Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se
li.spn@regeringskansliet.se

Begäran om yttrande över promemoria Ändring av detaljplan, LI2026/01339

Er beteckning: LI2026/01339

Sammanfattning

Länsstyrelsen Västerbotten är i huvudsak positiv till initiativet att förtydliga regelverket för ändring och digitalisering av äldre stads- och detaljplaner. Länsstyrelsen vill dock se att vissa delar av förslaget justeras och förtydligas.

Promemorian föreslår ett förenklat förfarande som ska gälla vid detaljplanering om kommunen bedömer att konsekvenser primärt innebär att tidigare regleringar överförs från en gällande plan till ny detaljplan. Detta förenklade förfarande medför att kommunen i vissa lägen kan välja att samråda sina planförslag inom en mycket begränsad krets, eventuellt inom en grupp som inte besitter särskild sakkunskap och erfarenhet i tillämpning av PBL gällande detaljplaner. Exempelvis får Länsstyrelsen ta del av planförslaget först i samband med antagandet. Att överföra regleringar från äldre eller komplicerade stads- och detaljplaner kan leda till särskilda utmaningar gällande tolkning eller tydning. I kommuner med begränsade personalresurser kan det därför också finnas risk för att felaktiga tolkningar uppstår.

Inskränkningen i insyn förutsätter rimligen att ett så förenklat förfarande endast kan användas när ny eller ändrad reglering är av begränsad materiell betydelse. Länsstyrelsen ser ett behov av att ytterligare förtydliga kring kriterierna för när ett förenklat förfarande kan användas. Länsstyrelsen avstyrker därför delar av förslaget rörande när och hur det förenklade förfarandet kan användas. Vi förordar även någon typ av medverkan från Länsstyrelsens sida tidigare i planprocessen, bland annat för att rådgöra om ett förenklat förfarande är lämpligt.

Förenklat förfarande

Om nuvarande ändring av detaljplan

I nuläget finns ingen särskild reglering för ändring av detaljplan, dvs processen för att ändra en detaljplan motsvarar den som gäller vid framtagandet av en ny detaljplan och gränsen för vad som kan göras inom ramen för ändring är inte helt tydlig. Det finns dock vissa ramar och prejudikat över vad som bör rymmas inom en planändring. Vid ändring ska kommunen också samråda på vanligt vis (inklusive med Länsstyrelsen), och planförslaget ska även senare skickas ut på granskning. Länsstyrelsen har samma uppgifter vid ändring av en detaljplan som vid framtagandet av en ny, men Länsstyrelsens prövning är avgränsad till att omfatta enbart det som ändringen avser. Förutom att Länsstyrelse bevakar vissa statliga intressen (ingripandegrunder) kan Länsstyrelsen under samrådstiden även ge råd och vägledning avs. tillämpningen av PBL generellt och särskilt då om hur bestämmelserna om detaljplaner tillämpas. Länsstyrelsen menar att de delvis otydliga ramarna kring ändring av detaljplan gärna kan revideras, men att det inte bäst görs genom att utesluta Länsstyrelsen från inblick i planprocessen.

Undantag från ovanstående förfarande finns även idag. Vid ändring som innebär förlängning av genomförandetiden behöver kommunen endast samråda i en begränsad grupp. Vid borttagande av fastighetsindelningsbestämmelser och upphävande kan i vissa fall även ett förenklat förfarande tillämpas. Dessa undantag bedömer Länsstyrelsen i och för sig som tillräckligt väl definierade för att kunna motivera förenklade krav.

Om begränsning av samrådskretsen

Förslaget om förenklat förfarande innebär bland annat att samråd endast behöver ske med lantmäterimyndigheten samt med ägare eller innehavare av en särskild rätt till en tomt eller fastighet inom den nya detaljplanen. Det förenklade förfarandet kan därför sägas innebära en begränsning i insyn i kommunens arbete med att upprätta en ny detaljplan, och därmed en begränsning i möjlighet till påverkan från andra medborgare, myndigheter och organisationer än de som ingår i förfarandets avgränsade samrådskrets. Motivering till denna begränsning är att förfarandet bara kan gälla vid ersättande planer där eventuell ny eller ändrad reglering är av så begränsad betydelse för omgivningen att det är möjligt att ställa

förenklade krav. Det är därför rimligt att förslag till ny lagstiftning säkerställer att det förenklade förfarandet inte kan användas godtyckligt eller att lagförslaget inte kommer leda till att mer omfattande förändringar av detaljplaner handläggs utan möjligheter till insyn innan antagande.

För att kommunen ska få använda sig av det föreslagna förenklade förfarandet ska kommunen iaktta kriterierna i en ny formulering i 4 kap. 37 a och 37 b §§ plan- och bygglagen. Som Länsstyrelsen förstår det, så föreslår promemorian att kommunen får möjlighet att själv bedöma om kriterierna för att använda sig av förenklat förfarande är uppfyllda. Med den begränsade samrådskrets som föreslås, så kan följden bli att ingen (utanför kommunens organisation) med särskilda kunskaper i tillämpning av PBL gällande detaljplaner får ta del av planförslaget innan antagandet. Det bedömer Länsstyrelsen i så fall som problematiskt, och riskerar dessutom att leda till ett ineffektivt arbetssätt. Det är exempelvis oklart om eller när formaliafel blir aktuellt, om en ny detaljplan tagits fram och kommunen felaktigt har använt sig av det förenklade förfarandet.

Den föreslagna, förenklade prövningsformen får inte användas om syftet med den detaljplan som ska ersättas motverkas av den nya detaljplanen. Formuleringen innebär en utvidgning jämfört med motsvarande nu gällande utgångspunkt om att en ändring ska rymmas inom den ursprungliga planens syfte. Äldre stads- och detaljplaner har inte sällan vagt formulerade syften, och ibland inget syfte uttryck i skrift på det sätt som moderna detaljplaner har. På boverket.se/PBL-kunskapsbanken skriver Boverket (angående "För vad kan en detaljplan ändras") att "*I sådana fall då kommunen avser att ändra ändamålet för markanvändningen definitivt, det vill säga ändra huvudsyftet med den gällande detaljplanen, behöver detta ske genom att den gamla planen ersätts med en ny detaljplan. (jfr prop. 1990/91:146 sid.* 48)". Här gör – som Länsstyrelsen förstår det - Boverket en tolkning där *att* ändra ändamålet för markanvändningen för gott är att likställa med att ändra huvudsyftet med en detaljplan. Exemplet med äldre stads- och detaljplaner som saknar formulerat syfte sätter också fingret på ett allmänt problem, att utgångsläget för konceptet om den förenklade prövningen förutsätter att en objektiv överföring ens är möjlig. Det – kanske – kan vara ett mer rimligt antagande gällande en majoritet av stads- och detaljplaner från de senaste 4–5 årtiondena. Bland äldre planer kommer sådant som ritningsteknik, språkbruk, omoderna regleringar etcetera

oundvikligen leda till att överföring innebär subjektiva ställningstaganden som kan leda till betydande materiella konsekvenser. Det problemet innebär självklart inte att man ska undvika modernisering av dessa ålderdomliga eller svårtolkade planerna, men frågan om tolkningsproblematik leder Länsstyrelsen till bedömningen att dessa planer inte kan ersättas utan en bredare insyn i planarbetet än den som promemorian föreslår.

Ett alternativ för att något minska risken för att komplicerade tolkningar ska behöva hanteras i ärenden med föreslagen förenklad handläggning, vore kanske att sätta en tidsgräns för vilka planer som kan ”överföras” till ny detaljplan inom ramarna för det förenklade förfarandet. Länsstyrelsen förordar inte denna väg, eftersom de problem med tolkning som Länsstyrelsen exemplifierat inte enbart gäller väldigt gamla planer. Det finns förstås också äldre planer med lättöversättliga bestämmelser, och dessa skulle då omotiverat hamna utanför de föreslagna förändringarna av motsvarande ändring av detaljplan.

På sidan 34 i Promemorian ges kommentar till möjligheten till ändringar i förhållande till detaljplanens syfte: "*Att syftet inte ska motverkas innebär att det kan vara möjligt att ändra, lägga till och ta bort användningsbestämmelser. Exempelvis skulle ett område för bostäder kunna få en mindre butik, vårdcentral eller förskola, och en skola skulle kunna möjliggöras i ett område för kontor. Fler bostadstyper, t.ex. radhus, skulle kunna möjliggöras i ett område som är begränsat till friliggande villor*".

Länsstyrelsen upplever att det är något oklart om meningen är att en markanvändning kan ändras i en ny detaljplan som handläggs med förenklat förfarande med hänvisning till exempelvis föreslagen lydelse av 37 a § (*fjärde stycket a) ändringar som endast är anpassningar eller preciseringar med anledning av att nya föreskrifter om standarder för utformning av detaljplaner används*).

Andra risker i samband med tolkning

Bestämmelser som exempelvis 39 § byggnadsstadgan (1959:612) behöver synliggöras i den nya detaljplanen för att någon ändring av planen inte ska ske (eftersom övergångsbestämmelserna inte kommer att kunna tillämpas för den nya planen). Äldre eller komplicerade detaljplaner möter särskilda utmaningar, det kan exempelvis gälla vid tolkning av i vilka delar som strandskyddet är

upphävt. Att en oerfaren kommunal planhandläggare skulle kunna missa eller missuppfatta någon av dessa regleringar bedömer Länsstyrelsen som en konkret risk. Flertalet kommuner i Västerbottens län har en mycket liten personalstyrka för fysisk planering, och ibland kan sådan personal omsättas så att mer erfarna planhandläggare helt saknas. I en kommun med så begränsade personalresurser ökar rimligen risken för feltolkningar.

Det vore bra om exempelvis Boverket kunde ta fram en vägledning för hur man ska hantera vissa någorlunda återkommande specialfall och udda bestämmelser vid överföring av planbestämmelser, men en sådan vägledning kan rimligen aldrig vara uttömmande. Länsstyrelsen förordar alltså ett lättillgängligt stöd för kommunala planhandläggare, men då inte som en ersättning till möjlighet till insyn och påverkan i planarbetet.

Konklusion

Sammanfattningsvis menar Länsstyrelsen att de förslag som ges i Promemorian ger kommuner ett betydande tolkningsutrymme när det gäller vilka nya detaljplaner som kan handläggas med en typ av förenklad prövning. En kombination av ändringar som endast var för sig ryms inom begreppet "vissa anpassningar eller preciseringar" kan sammantaget få materiella konsekvenser som inte kan sägas vara av så begränsad betydelse att det är rimligt med en så begränsad samrådskrets. Det är otydligt om kommunen ens behöver tillkännage eller meddela att det pågår ett arbete med ny detaljplan vid förenklade förfarandet. Länsstyrelsen förordar någon typ av medverkan från vår sida tidigare i planprocessen, bland annat för att rådgöra om ett förenklat förfarande är lämpligt.

De som medverkat i beslutet

Beslut i detta yttrande har fattats av länsarkitekt Elin Olsson med samhällsplanerare Olle Backman som föredragande.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.