



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

Remiss från Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet
Remisstid den 31 januari 2025

Förslag till beslut

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Remissen besvaras med vad som anförs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Jan Valeskog

Sammanfattning av ärendet

Rapporten Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser utgör Boverkets slutrapportering av ett uppdrag från regeringen. Boverket lämnar i rapporten författningsförslag som innebär att ändring av detaljplaner ska ske genom att kommunen antar en detaljplan som ersätter den gällande detaljplanen. Den ursprungliga planen ska först omvandlas till dagens digitala system. Därefter görs ändringen i den digitaliserade versionen.

Omvandlingen innebär att en gällande detaljplan tolkas om till nuvarande system och blir juridiskt gällande genom antagandebeslutet. 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 reglerna. Förslaget gör det också möjligt att anta en plan som endast innebär omvandling, utan ändringar.

Boverket föreslår även en utökning av vad som är möjligt att pröva genom ändring av detaljplan. Enligt förslaget får en ändring 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.

Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet har remitterat rapporten till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden. Stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttrande på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontoret konstaterar att det finns problematik kopplat till kraven på att detaljplaner ska tillgängliggöras digitalt samt menar att Boverkets konsekvensanalys troligen underskattar kommunernas kostnader som en del av föreslagna förändringar.

Stadsbyggnadskontoret anser att analysen i utgångspunkterna skulle kunna utvecklas och relatera till exempelvis konventionsrätten som är styrande för ändringar (eller korrigeringar som kräver nya beslut) av tidigare fattade rättskraftiga myndighetsbeslut. Stadsbyggnadskontoret anser inte heller att utgångspunkten att det finns en motsättning mellan plan- och bygglagen (PBL) och arkivlagen, som kräver en lösning, är riktig. Laga kraft-vunna beslut gäller och förutsättningar för ändring av detaljplan är klarlagt i praxis. Problemet som kräver en lösning kommer av beslutet att alla detaljplaner ska tillgängliggöras digitalt enligt nya föreskrifter.

Föredragande borgarrådets synpunkter

Det är bra att lagstiftning och reglering anpassas för att bli mer ändamålsenlig och skapa förutsättningar för en effektiv myndighetsutövning och processer som främjar stadsutveckling och byggande.

Vid genomförandet av förändringarna enligt förslaget skulle det behöva tas fram vägledning eller riktlinjer på hur äldre regleringar och planbestämmelser ska omtolkas till dagens system. Översynen innebär också att "små korrigeringar" ska kunna genomföras som en del av kommande regleringarna, som en del av detta behöver förslaget bearbetas så begreppet "små korrigeringar" förtydligas. Utan tydlig vägledning kring vad som är att anse som "små korrigeringar" finns risk att förändringar görs som i praktiken kan medföra en större rättsverkan än avsett då distinktionen mellan begreppen "små korrigeringar" och "ändringar" inte är tydliga.

Sett till bland annat den osäkerhet som finns kring anpassning av äldre planbestämmelser och oklarheten om vad som innefattas i en liten korrigering finns det risk att detta förslag innebär högre kostnaderna för kommunerna än vad Boverkets konsekvensutredning redogör för.

I övrigt så hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande gällande stadens generella uppfattning om förslaget samt stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande för synpunkter i detalj kring behovet av anpassning.

Stockholm den 29 januari 2025

Jan Valeskog

Bilaga

Remiss - Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser, dnr KS 2024/1155-1.1

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande av Jonas Naddebo (C) enligt följande.

Det är positivt att en översyn av regelverket kring detaljplaner nu genomförs, och att Boverket öppnar för generösare prövning av användningsbestämmelser i rådande detaljplaner, men Centerpartiet anser att en tydligare distinktion mellan ”små korrigeringar” och ”ändringar” är önskvärd. Då rättspraxis i nuläget styr beredningen av många ärenden, är det av stor vikt att ett gemensamt och övergripande regelverk tas fram gällande digitalisering av detaljplaner, så att denna bedömning inte enbart faller på den enskilda kommunen.

I tider av ekonomisk oro, höga råvarukostnader och ökande vakanser behöver staden ha en pragmatisk inställning till kreativa lösningar och omvandling av befintliga lokaler för olika ändamål. Tyvärr ser vi allt för ofta att ärenden gällande ändrad användning faller mellan stolarna till följd av en för snäv tolkning av användningsbestämmelserna i gällande detaljplaner, trots att den ursprungliga intentionen sannolikt öppnade för en generös tolkning.

Vi instämmer i Stadsledningskontorets önskemål i att Boverket bör få i uppdrag att fram förslag på hur äldre bestämmelser ska översättas till dagens system, för att säkerställa en enhetlig tillämpning. Likaså understryker vi Stadsbyggnadskontorets synpunkter om att den äldre regleringen ”allmänt ändamål” bör fortsatt hanteras med flexibilitet, och möjliggöra för kombinationer av användningar – inte enbart den för stunden rådande.

Ärendet

Rapporten Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser utgör Boverkets slutrapportering av ett uppdrag från regeringen. Boverket lämnar i rapporten författningsförslag som innebär att ändring av detaljplaner ska ske genom att kommunen antar en detaljplan som ersätter den gällande detaljplanen. Den ursprungliga planen ska först omvandlas till dagens digitala system. Därefter görs ändringen i den digitaliserade versionen.

Omvandlingen innebär att en gällande detaljplan tolkas om till nuvarande system och blir juridiskt gällande genom antagandebeslutet. 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.

Boverket föreslår även en utökning av vad som är möjligt att pröva genom ändring av detaljplan. Enligt förslaget får en ändring 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.

Remissammanställningen

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och stadsbyggnadsnämnden. Stadsbyggnadskontoret har inkommit med kontorsyttrande på grund av kort remisstid.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 januari 2025 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret uppfattar utifrån stadsbyggnadskontorets remissvar att Boverkets beskrivning av otydligheter i regelverket avseende ändringar av detaljplan vad gäller exempelvis en konflikt mellan plan- och bygglagen och arkivlagen inte utgjort någon problematik i stadens tillämpning av gällande regelverk vid ändring av detaljplan. Den problematik som i första hand behöver hanteras är den som kommer av kraven på att detaljplaner ska tillgängliggöras digitalt.

Stadsledningskontoret konstaterar att omvandling av en befintlig analog detaljplan till dagens digitala system innebär behov av tolkningar och översättningar. Hur gamla bestämmelser ska omtolkas till dagens system är inte alltid entydigt eller enkelt. Exempelvis har användningsbestämmelser skiftat i innehåll och betydelse över tid. Utan tydlig vägledning finns risk att hanteringen kommer att variera från kommun till kommun. För att säkerställa en enhetlig tillämpning anser stadsledningskontoret att Boverket bör få i uppdrag att ta fram förslag på hur äldre bestämmelser ska översättas till dagens system.

Stadsledningskontoret anser också att begreppet "små korrigeringar" behöver förtydligas. Utan tydlig vägledning kring vad som är att anse som en "liten korrigering" finns risk att förändringar görs som i praktiken kan medföra en större rättsverkan än avsett.

Stadsledningskontoret konstaterar vidare att den begränsade transparens och möjlighet att påverka som förslaget innebär vad gäller omvandling av detaljplaner gentemot myndigheter och allmänhet, innebär risk för konflikter och kostnader i senare skeden. Stadsledningskontoret konstaterar att Boverkets konsekvensanalys, som inte tar upp dessa risker, därmed troligen underskattar kommunernas kostnader.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Stadsbyggnadskontoret

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 27 december 2024 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret redogör först för ett antal övergripande synpunkter på förslaget. Därefter redovisas ett antal specifika synpunkter under egna rubriker.

Övergripande synpunkter

Stadsbyggnadskontoret anser att analysen i utgångspunkterna skulle kunna utvecklas och relatera till exempelvis konventionsrätten som är styrande för ändringar (eller korrigeringar som kräver nya beslut) av tidigare fattade rättskraftiga myndighetsbeslut. Stadsbyggnadskontoret anser inte heller att utgångspunkten att det finns en motsättning mellan PBL och arkivlagen, som kräver en lösning, är riktig. Laga kraft-vunna beslut gäller och förutsättningar för ändring av detaljplan är klarlagt i praxis. Problemet som kräver en lösning kommer av beslutet att alla detaljplaner ska tillgängliggöras digitalt enligt nya föreskrifter.

Små korrigeringar/omvandling innebär hanteringsmässigt en tolkning av de garanterade rättigheterna och skyldigheterna som finns i redan befintliga, gällande detaljplaner. I omvandlingen begränsas länsstyrelsens, lantmäteriets och andra funktioners möjlighet att tidigt i planprocessen inkomma med synpunkter eller kunskap. Den rättsliga funktionen att bredda beslutsunderlaget försvinner, vilket i sin tur kan medföra att rättssäkerhetsgarantierna för aktörerna urholkas. Även om det medför en viss effektivisering av planprocessen under beredning så ökar det givetvis risken för efterkommande problem som härrör från minskad transparens och att den samlade kunskapen i beredningen minskar. Eftersom den föreslagna processen också innebär att aktörer som exempelvis miljöorganisationer, som företrädare för allmänna intressen enligt EU-rätten och nationell lagstiftning, samt sakägare, som företrädare för enskilda intressen, inte ska eller kan delta i processen så finns naturligtvis en risk för efterkommande konflikter som processen inte ska eller kan härbärgera och som

därför måste hanteras genom andra processer. Den frågeställningen borde kunna belysas bättre.

Kostnader och nyttor

I rapporten anges att eventuella merkostnader och merarbeten kommer att kompenseras av de nyttor och kostnadsbesparingar som kommunen och byggaktörer kommer att få i efterföljande processer. Förslaget saknar emellertid analyser av flera tänkbara scenarier, varför det är svårt att bedöma riktigheten i detta. Exempelvis har inga kostnader för eventuella efterföljande processer och konsekvenser beaktats, så som att beslut fattas utan breddat underlag och att gamla och preskriberade underliggande problematiker kan aktualiseras. Stadsbyggnadskontoret ser att det finns en risk för att Boverket kan ha överskattat de ekonomiska nyttorna och bortsett från vissa möjliga kostnader.

Effekter av digitalisering

Den juridiskt bindande handlingen som plankartan utgörs av kommer fortsatt att vara i PDF-format. Detta innebär att när en äldre plan digitaliseras helt eller delvis kommer de ställningstaganden som behöver göras - exempelvis beträffande gränser och lokalisering - att finnas digitalt. I ett senare skede vid exempelvis bygglovsprövning eller fastighetsbildning kommer bedömningarna emellertid att behöva göras mot PDF:en, även om gränsernas läge finns digitalt.

Översättningen av äldre planbestämmelser

Användningsbestämmelser har skiftat i innehåll och betydelse över tid, samt det har ändrats vad som prövas i samband med en användningsbestämmelse i planprocessen. Det är också en grannliga uppgift att tolka innebörden av byggnadsstadgans bestämmelser, från olika tider. Det utgör ett problem som idag ofta inte löses med mindre än vägledande domar i högsta instans. Det är också oklart hur PBL:s övergripande lämplighetsbedömningar ska beaktas i samband med en "korrigering".

Allmänt ändamål, stora Q och planbeskrivningens status

För många äldre bestämmelser kommer det att medföra svårigheter att översätta dessa till dagens "terminologi", detta särskilt om översättningen ska göras på ett sätt som blir så pass korrekt att den inte går att ifrågasätta. Som exempel kan nämnas bestämmelser som "allmänt ändamål" eller stora Q. Svårigheterna kan leda till varierande tolkningar mellan kommuner, vilket skapar otydlighet för aktörer som byggaktörer och fastighetsägare.

Vad gäller förslaget om hur den äldre regleringen "allmänt ändamål" ska hanteras vill kontoret framföra följande. Att begränsa flexibiliteten för "allmänt ändamål" till en specifik användning minskar de långsiktiga möjligheterna. Det kan övervägas om det inte vore mer fördelaktigt att möjliggöra för kombinationer av olika användningar, för bibehållen flexibilitet. Det bör inte endast vara den pågående användningen som

avgör vad som är lämpligt på platsen, utan även andra användningar än denna bör kunna läggas till.

Det framstår som önskvärt att Boverket tar fram tydliga förslag för hur äldre bestämmelser ska översättas, som lagstiftaren tar ställning till, för att säkerställa enhetlighet. Om ansvaret för översättningar och tolkningar helt läggs på kommunerna är risken att samhällsnyttan av en enhetlig hantering inte fullt ut uppnås samtidigt som kommunerna bär hela risken för en ytterst oklar hantering med minimal transparens. Tydliga förutsättningar bör därför införas för att säkerställa att tolkningarna av äldre planbestämmelser är konsekventa inom och mellan kommuner och så att inte enbart kommuner bär ansvaret för en hantering som i grund och botten kommer av att statliga krav på kommunerna inneburit problematiker som inte beaktats i tidigare konsekvensanalyser.

I förslaget framställs det som att planbeskrivningen kan ha en betydelse för att specificera, eller balansera eventuella svårigheter som uppkommer i översättningen av äldre planbestämmelser. Det är dock en felaktig uppfattning att planbeskrivningen kan få någon allmän betydelse. Planbeskrivningen får bara betydelse i de fall plankartan uppfattas som otydlig.

Ändring och korrigerering

Stadsbyggnadskontoret vill framföra en farhåga kring att begreppet "små korrigeringar" är alltför otydligt. Detta medför att begreppet riskerar att omfatta förändringar som i praktiken kan medföra en större rättsverkan än avsett, exempelvis gränsjusteringar eller uppdelning av befintliga bestämmelser.

Distinktionen mellan begreppen "små korrigeringar" och "ändringar" är vidare inte helt självklar.

Konsekvenser av ändringar

Vilka konsekvenser som kan följa av vissa ändringar behöver lyftas mer. Detta gäller exempelvis sådana förändringar som påverkar användningen. Att till exempel lägga till en idrottshall vid en skola kan medföra stora konsekvenser i form av ökad trafikbelastning och miljöpåverkan. Dyliga ändringar framstår inte som fullt ut analyserade/reglerade i förslaget.

Planavgift

Förslaget att fastighetsägare ska finansiera digitalisering genom planavgifter är tveksamt eftersom nyttorna inte är tydligt definierade eller omedelbara.

Tillsyn utifrån PBL i samband med "korrigerade" planer Det riskerar att belasta tillsynsverksamheten, och kan leda till komplicerade ärenden. Om byggnadsnämnden i en process med begränsad transparens ändrar byggrättens innebörd, hur ska det hanteras i efterhand om/när det ifrågasätts?