

Avdelningen för samhällsutveckling och digitalisering
Love Edénborg

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Ändring av detaljplaner

Sammanfattning

- SKR är positiva till huvudinriktningen i förslaget men anser att remitterade författningsförslag behöver förenklas och förtydligas väsentligt innan de läggs till grund för ny lagstiftning.
- SKR anser att promemorian inte visar hur den föreslagna regleringen kommer att bidra till ökad tydlighet vid ändring av detaljplan och att ändringsinstrumentet i stället bör synliggöras och förtydligas i lagstiftningen.
- SKR är positiva till digitaliseringens möjligheter att underlätta och effektivisera samhällsbyggnadsprocessen. Den förutsätter dock en långsiktig finansiering och ett gemensamt ansvarstagande mellan stat och kommun där ambitionshöjningar finansieras på ett realistiskt sätt.
- SKR vill betona vikten av att Boverket i god tid före ikraftträdandet tar fram tydlig vägledning och utbildningsinsatser för kommunerna med praktiska exempel kring hanteringen av olika ändringssituationer.
- SKR framhåller att ikraftträdandet behöver samordnas med Boverkets arbete med föreskrifter och vägledning för att undvika osäkerhet och risk för att planerade ändringar av detaljplaner måste avvakta.

Allmänna synpunkter

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnar ambitionen att förenkla regelverket vid ändring av detaljplaner och att möjliggöra digitalisering av befintliga detaljplaner. SKR delar bedömningen att regelverket behöver utvecklas för att möjliggöra ett mer flexibelt och effektivt nyttjande av befintliga detaljplaner samt bidra till att planbeståndet kan hållas aktuellt. Promemorians syfte är angeläget och SKR är i huvudsak positiva till de föreslagna förändringarna i sak.

Samtidigt vill SKR framhålla att det nu framlagda förslaget innebär betydande utmaningar ur ett tillämpningsperspektiv och att det behöver arbetas om innan det kan ligga till grund för ny lagstiftning. SKR konstaterar att det förslag som nu presenteras är mer komplext och svårläst än det förslag som tidigare redovisades av Boverket inom ramen för regeringsuppdraget om översyn av regelverket för ändring av detaljplaner.

Även om intentionen är att skapa ett tydligare regelverk riskerar resultatet att bli det motsatta. För kommunernas planhandläggare, liksom för byggaktörer och andra som ska tillämpa och förstå regelverket är det av stor betydelse att reglerna är enkla att förstå och tillämpa i den dagliga verksamheten. Ett regelverk som kräver omfattande juridiska överväganden för att avgöra hur en ändring eller omvandling ska hanteras riskerar att motverka syftet om effektivisering. Ett otydligt och svårläst regelverk ökar också risken för formaliafel vilket i värsta fall kan resultera i att detaljplaner upphävs.

Mot bakgrund av att 4 kap. PBL redan idag är oöverskådligt och svårläst ser SKR ett stort behov av ytterligare förenklingar och förtydliganden i den fortsatta beredningen. Både avseende språkbehandling och struktur finns möjlighet till förenklingar.

Förenklad prövning för reglering som ska överföras till en ny detaljplan

SKR är i huvudsak positiva till en förenklad prövning för reglering som ska överföras till en ny detaljplan utan att ändras. För att möjliggöra en digital samhällsbyggnadsprocess är det angeläget att det finns en enkel möjlighet för kommuner att fatta beslut om digitaliserade detaljplaner så att de blir juridiskt gällande eftersom denna möjlighet idag saknas.

SKR ser också positivt på promemorians förtydligande av i vilka situationer en förenklad prövning ska få tillämpas genom den föreslagna 37 a §.

I Boverkets tidigare förslag används begreppet ”omvandling” för detaljplaner som digitaliseras utan att ändras. I promemorian har det ersatts med formuleringen ”särskilda bestämmelser för en detaljplan som ersätter en detaljplan om reglering ska överföras till den nya detaljplanen”. Det framgår inte varför denna betydligt mer omständliga formulering har valts. SKR anser inte att den bidrar till ett enklare regelverk och förordar därför Boverkets föreslagna begrepp.

I promemorian föreslås att den förenklade prövningen för den reglering som överförs till en ny detaljplan även ska kunna tillämpas om detaljplanen samtidigt ska ändras i någon del. SKR tolkar förslaget som att det därmed ska bli möjligt att använda olika förfaranden för olika delar av en detaljplan. Att samma materiella krav inte ska gälla för planbestämmelser

eller delar av detaljplaner som inte ändras som vid framtagandet av en ny detaljplan är en viktig förutsättning för en välfungerande planläggningsverksamhet och det är bra att detta förtydligas. Däremot anser inte SKR att det är enkelt eller tydligt att tillämpa olika planförfaranden på olika delar av samma detaljplan. Förslaget behöver arbetas om med utgångspunkten att det ska vara praktiskt tillämpbart för både kommuner och de sakägare vars intressen planprocessen ska ta tillvara.

SKR anser att lantmäterimyndigheten har en viktig roll i digitaliseringen av samhällsbyggnadsprocessen och bör involveras tidigt i planprocessen. Myndigheten bör kunna ge råd och stöd i olika fastighetsrättsliga frågor som har betydelse vid digitalisering av detaljplaner. Det är därför viktigt att lagen inte i onödan begränsar lantmäterimyndighetens möjlighet att bidra med stöd och kunskap i processen.

Ökad otydlighet kring vad som gäller vid ändring av detaljplan

En viktig utgångspunkt i promemorian är att det ska bli enklare att ändra detaljplaner. SKR delar den uppfattningen och vill i detta sammanhang framhålla att omkring en fjärdedel av de detaljplaner som kommunerna arbetar med utgör ändringar av befintliga planer. För många kommuner är ändringsinstrumentet därmed en mycket viktig del av planverksamheten.

Mot denna bakgrund är det problematiskt att det föreslagna regelverket riskerar att skapa ökad osäkerhet kring hur ändring av detaljplaner ska bedrivas. I promemorian föreslås att ordet ändring utgår i ett antal bestämmelser, både i plan- och bygglagen och i plan- och byggförordningen och att kommunen i stället ska anta en ny detaljplan som ersätter den gällande planen inom ett avgränsat planområde. SKR har inga invändningar mot att en befintlig plankarta ersätts med en ny och digital plankarta vid ändring men anser att ändringsinstrumentet bör utvecklas snarare än tas bort ut lagstiftningen.

Om ändring av detaljplan ska användas i högre utsträckning och innebära en förenkling av planprocessen bör ändringsinstrumentet i stället synliggöras och förtydligas i lagstiftningen. Regelverket behöver ge kommuner, fastighetsägare och andra aktörer ett tydligt och lättillgängligt svar på hur och i vilka situationer en ändring av detaljplan kan genomföras och vilka processuella och materiella bestämmelser som är tillämpliga vid ändring.

Enligt rapportens förslag ska ändring av detaljplan inte enbart kunna tillämpas när ändringen ryms inom syftet för den ursprungliga planen, utan även för ändringar som innebär att planens syfte inte motverkas. SKR tillstyrker förslaget i sak men anser att bestämmelsen rent lagtekniskt behöver ses över. Att den föreslagna bestämmelsen 37 b § hänvisar tillbaka till processen för omvandling av detaljplan i 37 a §, där situationen att

planens syfte motverkas ändå inte är tillämplig, uppfyller inte de krav på tydlighet och begriplighet som bör kunna ställas på ny lagstiftning.

Sammanfattningsvis anser SKR att promemorian inte visar hur den föreslagna regleringen kommer att bidra till ökad tydlighet vid ändring av detaljplan. Risken är i stället att fler tolkningsfrågor uppstår eller att ändringsinstrumentet, på grund av osäkerhet kring de rättsliga förutsättningarna, inte används i den utsträckning det är tänkt.

Bristande finansiering kvarstår

SKR vill återigen lyfta den kritik som tidigare framförts i samband med olika reformer kopplat till digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen. Kommunerna har under flera år fått ett omfattande ansvar för att digitalisera planinformation, anpassa arbetssätt, utveckla systemstöd och utbilda personal.

SKR konstaterar att frågan om finansiering även denna gång har fått ett begränsat utrymme i konsekvensanalysen och att de kostnader som kan uppstå för kommunerna behöver uppmärksammas tydligare. Som framfördes i SKR:s tidigare yttrande över Boverkets rapport behöver det till att börja med klargöras att det är förenligt med gällande lagstiftning att ta ut planavgift för planer som endast digitaliseras, exempelvis med hänsyn till nyttorekvisitet.

Oaktat eventuella juridiska hinder innebär finansiering via planavgifter stora praktiska svårigheter. Eftersom planavgift tas ut i samband med bygglov är kommunernas intäkter beroende av marknadens intresse av att bygga och att det finns återstående byggrätter som kan generera en planavgift. I redan utbyggda områden är planavgift en väldigt osäker källa till intäkter eftersom intresset av att bygga är mycket litet. Att budgetera utifrån eventuella planavgifter är inte möjligt, särskilt inte för ett så stort arbete som en mer omfattande digitalisering skulle innebära.

SKR vidhåller därför sitt tidigare ställningstagande att staten behöver säkerställa att kommunerna ges rimliga ekonomiska förutsättningar att genomföra reformen. SKR är positiva till digitaliseringens möjligheter att underlätta och effektivisera samhällsbyggnadsprocessen. Den förutsätter dock en långsiktig finansiering och ett gemensamt ansvarstagande mellan stat och kommun där ambitionshöjningar finansieras på ett realistiskt sätt.

Behov av omfattande vägledning

Om promemorians förslag genomförs kommer behovet av nationell vägledning att vara mycket stort. SKR vill särskilt betona vikten av att Boverket i god tid före ikraftträdandet tar fram tydlig vägledning och utbildningsinsatser för kommunerna med praktiska exempel kring hanteringen av olika ändringssituationer. Erfarenheterna från införandet av digitala detaljplaner visar att kommunerna efterfrågar både tydligare vägledningar och mer praktiskt stöd vid genomförandet av nya regelverk.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

SKR vill framhålla att tidpunkten för ikraftträdandet behöver samordnas med Boverkets arbete med föreskrifter, vägledning och specifikationer. Om lagändringarna träder i kraft innan nödvändiga föreskrifter och stöd finns på plats riskerar kommunerna att hamna i ett osäkert läge både rättsligt och praktiskt vilket kan leda till att pågående eller planerade ändringar av detaljplaner måste avvakta. Ett sådant genomförande skulle motverka reformens syfte om en mer effektiv och förutsägbar planprocess.

I promemorian beskrivs att det inte finns något behov av generellt tillämpliga övergångsbestämmelser. SKR anser att det behöver tydliggöras hur detta kan påverka redan påbörjade ändringsplaner och om avsaknaden av övergångsbestämmelser kan innebära att påbörjade planer kan behöva arbetas om och samrådas på nytt för att uppfylla de nya kraven. Detta skulle kunna resultera i ett stort merarbete och längre ledtider för redan påbörjade ändringsplaner.

SKR vill också betona vikten av att den justering av övergångsbestämmelserna som föreslås i plan- och byggförordningen inte skapar nya osäkerheter i fråga om tillsynsärenden när punkten 3 i övergångsbestämmelserna föreslås utgå. Det gäller särskilt i de fall där överträdelsen begåtts före ikraftträdandet men där tillsynsärendet påbörjats efter ikraftträdandet. Det bör övervägas om det finns skäl att tydliggöra att det för dessa ärenden är de bestämmelser som gällde när överträdelsen ägde rum som ska tillämpas och inte de bestämmelser som gällde när ärendet påbörjades.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Henriksson
Ordförande