL prövas däremot på samma sätt som idag, vilket inte behöver framgå uttryckligen av paragrafen.

14 kap. 7 §, nytt tredje stycke

[...]

Första och andra styckena gäller inte för reglering som omvandlats enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

Paragrafen ger i dagsläget fastighetsägare rätt till ersättning för skada som hänför sig till att en detaljplan innehåller förbud mot rivning. Eftersom en detaljplan som endast innebär omvandling enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1 PBL inte ger upphov till några nya begränsningar eller rättigheter, bör den inte heller ge upphov till någon ny ersättningsrätt enligt denna bestämmelse.

14 kap. 8 §

Om ett område som enligt en detaljplan har varit avsett för allmän samfärdsel kommer att helt eller delvis användas för ett annat ändamål eller få sitt höjdläge ändrat när en ny eller ändrad detaljplan genomförs, har den som äger en fastighet som ligger intill området rätt till ersättning av väghållaren för den skada som genomförandet av den nya detaljplanen medför för ägaren.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf. Det är inte nödvändigt att undanta detaljplaner enligt 4 kap. 40 a § PBL som endast innebär omvandling enligt första stycket 1, eftersom sådana aldrig kan medföra att ett område enligt en plan används för ett annat ändamål än i den gällande planen.

14 kap. 9 §

Om en detaljplan ersätts av en ny detaljplan eller upphävs före genomförandetidens utgång, har den som äger en fastighet rätt till ersättning av kommunen för den skada som ändringen eller upphävandet medför för ägaren.

En sådan rätt till ersättning gäller också om antagandet eller upphävandet sker efter genomförandetidens utgång och skadan avser en åtgärd som när genomförandetiden löpte ut omfattades av ett bygglovsärende som inte var slutligt avgjort.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf.

14 kap. 10 §, nytt fjärde stycke

[...]

Första och andra styckena gäller inte för reglering som omvandlats enligt 4 kap. 40 a § första stycket 1.

Paragrafen handlar om rätt till ersättning för reglering om skydd av kulturvärden enligt 4 kap. 8 § 1 eller 16 § 3 PBL. I övrigt se kommentar till 14 kap. 7 § PBL.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den xx 20xx
2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den xx 20xx och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Tidsramen för ikraftträdande bör inte göras för snäv, samtidigt som det är viktigt att förändringen inte fördröjs i onödan.

Pågående ärenden och mål hos kommuner, domstolar med mera ska inte påverkas av förslaget. Det är alltså endast ärenden som påbörjas från och med ikraftträdandedatumet som berörs.

6.4 Författningskommentar PBF

2 kap. 1 §

Under ett samråd om ett förslag att anta, ändra eller upphäva en regionplan, en översiktsplan eller områdesbestämmelser eller anta eller upphäva en detaljplan ska länsstyrelsen på lämpligt sätt hålla andra berörda statliga myndigheter underrättade om planarbetet. Om förslaget rör skogsmark, ska länsstyrelsen inhämta Skogsstyrelsens yttrande.
[...]

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf avseende detaljplan.

2 kap. 3 a §

Om en detaljplan antas eller upphävs, ska länsstyrelsen så snart som möjligt underrätta de statliga myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av beslutet.

Författningsförslaget innebär att ändring av detaljplan ska ske genom ett antagandebeslut enligt 4 kap. 40 a § PBL. Begreppet ”ändring” tas därför bort ur denna paragraf.

Övergångsbestämmelser

1. Denna förordning träder i kraft den xx 20xx
2. Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den xx 20xx och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Som framgått i kommentaren till övergångsbestämmelser till PBL, bör tidsramen för ikraftträdande inte göras för snäv, samtidigt som det är viktigt att förändringen inte fördröjs i onödan.

Pågående ärenden och mål hos kommuner, domstolar med mera ska inte påverkas av förslaget. Det är alltså endast ärenden som påbörjas från och med ikraftträdandedatumet som berörs.

7 Alternativa förslag som övervägts i utredningen

Boverket har under arbetet med uppdraget utrett varianter på de förslag som presenteras i rapporten. Här presenteras de varianter som valts bort, deras för- och nackdelar samt hur de förhåller sig till de förslag som redovisas i avsnitt 6.

7.1 Förenklat förfarande för ändring

Under arbetet har förslag på ett nytt förenklat förfarande övervägts för ändring av detaljplan. Processen hade då kunnat begränsas så att kommunen inte behövt göra någon underrättelse eller granskning. Detta förfarande hade inneburit färre processteg vid ändring av detaljplan i jämförelse med idag och därmed kunnat medföra en snabbare process.

Inom ramen för detta regeringsuppdrag föreslår Boverket en utökning av vad som kan provas genom ändring av detaljplan jämfört med idag. Att då minska möjligheten till insyn och påverkan bedöms inte lämpligt. Granskningskedet fyller en demokratisk funktion där de som berörs av ett förslag till ändring ges möjlighet att ta del av förslaget innan kommunen tar beslut om att ändra planen.

Den problembild som Boverket identifierat pekar också på att det inte i första hand är processen för ändring av detaljplan som påverkar möjligheten till ett effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert ändringsförfarande. En eventuell tidsvinst av utebliven granskning bedöms av kommunerna som medverkat i uppdraget som marginell i förhållande till den övriga tidsåtgången för planärendet.

Ett ytterligare skäl till att inte föreslå ett nytt förfarande är att kommunerna framhållit att planprocesserna redan idag är svåröverskådliga, bland annat på grund av antalet undantag från standardförfarandet. För att inte riskera att begå formfel tillämpar kommunerna därför ofta standardförfarande även i ärenden där ett förenklat förfarande skulle vara tillämbart.

Utiifrån detta anser Boverket att ytterligare ett förenklat förfarande inte skulle leda till ett mer effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert ändringsförfarande och har därför valt att inte föreslå ett sådant.

För att förenkla och förtydliga planprocesserna hade en översyn av hela 5 kapitlet PBL behövt göras. En sådan översyn ryms dock inte inom detta uppdrag och aktualiseras inte heller av den problembild som beskrivits i uppdraget.

7.2 Omvandling utan planprocess

Ett alternativ som övervägts i uppdraget är att ett antagande av en detaljplan som endast innebär en omvandling, skulle kunna ske genom ett överklagbart beslut utan att ha föregåtts av samråd eller granskning. I stället skulle de berörda endast få information om förslaget på omvandling för kännedom. Detta hade kunnat leda till en snabbare och minde resurskrävande handläggning hos kommunen.

Ett argument för ett sådant tillvägagångssätt är att en omvandling enbart ska bekräfta gällande förhållanden, eventuellt med små korrigeringar vid behov. Möjligheterna för berörda att påverka innehållet i planen är därför begränsade. Ett samråd kan ge de berörda intrycket av att planen går att påverka i större utsträckning än vad som är möjligt och skulle kunna medföra administrativt merarbete för kommunen.

Även om möjligheten att påverka innehållet i planen är begränsad vid omvandling så bedömer Boverket att det finns behov av att de berörda får möjlighet att ta del av och lämna synpunkter på den tolkning som kommunen gjort. Det lämpligaste sättet att få in synpunkter på den tänka omvandlingen är då under planprocessen. Om en omvandling skulle beslutas utan samråd bedömer Boverket att det finns en större risk för fler överklagade ärenden. Det administrativa merarbete som kan uppkomma genom ett samråd kan begränsas genom att kommunen vid samrådet tydligt uppger om vad en omvandling innebär, vad en sakägare har möjlighet att påverka genom att yttra sig och vad en domstol har möjlighet att pröva vid ett överklagande.

Betydelsen av att processen innehåller ett samråd, även om beslutet om en detaljplan enbart bekräftar rådande förhållanden, har framhållits även tidigare i lagstiftningsärenden. I prop. 2013/14:126, s. 109, konstaterades att trots att det vid förlängning av genomförandetiden endast är rådande förhållanden som bekräftas och påverkan på sakägare och andra är liten så ska samråd ske med dessa parter. Detta då ett sådant beslut skulle kunna innebära en nackdel för någon sakägare. Omvandling av gamla detaljplaner kommer troligtvis inte vara möjligt utan att göra små korrigeringar av ursprunglig plan. Även om påverkan på sakägare och andra är liten går det inte att utesluta att dessa korrigeringar kan medföra nackdelar för till exempel en enskild fastighetsägare.

För att få en så bra omvandling som möjligt, begränsa antalet överklaganden samt att säkerställa rättssäkerheten för den enskilde anser Boverket att en process med ett samråd krävs vid omvandling av planer.

7.3 Krav på omvandling av hela planen vid ändring

Ett alternativ som övervägts i uppdraget är att införa ett krav på att hela detaljplanen ska omvandlas vid ändring av detaljplan. Ett sådant

omfattande krav på omvandling skulle teoretiskt sett kunna öka takten på digitaliseringen av detaljplaner, vilket hade varit till nytta för hela samhällsbyggnadsprocessen och framtida ändringar inom planområdet. Ett sådant krav skulle även kunna ge ett incitament för kommunen att se över den gällande detaljplanen och upphäva delar som inte längre är aktuella.

Ett sådant alternativ innebär dock att arbetet med ändring, i och med att hela detaljplanen måste omvandlas, i vissa fall blir mer omfattande än idag. Kommunen skulle behöva samråda med alla som berörs av planen i stället för som idag endast med de som berörs av ändringen. En ändring i en mindre del av en omfattande plan skulle därför innebära en process med många fler sakägare än vad som berörs av ändringen. Detta skulle medföra en större administrativ insats än vad som är rimligt i det enskilda ärendet samtidigt som risken för överklaganden och därmed en fördröjd process ökar. Arbetet med att tolka hela planen skulle också kräva en större arbetsinsats än en tolkning av en begränsad del. I praktiken skulle ett sådant krav därför kunna innebära att vissa ändringar blir så omfattande att kommunen i stället väljer att varken ändra eller omvandla planen.

Boverket bedömer att ett sådant krav skulle leda till att möjligheten att ändra planer snarare försvåras än underlättas. De positiva effekterna med en ökad digitalisering skulle därmed inte heller uppnås. Alternativet med ett krav som innebär att endast den del av planen som berörs av ändringen behöver omvandlas, men där kommunen ändå har möjlighet att omvandla en större del, har därför i stället föreslagits.

7.4 Länsstyrelsens roll vid omvandling

I arbetet med uppdraget har Boverket övervägt om det finns behov av statlig tillsyn av länsstyrelsen enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL vid omvandling av detaljplan. Enligt förslaget innebär omvandling att en detaljplans regleringar översätts så långt det är möjligt direkt till nuvarande system, men omfattar också i många fall små korrigeringar. Eftersom omvandlingen inte ska innebära några ändringar av innehållet i planen, borde den inte heller påverka någon av länsstyrelsens ingripandegrunder (11 kap. 10 § PBL). Boverket har därför gjort bedömningen att det inte finns anledning för kommunen att samråda med länsstyrelsen vid omvandling och att den förenklade planprocessen för att förlänga genomförandetiden enligt 5 kap. 38 a § PBL skulle kunna användas.

Boverket har även övervägt om det trots att länsstyrelsen inte varit delaktig i samråd eller granskning vid omvandling, skulle kunna finnas skäl till att länsstyrelsen får meddelande om att en omvandling har antagits och därmed ska utföra statlig tillsyn enligt 11 kap. 10–11 §§. Länsstyrelsens uppgift i detta skede skulle då bli att kontrollera att kommunerna inte har gjort så stora korrigeringar i omvandlingen att det i stället borde

planlagts genom ändring. Det är dock endast i de fall ändringen antas medföra att ingripandegrunderna påverkas som länsstyrelsen skulle kunna ingripa. Boverket gör bedömningen att dessa fall skulle vara så få att det inte motiverar den arbetsinsats som skulle krävas av länsstyrelsen eller den ökade tidsåtgång för planarbetet som det kan föra med sig.

8 Följdändringar i andra regelverk

Boverkets förslag förutsätter ändringar i vissa andra regelverk.

8.1 Strandskydd

Strandskydd inträder, eller återinträder, inte vid ändring så som är fallet när en detaljplan ersätts med en ny plan enligt 7 kap. 18 g § miljöbalken och 10 a § lagen (1998:811) om införande av miljöbalken.

Boverkets förslag innebär att ändring görs genom att en ny plan antas och ersätter den gällande. Ändring kommer i de flesta fall också innebära att någon del av planen omvandlas. Precis som idag bör strandskydd inte inträda vid ändring inom områden där det sedan tidigare är upphävt. På samma sätt bör det inte heller inträda vid omvandling. Omvandlad reglering prövas inte mot PBL och innebär endast att en befintlig plan görs om till dagens system och ges digital information. Någon ny prövning görs inte och någon ny bebyggelse möjliggörs inte.

För att strandskyddet inte ska inträda i dessa situationer krävs därför följdändringar i miljöbalken och lagen om införande av miljöbalken.

8.2 Föreskriftsändringar

Förslaget innebär att Boverkets föreskrifter om detaljplan och Boverkets föreskrifter om planbeskrivning kommer att behöva ändras. Detta har redogjorts för i berörda delar av rapporten.

9 Konsekvensbeskrivning

Förslaget får till följd att flera otydligheter kring ändring av detaljplan reds ut och ges en uttrycklig lösning i lagen. Det blir möjligt att överföra gällande detaljplaner till dagens system och det kommer också vara möjligt att göra mer omfattande ändringar än vad som kan göras idag. Sammantaget leder detta till att ändring blir ett effektivare planeringsverktyg som underlättar justeringar och uppdateringar av gällande planer som blivit inaktuella eller som behöver utvecklas. Detta skapar bättre förutsättningar att genomföra projekt inom befintliga bebyggelsemiljöer.

Omvandling av gällande planer innebär ett sätt för kommunen att digitalisera informationen i gällande planer på ett formaliserat sätt. Detta innebär därför ett viktigt steg i digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen som helhet. Tillgång till digital detaljplaneinformation ger nytta på både kort och lång sikt. Detta då den digitala informationen kan användas vid till exempel efterföljande beslut, för analys och för e-tjänster.

9.1 Beskrivning av problemet och vad som ska uppnås

Det finns flera olika problem kopplade till ändring av detaljplan. I första hand handlar det om de juridiska förutsättningarna för ändring, men också om hur ändringen ska redovisas och hur kraven på digital information ska uppfyllas. En annan svårighet för kommunerna handlar om lämplighetsprövningens omfattning, till exempel hur stora ändringar som är lämpliga att hantera genom ändring och vad som behöver prövas. För att ändring ska bli ett effektivt planeringsverktyg behövs ändringar i PBL. En mer utförlig beskrivning av problemen och vad som ska uppnås finns i kapitel 2, 4, 5 och 6 i rapporten.

9.2 Vilka som berörs av förslaget

De som främst berörs av Boverkets förslag är kommuner, byggherrar och statliga myndigheter. Även vissa företag och enskilda kan beröras.

9.3 Samhällsekonomiska konsekvenser

Förslaget leder till flera nytta ur ett övergripande samhällsekonomiskt perspektiv. Genom att ändring av detaljplan blir ett mer effektivt verktyg underlättas planering inom områden som redan omfattas av detaljplan. Detta skapar bättre förutsättningar att genomföra projekt inom befintliga bebyggelsemiljöer. Det kan exempelvis handla om förtätning, att ändra lokaler till bostäder eller att planera in en butik i ett befintligt bostadsområde. Det kan också gälla olika samhällsviktiga och allmännyttiga åtgärder såsom klimatanpassningsåtgärder eller skydd för miljö och kulturmiljö.

Boverkets förslag att omvandla detaljplaner blir en viktig del i arbetet med att uppnå en digital samhällsbyggnadsprocess. Nationell tillgång till digital information om detaljplaner ger nytta på både kort och lång sikt. Detta då den digitala informationen kan användas vid till exempel efterföljande beslut, för analys och e-tjänster. Förslaget innebär att de resurser som kommunerna idag lägger på att digitalisera planer i stället kan läggas på omvandling som ger större nytta genom att tolkningen blir juridiskt gällande och därmed mer tillförlitlig.

Det bedöms inte som möjligt att mer exakt ange de samhällsekonomiska nyttorna. Ändring kan användas som ett verktyg i planeringen, men de faktiska nyttorna beror på vad som planeras. Både nytta och kostnader beror på vad som ändras och hur stor del av den befintliga detaljplanen som kommunen väljer att omvandla. De planer som kommunerna ändrar eller omvandlar är också av olika beskaffenhet eftersom de har upprättats vid olika tidpunkter och kräver därför olika mycket arbete att överföra till dagens system. Detta gör det svårt att beräkna kostnaderna mer exakt.

9.4 Konsekvenser för kommuner

Boverkets förslag innebär att motsättningarna mellan PBL och arkivlagen försvinner och att det blir möjligt att redovisa ändring på ett tydligt sätt. Detta skapar en stabil grund för tillämpningen.

I praktiken liknar Boverkets förslag ett arbetssätt som redan idag tillämpas av många kommuner och innebär därför inget behov av ny kompetens. Det kommer dock krävas viss arbetstid för handläggarna att sätta sig in i och förstå förslaget.

Förslaget innebär att kommunens digitala planinformation blir mer tillförlitlig eftersom den helt överensstämmer med de gällande planerna i stället för att innehålla tolkad information.

Utvidgningen av vad som kan provas genom ändring gör ändringsförfarandet till ett mer effektivt verktyg för kommunen då planerna lättare kan uppdateras utifrån samhällsutvecklingen med hänsyn till nya ideal, värden och intressen.

9.4.1 Konsekvenser för handläggningen av detaljplaner

Förslaget kommer göra det enklare för planhandläggare att redovisa en ändring jämfört med idag när ändringarna till exempel ritas direkt på den äldre plankartan eller i en tilläggsplan. Förslaget kommer också att underlätta handläggningen av framtida ändringar genom att det då redan finns digital information till detaljplanerna.

Redan idag krävs ett aktuellt underlag, som grundkarta, vid ändring. Boverkets förslag innebär inte krav på ytterligare underlag. Däremot kan samhällets generella kvalitetskrav på digital information och kommunens

vilja att få ut en högre nytta av sitt arbete innebära att kommunen väljer att höja lägesnoggrannheten på informationen. Detta kan innebära större arbetsinsats och ökade kostnader för kommunen vid omvandlingstillfället men ge en större nytta på sikt.

Förslaget innebär att de kommunala lantmäterimyndigheterna får en förändrad roll vid samrådet. De ska då kontrollera att tolkningen av den gällande planen håller en tillräckligt god lägesnoggrannhet och, så långt det är möjligt, överensstämmer med tidigare beslut.

Vid ändring enligt förslaget kan även de som endast berörs av en omvandling ha rätt att överklaga planen. I detaljplaner där kommunen väljer att omvandla ett större område än som ändras skulle det kunna innebära fler berörda och därmed fler överklaganden jämfört med ändring idag. Det skulle kunna leda till att det tar längre tid för en ändring att få laga kraft. Eftersom prövningsramen för de delar av planen som omvandlas är begränsad till processuella krav och dessa krav ändå ska provas när en plan ändras, borde tidsutökningen dock inte bli särskilt betydande. Att antalet överklaganden eventuellt ökar innebär inte heller en ökad risk för att planen ska upphävas för att den strider mot PBL. För att undvika merarbete i senare skeden blir det viktigt att kommunen tydliggör för de berörda vad omvandling innebär. Sakägarna behöver senast vid samrådet få information om att prövningsramen är begränsad, både hos kommunen och vid domstol.

9.4.2 Konsekvenser för efterföljande prövningar

Att all information om detaljplanens reglering samlas, översatt till dagens system och kompletteras med digital information, underlättar tolkningen av detaljplanen i efterföljande prövningar som exempelvis bygglovshandläggningen. Bygglovshandläggaren behöver till exempel inte ta hänsyn till regleringar som tidigare fanns i annat regelverk eftersom den nu finns i detaljplanen. Tydligare och mer enhetliga planer kan också bidra till kortare handläggningstider vid lantmäteriförrättningar.

Eftersom omvandling ger möjlighet att göra små korrigeringar kan kommunen förbättra detaljplanens lägesnoggrannhet. Vilken nytta en detaljplan ger i efterföljande processer och beslut eller vid framtagande av ny byggnadskarta beror till stor del på vilken kvalitet och lägesnoggrannhet den har.

Genom att kommunerna lättare kan hålla detaljplanerna aktuella kan också behovet av att bevilja avvikelser i lovskedet minska.

För att dra nytta av omvandlingen redan på kort sikt kan kommunen välja i vilken ordning planer ska omvandlas och prioritera de planer där söktrycket på bygglov är som högst. Detta kan ytterligare underlätta handläggningen.

9.4.3 Ekonomiska konsekvenser för kommunen

Förslaget innebär att vad som kan prövas som ändring utökas. Detta innebär att kostnaderna kommer bli lägre i de fall kommunen kan göra en ändring i stället för en ny plan eftersom prövningen begränsas till det som ändras.

Förslaget bedöms inte innebära några utökade kostnader för handläggning jämfört med att göra en ändring idag då tidsåtgången i princip blir detsamma. Kommunen behöver dock avsätta resurser för utbildning om lagförslaget.

Arbetstid och kostnader för omvandling skulle kunna uppskattas genom att utgå från dagens arbetsåtgång och kostnader för att digitalisera en plan. Därutöver omfattar omvandling en lagstadgad process som, även om den är begränsad, kräver ytterligare resurser. Vid jämförelse av kostnader måste det dock noteras att omvandling och digitalisering är olika saker och ger upphov till olika resultat och nyttor. En omvandling resulterar i ett juridiskt gällande beslut som kan användas på ett helt annat sätt vid efterföljande beslut än en tolkad detaljplan. Kommunens digitaliseringsarbete ger idag begränsade nyttor. Nyttorna kommer kunna utökas betydligt om kommunen i stället lägger motsvarande resurser på omvandling.

Den digitalisering som kommunerna gör idag, görs på olika sätt och med olika ambitionsnivå och kvalitet. Enligt Boverkets tidigare analyser, baserat på intervjuer med kommuner som arbetar med digitalisering, är den totala tiden som krävs för digitalisering av varje detaljplan cirka 12 till 14 timmar. Med en antagen lönekostnad inklusive sociala avgifter på 770 kronor per timme blir den totala kostnaden per detaljplan cirka 9 000–11 000 kronor. Denna kostnad måste dock betraktas som en maximal kostnad för digitalisering eftersom Boverkets förslag innebär att kommunen bara behöver omvandla den del av planen de själva väljer. Den totala kostnaden för omvandling blir kostnaden för digitalisering, plus kostnaden för kommunens arbete med processen.

9.4.4 Åtgärder för att minska negativa effekter för kommunen

Boverkets förslag har utformats för att belasta kommunen i så liten utsträckning som möjligt. I första hand handlar det om att kravet på omvandling endast gäller för den del av planen som ändras. Utöver detta väljer kommunen själv hur mycket av planen som ska omvandlas.

Vid omvandling utan ändring kan kommunen använda en förenklad process, vilket sparar tid och resurser. Förslaget ger också kommunen en möjlighet att finansiera arbetet med att omvandla detaljplaner genom en planavgift enligt 12 kap. 9 § PBL.

Om förslaget genomförs har Boverket för avsikt att ta fram vägledning till kommunerna om hur ändring och omvandling kan gå till i praktiken.

9.4.5 Den kommunala självstyrelsen

Förslaget bedöms inte inskränka den kommunala självstyrelsen. Boverkets förslag avseende äldre reglering påverkar hur vissa typer av reglering i äldre planer ska omvandlas (se avsnitt 7.1.2 samt förslaget till 4 kap. 40 b § PBL). Enligt förslaget ska viss reglering inte överföras med exakt samma lydelse som i den gällande planen. Kommunen ges dock rätt att genom ändring välja en annan reglering än den som anges i paragrafen. Till exempel kan kommunen bestämma att en sådan reglering om avstånd från gräns som avses i förslagets andra stycke ska ersättas med en annan avståndsreglering, eller välja att inte reglera avståndet i planen. Det innebär visserligen ett krav på kommunen att göra ett aktivt val för att huvudregeln enligt Boverkets förslag inte ska tillämpas. Eftersom kommunen ändå ges rätten att besluta vad som ska gälla, bedöms självstyrelsen inte inskränkas.

Förslaget får inte heller någon omedelbar påverkan på gällande planer, utan aktualiseras först när kommunen beslutar att ändra eller omvandla en plan.

9.4.6 Den kommunala finansieringsprincipen

Den kommunala finansieringsprincipen kan bli aktuell i de fall statliga regleringar påverkar kommuners eller regioners kostnader eller intäkter. Denna princip påverkar relationerna mellan statlig och kommunal sektor och är tillämplig i båda riktningarna. Den omfattar obligatoriska åtgärder som staten genomför som direkt påverkar den kommunala verksamheten. Enligt denna princip ska statliga åtgärder som rör kommunala funktioner ha kostnadsneutrala effekter för kommunerna. Detta innebär att tvingande regleringar inte ska leda till ytterligare ekonomiska bördor för kommuner och regioner som tvingar dem att höja skatterna eller avsätta resurser från annan verksamhet för att finansiera nya statliga uppgifter.

Boverkets bedömning är att de kostnadsbesparingar som omvandling medför när detaljplanen genomförs överstiger kommunens kostnader för omvandlingen. Detta i kombination med möjligheten för kommunerna att finansiera omvandlingen med planavgifter innebär att den kommunala finansieringsprincipen inte är tillämplig för Boverkets förslag.

9.5 Konsekvenser för staten

Förslaget påverkar de myndigheter som berörs av detaljpaneläggning. Myndigheter kan beröras på flera olika sätt. Det kan exempelvis vara vid prövning av överklagade beslut om bygglov och detaljplaner, vid deltagande som samrådspart i detaljplaneprocesser eller som byggherrar.

9.5.1 Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas rådgivande verksamhet vad gäller detaljplaner och tillsyn över dessa underlättas genom förslaget, både genom att detaljplanerna blir lättare att tolka och genom kravet på digital information. Detta underlättar även olika prövningar som görs av länsstyrelsen, som tillståndsprövning enligt miljöbalken och prövning av överklagade bygglov.

9.5.2 Lantmäteriet

Lantmäteriet är delaktig i både planprocessen och i genomförandet av detaljplanen. Eftersom lantmäterimyndigheten enligt förslaget ska ingå som samrådspart både vid ändring och omvandling, blir det en viktig uppgift för Lantmäteriet att kontrollera att tolkningen av den gällande planen håller en tillräckligt god lägesnoggrannhet och, så långt det är möjligt, överensstämmer med tidigare genomförda beslut. Det leder alltså till en viss ökad arbetsinsats för Lantmäteriet.

Vid Lantmäteriets handläggning av lantmäteriförrättningar inom omvandlade eller ändrade detaljplaner kan tydligheten och enhetligheten bidra till kortare handläggningstider.

Förslaget innebär också att information i ändringsärenden som laddas upp till den nationella geodataplattformen överensstämmer med den beslutade informationen. Det medför att problemen med redovisning av information med olika rättskraft för samma område reduceras.

Förslaget ger även möjlighet att omvandla detaljplaner som inte ändras. Detta kan på längre sikt möjliggöra lösningar för tillförlitliga tjänster för analys och beslut inom övriga samhällsbyggnadsprocesser.

9.5.3 Boverket

För Boverkets del kommer förslaget innebära ett behov av att ta fram vägledning, främst riktat till kommunerna. I en vägledning bör till exempel beskrivas vad som ryms inom en detaljplaneändring, vad som ska prövas vid ändring och hur omvandlingen av den gällande detaljplanen ska göras. För ett effektivt införande av förslaget bör Boverkets vägledning även omfatta webbseminarier samt ge kommunerna möjlighet till utbildning vid konferenser eller liknande. Arbetet med Boverkets vägledning och utbildningar på PBL kunskapsbanken uppskattas till 400 timmar vilket motsvarar en kostnad på cirka 310 000 kronor vid en timkostnad på 770 kronor per timme.

Förslaget innebär även att Boverkets föreskrifter om detaljplan och Boverkets föreskrifter om planbeskrivning kommer att behöva justeras. Arbetstiden och kostnaderna för ändring av föreskrifter har inte beräknats utan är beroende av hur omfattande ändringar som krävs.

9.5.4 Domstolarna

Som beskrivits under avsnitt 9.4 Konsekvenser för kommuner, kan förslaget leda till att antalet överklaganden i vissa fall ökar. Det kan innebära ökad arbetsinsats för domstolarna. För överklaganden som enbart rör omvandling är prövningsramen begränsad. Den ökade arbetsinsatsen för prövning av sådana ärenden borde därför bli relativt liten.

9.5.5 Åtgärder för att minska negativa effekter för staten

En detaljplan som enbart omvandlas borde inte kunna påverka någon av länsstyrelsens ingripandegrunder enligt 11 kap 10-11 §§ PBL. Boverket föreslår därför att ett antagande av en omvandling med det förenklade förfarandet inte ska meddelas länsstyrelsen enligt 5 kap 30 § PBL. Eftersom ett sådant meddelande inte borde kunna leda till någon förändring av beslutet är den ökade tidsåtgången och arbetsinsatsen, som ett sådant meddelande kräver av länsstyrelsen, inte motiverad.

9.6 Konsekvenser för byggherrar

Ändring av detaljplan efterfrågas ofta av byggherrar eftersom en ny detaljplan ofta ses som en för dyr eller tidskrävande lösning. Förslaget innebär att möjligheten att använda ändring av detaljplan både underlättas och utvidgas. Detta kan leda till kortare ledtider i byggprojekt, kostnadsbesparingar och kan göra det lättare att få igenom projekt.

Byggherrar gynnas även generellt av detaljplaner som är lättare att tolka och är enhetligt utformade. Även tillgången till digital information kan förväntas ge nytta vid projekteringen. Detta skapar en förutsebarhet i vilka åtgärder som kan förväntas tillåtas inom detaljplanen. Genom att lovhandläggningen underlättas kan det antas att handläggningstiderna också förkortas. Även vid åtgärder som kräver lantmäteriförrättning effektiviserar arbetet.

Om kommunen väljer att finansiera omvandlingen av detaljplaner med planavgifter kan det innebära högre kostnader för byggherren. Det är dock möjligt att förslaget på sikt effektiviserar handläggningen av bygglov, vilket i sin tur kan leda till en lägre bygglovsavgift. Även kostnaden för till exempel nybyggnadskarta kan bli lägre då kommunens resursåtgång för framtagandet minskar.

Boverket kan inte se att vissa byggherrar skulle gynnas eller missgynnas mer än andra av förslaget, utan konsekvenserna bedöms vara desamma för samtliga byggherrar.

9.7 Konsekvenser för andra företag än byggherrar

När det gäller andra företag än byggherrar medför förslaget inga betydande konsekvenser.

Förslaget kommer att påverka leverantörer av programvara för framtagande av detaljplan i viss utsträckning. Förslaget innebär att information om ändringen, samt det som omvandlas, ska uppfylla kraven på digital information enligt Boverkets föreskrifter om detaljplan. Det gör att samma programvara som kommunerna idag tillämpar för att ta fram detaljplaner, även kan användas för att omvandla detaljplaner. Programvaran kan dock behöva uppdateras utifrån ändringar i Boverkets föreskrifter.

Förslaget påverkar konsulter som upprättar planer på uppdrag av kommuner eller byggherrar på samma sätt som planhandläggare på kommunen.

Boverkets förslag möjliggör i förlängningen att beslutad reglering i detaljplan i större utsträckning blir digitalt tillgänglig. Det innebär att företag som utvecklar olika typer av tjänster kan använda sig av informationen. För att till exempel smarta bygglovstjänster ska kunna utvecklas är det en förutsättning att detaljplanerna finns tillgängliga digitalt.

9.8 Konsekvenser för övriga aktörer

Förslaget medför inga direkta konsekvenser för övriga aktörer, såsom fastighetsägare, privatpersoner och föreningar. De fastighetsägare som berörs av detaljplaner kommer gynnas när planinformation är tillgänglig, komplett samt upprättad enligt dagens system. Regleringarna borde även bli enklare att förstå då äldre bestämmelseformuleringar förtydligas. Detta möjliggör en ökad transparens och bredare förståelse av detaljplaner. Tydlig och enhetlig detaljplaneinformation gynnar ett demokratiskt samhälle då det underlättar förståelsen av kommunens beslut.

9.9 Europeiska unionen

Boverket gör bedömningen att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

9.10 Övriga konsekvenser

Förslaget medför inga konsekvenser för personer med nedsatt funktionsförmåga, barn och unga, äldre personer, integration och boendesegregation, jämställdhet eller folkhälsa.

Förslaget påverkar inte lämplighetsprövningen och de intressen som skyddas enligt PBL eftersom ändring fortfarande ska uppfylla lagens krav. Till exempel ska kommunen vid ändring fortfarande ta hänsyn till särskilda kulturhistoriska värden enligt 2 kap. 6 § tredje stycket PBL.

Att ändring av detaljplan ska göras genom ett beslut att anta en ny plan innebär ett stort antal följdändringar i PBL, framför allt i 5 kap. Dessa ändringar är dock inte avsedda att göra någon skillnad i sak.

9.11 Tidpunkten för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Boverket föreslår inte tidpunkt för ikraftträdande av lagändringarna.

Efter att beslut om regeländringar tagits krävs informations- och utbildningsinsatser för handläggare och andra som berörs av ändringarna.

Det behövs även tid för ändring av föreskrifter, framtagande av vägledning samt för utbildnings- och informationsinsatser. Programvaruleverantörerna behöver tid för implementering innan lagändringarna träder i kraft.

9.12 Utvärdering

Boverket bedömer att en utvärdering av lagändringarna kan ingå i Boverkets årliga uppföljning av tillämpningen av PBL. Boverket föreslår att en första utvärdering görs tidigast fem år efter att regeländringarna trätt i kraft.

9.13 Alternativa lösningar

Syftet med regeringsuppdraget är att göra ändring till ett mer effektivt planeringsverktyg. Boverket har inte tagit fram olika alternativ men har i framtagandet av förslaget gjort olika vägval i principiella frågor. Dessa är mer utförligt beskrivna i kapitel 7. Den inriktning och det förslag som finns redovisat i rapporten bedömer Boverket leder till ett effektivare och mer rättssäkert verktyg för ändring där grundläggande juridiska svårigheter försvinner. Förslaget leder till förbättringar i handläggningen av ändringar men ger även möjlighet att använda ändring i fler situationer för att därigenom hålla kommunens planer aktuella för samhällsutvecklingen.

9.13.1 Nollalternativet

Det finns flera hinder och oklarheter som försvårar kommunernas arbete med ändring av detaljplan. Enligt Boverket finns det motsättningar i de juridiska förutsättningarna som gör att bland annat möjligheterna att redovisa ändringar på ett enkelt och tydligt sätt försvåras. Likaså är möjligheten till vad som kan prövas genom ändring begränsad. Dessa problem gör bland annat att handläggningen kan bli komplicerad och att vad som kan justeras genom ändring blir begränsat. I kapitel 4 redogörs mer ingående för dessa problem. Om inga förändringar görs kommer dessa svårigheter att kvarstå.

10 Olagliga planbestämmelser

I uppdraget ingår även att göra en översyn av gällande rätt och rättstillämpning i fråga om olagliga planbestämmelser. Detta då det har uppmärksammats att detaljplaner ibland innehåller planbestämmelser som inte har stöd i nuvarande eller äldre lagstiftning. I domstol har dock praxis utvecklats till även olagliga planbestämmelser i huvudsak får rättsverkan.

Översynen av gällande rätt och rättstillämpningen publiceras som en vägledningstext på PBL kunskapsbanken. Vägledningen vänder sig till politiker samt tjänstepersoner som tar fram eller använder detaljplaner i sitt arbete.

Vägledningen tar upp hur praxis har kommit att se ut och hur domstolen har bedömt att planbestämmelser utan lagstöd ska tolkas i ett antal fall. Vad som är en olaglig planbestämmelse går inte att säga generellt. Vissa bestämmelser är alltid olagliga medan andra behöver bedömas utifrån förutsättningarna i den enskilda detaljplanen innan de kan bedömas ha lagstöd eller ej. Vägledningen innehåller även en redogörelse om detta. För vägledningstext, se bilaga 1.

Bilaga 1 – Vad händer om detaljplanen innehåller olagliga planbestämmelser?

Vägledningstexten nedan redovisar hur texten ser ut vid tidpunkten för Boverkets överlämnande av regeringsuppdraget. Länkar (blå text) till bestämmelser, hänvisningar till annan webbsida på Boverkets webbplats eller extern webbplats går inte att använda i denna rapport. Vägledningen kan komma att uppdateras. För aktuell vägledning, se PBL kunskapsbanken.

Vägledningen kommer att publiceras på PBL kunskapsbanken.

Vad händer om detaljplanen innehåller olagliga planbestämmelser?

Om det uppmärksammas att en detaljplans planbestämmelser inte följer plan- och bygglagen, PBL, aktualiserar det frågan om de ändå ska tillämpas. I den juridiska litteraturen och i rättspraxis har frågan om nullitet utvecklats. Detaljplaner med bestämmelser som inte följer lagen behöver ändras eller upphävas för att få till en rättssäker tillämpning.

Planbestämmelser ska ha lagstöd

När en detaljplan upprättas ska regleringarna ha stöd i 4 kap. PBL. Regleringarna ska också uppfylla lagens generella krav, till exempel att de ska vara tydliga och nödvändiga för att uppfylla planens syfte. Planbestämmelser som inte uppfyller dessa generella krav eller som i övrigt saknar lagstöd kan betraktas som olagliga. Vad som är olagligt kan skilja sig åt mellan olika detaljplaner och platser. Olagliga planbestämmelser kan leda till att beslutet att anta eller ändra detaljplanen upphävs av domstol efter överklagande.

[4 kap. 32 § PBL](#)

När ett beslut att anta en detaljplan har fått laga kraft blir planen juridiskt bindande och ska följas vid efterföljande myndighetsutövning och beslutsfattande, till exempel vid prövning av bygglov. I de fall det uppmärksammas att en planbestämmelse i en plan som fått laga kraft kan vara olaglig, väcks ibland frågan om bestämmelsen verkligen ska tillämpas eller om den ska betraktas som en så kallad nullitet. Huvudregeln är att detaljplanen och dess bestämmelser är bindande.

När kan ett beslut anses vara en nullitet?

Nullitet är ett förvaltningsrättsligt begrepp som inte definieras i någon lagstiftning. Det innebär att ett beslut ska betraktas som inte existerande

och inte ska tillämpas. Det fråntas sin rättsverkan utan att det egentligen upphävs. Det finns inget bestämt sätt som ett beslut kan förklaras vara en nullitet i det enskilda fallet och det är inte reglerat vilken myndighet som kan göra en sådan förklaring.

Enligt den juridiska litteraturen, doktrinen, kan ett beslut bara anses vara en nullitet när det handlar om fel som är väsentliga och uppenbara. Det är alltså bara kvalificerade och odiskutabla felaktigheter som kan leda till en nullitetsförklaring. Enbart att en planbestämmelse är otydlig eller saknar lagstöd är därmed inte i sig tillräckligt, utan det måste handla om allvarliga brister.

Det måste också beaktas vad beslutet innebär. Den enskildes rätt att förlita sig på att de beslut som fattas av myndigheter och kommuner följs, det vill säga den enskildes rättstrygghet, måste beaktas. Gynnande beslut torde därför ytterst sällan vara nulliteter, medan betungande beslut något oftare kan ses som sådana. (jfr NJA 2017 s. 189, Håkan Strömberg m.fl., Allmän förvaltningsrätt, 26 uppl. 2015 s. 82–83, samt Alf Bohlin m.fl., Förvaltningsrättens grunder, 2 uppl. 2007, s. 316 f.)

Den juridiska litteraturen tar inte särskilt upp komplexa förvaltningsbeslut som detaljplaner utan handlar framför allt om enklare beslut som bara berör en part. Det är därför inte klargjort om nullitet kan tillämpas för detaljplaner.

Rättsfall om planbestämmelsers rättsverkan

I ett rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, innehöll detaljplanen en bestämmelse om att genomförandetiden för en av fastigheterna inom planområdet började löpa först när utsläpp från en närliggande billackerings sänks till en viss nivå. Eftersom både den äldre plan- och bygglagen, ÄPBL, som gällde i målet och nu gällande PBL anger att bygglov inte kan beviljas förrän genomförandetiden börjat löpa, innebär bestämmelsen att inga bygglov kunde beviljas förrän billackeringsfirman vidtagit åtgärder. Bestämmelsen kunde inte heller uppfyllas av fastighetsägaren själv utan endast av en annan part. Domstolen ansåg att det kunde ifrågasättas om bestämmelsen uppfyllde lagens krav på tydlighet och förutsägbarhet samt om den hade stöd i 5 kap. ÄPBL, numera 4 kap. PBL. Domstolen ansåg dock att bestämmelsen skulle tillämpas eftersom detaljplanen fått laga kraft. Bestämmelsen hade inte uppfyllts och något bygglov kunde därför inte beviljas på fastigheten. En av domstolens ledamöter var skiljaktig och ansåg att planbestämmelsen inte borde ha tillämpats. (MÖD 2012-01-31 mål nr P 6568–11 /MÖD 2012:29)

I ett annat rättsfall från MÖD innehöll detaljplanen en bestämmelse om utnyttjandegrad "e₄ 20" med formuleringen: "Största byggnadsarea i m² som får tillbyggas varje bostad med byggnadsutformning enligt principredovisning på bygglovhandling.". Principredovisningen ingick inte i

planhandlingarna utan inkom till byggnadsnämnden först några år efter att planen antogs. Bestämmelsens innebörd gjordes på så sätt beroende av en separat redovisning som tillkom först efter att detaljplanen antagits. Domstolen ansåg dock, med hänvisning till ovan nämnda rättsfall, att eftersom planen fått laga kraft så skulle bestämmelsen tillämpas och principredovisningen följas. Domstolen tillade att det förhållandet att en detaljplanebestämmelse eventuellt skulle ha ansetts sakna stöd i lag vid en överprövning av detaljplanen, medför inte nödvändigtvis att den inte ska tillämpas, om någon sådan överprövning inte har skett. I det aktuella fallet var ansökan om lov inte förenlig med principredovisningen och bygglovet upphävdes. (MÖD 2019-12-17 mål nr P 5918–19)

[Mål: P 5918-19 \(på Mark- och miljööverdomstolens webbplats\)](#)

I ett tredje rättsfall från MÖD angav en av detaljplanens bestämmelser att balkonger ”får glasas in med glasskivor utan synliga profiler, där förberedelse för inglasning finns redovisat i ursprungligt bygglov”. Bestämmelsen angav inte närmare hur denna redovisning skulle göras eller vilka krav som ställdes på den. Domstolen ansåg att bestämmelsen var otydlig och därför svår att tillämpa, men att planen fått laga kraft och att bestämmelsen därför borde tillämpas. I det här fallet blev slutsatsen att den aktuella åtgärden var planenlig och bestämmelsen var därför inte ett hinder mot att bevilja bygglov. (MÖD 2020-09-07 mål nr P 6546–19)

[Mål: P 6546-19 \(på Mark- och miljööverdomstolens webbplats\)](#)

När kan planbestämmelser vara en nullitet?

Varken den juridiska litteraturen eller rättspraxis ger något uttryckligt stöd för att en planbestämmelse kan vara en nullitet. Det kan också diskuteras om nullitet är tillämpligt för detaljplaner.

Detaljplanebestämmelser är oftast både gynnande och betungande. Även om de kan vara betungande för den som ska uppfylla bestämmelserna, till exempel en bestämmelse med olagliga villkor för lov, så kan de vara gynnande för grannar.

Nullitet skulle innebära att den demokratiska process som gav upphov till planen förbigås. Planen skulle då ges ett annat materiellt innehåll än vad den hade när den antogs. De som berörs av en detaljplan, som boende, verksamhetsutövare och dylikt, har en rätt att förlita sig på att detaljplanen följs så länge den gäller.

Boverket rekommenderar att detaljplaner som innehåller planbestämmelser som saknar lagstöd ändras eller upphävs. Att hantera situationen genom att inte tillämpa vissa planbestämmelser är inte rättssäkert. Det skapar osäkerhet om vilka bestämmelser som ska tillämpas vid till exempel en lovprövning och kan vara vilseledande.

Planbestämmelser som inte går att pröva

Det finns också exempel på planbestämmelser som i praktiken inte aktualiseras vid till exempel en lovprövning och därmed heller aldrig behöver tillämpas. Det handlar då om bestämmelser som helt går utanför vad som kan prövas enligt PBL. Ett exempel från ett äldre rättsfall är en planbestämmelse som angav att endast en viss typ av tvättmedel fick användas inom planområdet. (RÅ 1999 not 195)

Eftersom en sådan planbestämmelse inte går att pröva, till exempel i samband med bygglov, är det inte säkerställt att den genomförs och den får ingen praktisk verkan. Frågan om nullitet blir därför aldrig aktuell. Även i dessa fall behöver kommunen upphäva planbestämmelsen genom att ändra detaljplanen för att de som berörs inte ska bli vilseledda.

Egna kommunala krav

PBL innehåller en begränsning av kommunens möjligheter att, generellt och i enskilda fall, ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper, så kallade särkrav. Om en detaljplan innehåller sådana krav, är de utan verkan.

8 kap. 4 a § PBL

[Här kan du läsa mer om förbud mot egna kommunala krav på tekniska egenskaper](#)



Boverket

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se