

Landstingsstyrelsen

LANDSTINGSSTYRELSEN

13-09-03 00014

Yttrande över betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34)

Föredragande landstingsråd: Charlotte Broberg

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på Plangenomförandeutredningens betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Socialdepartementet över betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34) i enlighet med förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Regeringen har gett Plangenomförandeutredningen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan för att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning. Utredningen har fått direktiv att analysera om kraven på när en detaljplan ska utarbetas och när bygglov ska krävas är ändamålsenligt utformade. Det handlar tillika om att se över ifall det i vissa situationer skulle kunna vara lämpligt att mildra eller helt avskaffa kravet bygglov respektive detaljplan.

Den snabba befolkningstillväxten i länet leder till ett stort behov av bostäder. Bostadsprojekt i storstadsmiljö är ofta komplicerade och har stor påverkan på omgivningen. Dessutom bedrivs den fysiska planeringen av många parter och styrs av flera olika lagar vilket leder till tidskrävande processer. Det är angeläget att effektivisera bostadsmarknadens funktionssätt genom att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen och se över samspelet mellan kommuner och byggherrar.

SKRIVELSE
2013-08-21

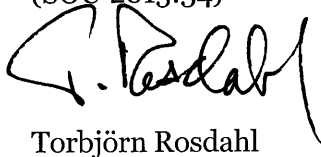
LS 1305-0717

För att göra planeringen mer effektiv behöver de regionala aktörerna gemensamt arbeta för att mer systematiskt underlätta olika planprocesser och se över organisatoriska förändringar. Att större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen är centralt eftersom det är ett forum som tar ställning till ett flertal frågor som berör såväl det regionala perspektivet som relationen mellan stat och kommun.

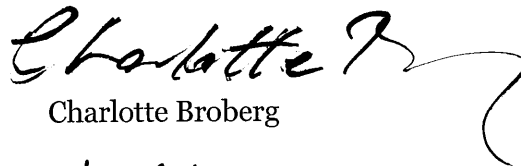
Det är positivt att ett förslag om krav införs som innebär att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur bostadsbehovet ska tillgodoses under de närmaste tio åren, vilket därmed binder plan och bygglagen (PBL) närmare bostadsförsörjningslagen. I övrigt är de förenklingar som avser prövning av bygglov positiva för landstinget i egenskap av byggherre i byggprojekt.

Beslutsunderlag


Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 8 augusti 2013
Förslag till yttrande den 8 augusti 2013
Sammanfattning av betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess
(SOU 2013:34)



Torbjörn Rosdahl



Charlotte Broberg


André Assarsson

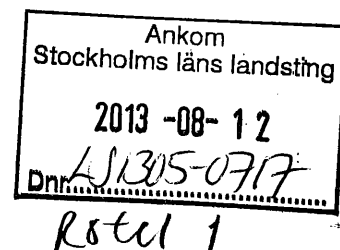
Landstingsstyrelsens förvaltning
Tillväxt, miljö och regionplanering

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2013-08-08

LS 1305-0717

Handläggare: Fredrik Meurman

Landstingsstyrelsen



Yttrande över betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34)

Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på Plangenomförandeutredningens betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 8 augusti 2013
Förslag till yttrande den 8 augusti 2013
Sammanfattning av betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Socialdepartementet över betänkande "En effektivare plan- och bygglovsprocess" (SOU 2013:34) i enlighet med förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Plangenomförandeutredningen redovisar en problembild där samspelet mellan kommuner och byggherrar behöver utvecklas för att tillgodose behovet av bostäder. Utredningen konstaterar att detaljplanerna har fått en ny karaktär, inte minst genom att planerna blir alltmer detaljerade, att planerna i allt högre grad syftar till att genomföra ett visst projekt och att utformningen ofta redan är bestämd innan den formella planprocessen inleds. Onödigt många detaljplaner behöver beslutas av

kommunfullmäktige. Prövningen av överklaganden tar lång tid och reglerna om expediering av lov uppfattas som ineffektiva.

Utredningen har också analyserat hur plan- och byggprocessen hanteras i andra länder. Ett gemensamt drag hos många länder som inte är särskilt tydligt i Sverige är en uttalat regional planeringsnivå, som omsätter nationella politiska prioriteringar i den fysiska planeringen till planeringsramar för kommuner och lokala aktörer. Särskilt Tyskland och Storbritannien omnämns som exempel på länder där lagstiftningsåtgärder för att förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocesserna är eller har varit aktuella. I Tyskland finns lagbestämmelser som anses bidra till en väsentligt kortare plan- och bygglovsprocess i samband med förtätning av bostadsområden. Utredningen föreslår en liknande reglering som kan omsättas till svenska förhållanden i form av en lagreglerad planbestämmelse enligt plan- och bygglagen (PBL). Även åtgärder i Storbritannien för att snabba upp och effektivisera planprocessen genom att förkorta handläggnings- och överklagandetider har studerats.

Utredningen föreslår att översiktsplanen utvecklas som verktyg för att ge tydlig vägledning för efterföljande beslut. Merparten av dialogen mellan stat och kommun bör klaras ut i arbetet med översiktsplanen. Om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier, bl.a. att den tydligt redovisar markanvändningen, ska det kunna leda till att detaljplanekravet upphör att gälla. En sådan översiktsplan kallar utredningen för områdesplan. Fler ärenden kan då hanteras direkt i bygglovet, vilket underlättar förändringar. Länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot efterföljande beslut när det gäller riksintressen och mellankommunala frågor slopas också inom områdesplanerna. Liksom översiktsplanen ska inte heller områdesplanen vara bindande.

Ett krav införs med innebörden att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur bostadsbehovet ska tillgodoses de närmaste 10 åren. Därigenom länkas PBL bättre till bostadsförsörjningslagen. Lagen förtydligas också med att bostadsförsörjningen är en sådan mellankommunal fråga som kan föranleda ett planföreläggande från regeringen.

Utredningen föreslår också vissa förenklingar i bygglovshanteringen och kungörelseförfarandet.

Bakgrund

Regeringen gav Plangenomförandeutredningen ursprungligen i

uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförande-lagstiftning. Det uppdraget redovisades till regeringen i december 2012. Uppdraget har senare utvidgats till att också utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen genom att se över kravet på detaljplan, kravet på bygglov, möjligheterna att använda s.k. enkelt planförfarande och möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan.

Enligt direktiven ska Plangenomförandeutredningen analysera om kraven på när en detaljplan ska utarbetas och när bygglov ska krävas är ändamålsenligt utformade eller om det i vissa situationer skulle kunna vara lämpligt att lätta på eller helt avskaffa kravet på detaljplan respektive bygglov. I utredningen studeras också förutsättningarna för att utvidga möjligheterna att tillämpa PBL:s bestämmelser om enkelt planförfarande och i övrigt analysera förslag som kan medföra enklare förfaranden vid utarbetande av detaljplaner. I uppdraget ingår vidare att pröva om det finns förutsättningar att utvidga möjligheterna för en kommunal nämnd att anta detaljplaner. Utredningen ska vidare studera övriga möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen. Utredningen ska föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs.

Överväganden

Det remitterade betänkandet innehåller en rad olika förslag och bedömningar. Yttrandet fokuserar på de förslag som kan anses ha betydelse för bostadsbyggandet och för landstingets roll som regionplaneorgan.

Syftet att öka bostadsbyggandet och göra plangenomförandet effektivare är angeläget. Det stämmer också väl överens med Stockholms läns regionala utvecklingsplan RUFSS 2010 som är antagen av såväl landstingsfullmäktige som Länsstyrelsen i Stockholms län. Åtaganden för den regionala bostadsförsörjningen i RUFSS 2010 är att

- Anpassa byggandet i alla kommuner till den långsiktiga efterfrågan.
- Anpassa bostadsmarknadens funktionssätt för att nå hög kapacitet och kvalitet i byggprocessen.

RUFSS 2010 innehåller uppgifter om bostadsbehov fördelat på länets kommuner. Dessa har även uppdaterats genom ett regeringsuppdrag hösten 2012. Det är en viktig regional aspekt att visa på den funktionella regionens bostadsbehov och att detta inte enbart kan betraktas som en översiktsplanefråga i den "egna" kommunen eller som en mellankommunal fråga i den mening länsstyrelsen har att bevaka. I yttrandet föreslås därför

att landstinget, i sin egenskap av regionplaneorgan, ges möjlighet att avge ett så kallat granskningsyttrande i översiktsplaneprocessen som särskilt berör bostadsbyggandet. Detta yttrande får då samma status som länsstyrelsens granskningsyttrande men begränsar sig till bostadsfrågan.

En stor utmaning för Stockholmsregionen är att bygga för en starkt växande befolkning och samtidigt förbättra livsmiljön. För att utveckla en god bebyggd miljö med hög attraktivitet i ett långsiktigt perspektiv, krävs medel och redskap för att hantera komplicerade stadsutvecklingsprocesser. Landstinget har tidigare uttalat sig positivt till att koppla genomförande till tidiga strategiska planeringsskeden (exempelvis översiktsplan, som föreslogs i Plangenomförandeutredningens delbetänkande SOU 2012:91, LS 1301-0163), som en intressant tanke som kan utvecklas och testas. Förhoppningsvis leder det till en mer aktuell och prioriterad strategisk planering. Därför föreslås att landstingsstyrelsen ska ställa sig positiv till att översiktsplanen utvecklas som verktyg för att ge tydlig vägledning för efterföljande beslut.


De förenklingar som avser prövning av bygglov är positiva för landstinget i egenskap av byggherre i byggprojekt. Landstingsstyrelsen föreslås därför ställa sig positiv även till detta.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

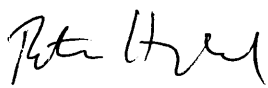
Ärendet bedöms inte ha konsekvenser i detta avseende.

Miljökonsekvenser av beslutet

Förslaget innehåller förvaltningstekniska förändringar som, om genomförandetider för projekt kan kortas, får positiva konsekvenser för miljön.



Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör



Peter Haglund
Direktör SLL Tillväxt, miljö och
regionplanering

Socialdepartementet

Yttrande över betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34)

Yttrandet koncentreras på behovet av bostäder och landstingets roll som regionplaneorgan för kommunerna i Stockholms län.

Landstinget instämmer i att det är mycket angeläget att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen och att samspelet mellan kommuner och byggherrar behöver utvecklas för att tillgodose behovet av bostäder.

När det gäller behovet av bostäder ligger utredningens förslag väl i linje med Stockholms läns regionala utvecklingsplan, RUFSS 2010, som är antagen av såväl landstingsfullmäktige som Länsstyrelsen i Stockholms län.

Åtaganden för den regionala bostadsförsörjningen i RUFSS 2010 är att

- Anpassa byggandet i alla kommuner till den långsiktiga efterfrågan.
- Anpassa bostadsmarknadens funktionssätt för att nå hög kapacitet och kvalitet i byggprocessen.

RUFSS 2010 har en klar inriktning mot att koppla samman regionens fysiska och innehållsmässiga utformning. Bebyggelsen ska göras tätare och mer variationsrik. Befintliga mötesplatser ska göras mer attraktiva och det ska skapas nya mötesplatser inom regionen. Syftet med att förtäta bebyggelsen är att skapa en mer attraktiv stadsmiljö med närhet till kollektivtrafik som gör så lite intrång i gröna kilar som möjligt, samtidigt som man försöker hitta en balans mellan bebyggelse och lokal grönska.

Landstinget instämmer i utredningens slutsats att större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen. Landstinget noterar att utredningen upphåller sig mest vid översiktsplanen som ett forum där många frågor bör klaras ut, inte minst i dialogen mellan staten och kommunen. Utredningen för ett intressant inledande resonemang om att den regionala planeringsnivån i Sverige är svag jämfört med andra länder men att ett stärkande av denna riskerar att "... hamna i konflikt med maktfördelningen mellan stat och kommun". Landstinget menar att regionplaneringen har en viktig roll för

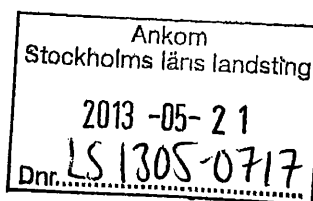
den kommunala översiktsplaneringen. I storstadsregionen behöver frågor i hög grad "klaras ut" på den regionala nivån.

När det gäller bostadsfrågan konstaterar landstinget med tillfredsställelse att det i plan- och bygglagen (PBL) 2 kap 3 § föreslås införas en punkt 5. *bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet*. Landstinget vill ändå framhålla att man ytterligare bör förbättra den regionala helhetssynen vad avser bostadsfrågan. Landstinget vill fästa utredningens uppmärksamhet på att det i en funktionell region som Stockholmsregionen inte bara är kommunens " eget" bostadsbyggande som bör stå i centrum för planeringen utan även det bostadsbehov som anges i regionplanen. Förhållandet fångas heller inte helt av reglerna om mellankommunala frågor som länsstyrelsen har att beakta.

Eftersom de "vägledande" planformerna regionplan respektive översiktsplan, enligt förslaget kompletterad med områdesplaner, får ökat fokus menar landstinget att det vore lämpligt att även regionplaneorganet får avge ett så kallat granskningsyttrande med avseende på behovet av bostäder. Det regionala perspektivet på bostadsbehovet skulle på så sätt kunna hävdas ytterligare.

När det gäller förslag till förenklad bygglovsprövning delar landstinget bedömningen i stort och ställer sig positivt till de föreslagna förändringarna.

Sammanfattning



Uppdraget

Regeringen gav Plangenomförandeutredningen ursprungligen i uppdrag att se över reglerna om genomförande av detaljplan i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning. Det uppdraget redovisades till regeringen i december 2012.

Uppdraget har senare utvidgats till att också utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen genom att se över

- kravet på detaljplan,
- kravet på bygglov,
- möjligheterna att använda s.k. enkelt planförfarande, och
- möjligheterna för kommunfullmäktige att uppdra åt kommunal nämnd att anta en detaljplan.

Enligt direktiven ska vi således analysera om kraven på när en detaljplan ska utarbetas och när bygglov ska krävas är ändamålsenligt utformade eller om det i vissa situationer skulle kunna vara lämpligt att lätta på eller helt avskaffa kravet på detaljplan respektive bygglov. Vi ska också studera förutsättningarna för att utvidga möjligheterna att tillämpa plan- och bygglagens bestämmelser om enkelt planförfarande och i övrigt analysera förslag som kan medföra enklare förfaranden vid utarbetande av detaljplaner. I uppdraget ingår vidare att pröva om det finns förutsättningar att utvidga möjligheterna för en kommunal nämnd att anta detaljplaner.

Utredningen ska vidare studera övriga möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera plan- och byggprocessen. Utredningen ska föreslå lämpliga förändringar och i samtliga delar lämna de författningsförslag som behövs.

Problembilden

Vi redovisar i betänkandet några förhållanden som ger en bild av hur delar av plan- och bygglovsprocessen fungerar i praktiken. Vi har noterat att samspelet mellan kommuner och byggherrar behöver utvecklas för att tillgodose behovet av bostäder.

Detaljplanerna har fått en ny karaktär, inte minst genom att planerna blir alltmer detaljerade, att planerna i allt högre grad syftar till att genomföra ett visst projekt och att utformningen ofta redan är bestämd innan den formella planprocessen inleds. Detaljeringsgraden beror åtminstone delvis på att bygglovsprövningen upplevs som svag och att det är lättare för kommunen att få gehör för sina önskemål om de uttrycks i form av bestämmelser i en detaljplan.

Vi har konstaterat att många problem är kopplade till inaktuella planer och att många nya planer är av administrativ karaktär, på så vis att planen endast avser att ändra en underliggande plan och att planläggningen i dessa fall inte tillför några mervärden av betydelse. Äldre planer har ibland en inlåsnings effekt, inte minst om byggrätten har utformats utifrån en begränsad analys om vad som kan anses vara en lämplig utveckling. Istället för att pröva vad som är en lämplig utveckling stannar bygglovsprövningen påfallande ofta vid hur en åtgärd förhåller sig till tidigare fastslagna bestämmelser och värden, vilket bl.a. kan ifrågasättas utifrån det grundlagsskyddade egendomsskyddet. Den inlåsnings effekten skapar även ett stort behov av avvikelser, där nuvarande möjlighet till avvikelse uppfattas som alltför begränsad.

En del av den upplevda trögheten i planprocessen kan antas bero på rollfördelningen mellan staten, kommunen och byggherren. De viktigaste besluten i ett projekt fattas ofta redan innan planeringsförutsättningarna är kända, vilket innebär att man ibland måste göra omtag sent i processen när nya sakförhållanden blir kända. Omtagen beror delvis på att de statliga ingripandegrunderna, bl.a. riksintressena, är otydliga.

Planprocessen uppfattas som ineffektiv, bl.a. används inte möjligheterna till slopad bygglovsprövning. Onödigt många detaljplaner behöver beslutas av kommunfullmäktige. Prövningen av överklaganden tar lång tid och reglerna om expediering av lov uppfattas som ineffektiva.

Plan- och bygglagstiftning i andra länder

Det finns i de flesta europeiska länder många likartade principer bakom den lagstiftning som reglerar fysisk planering. Det föreligger emellertid skillnader i statskick, rättsgrundsatser och politisk historia som gör att systemen och hierarkierna ser olika ut och det är därför vanskligt att direkt översätta lagstiftningen till svenska förhållanden. I princip finns det alltid en samverkan mellan planeringsnivåerna, men den samverkan kan se olika ut. Även i länder där kommunerna till synes har stor frihet, t.ex. i de nordiska länderna, kan det krävas att planerna fastställs av staten i någon form. Ett gemensamt drag hos många länder som inte är särskilt tydligt i Sverige är en uttalat regional planeringsnivå, som omsätter nationella politiska prioriteringar i den fysiska planeringen till planeringsramar för kommuner och lokala aktörer.

Våra direktiv omnämner särskilt Tyskland och Storbritannien som exempel på länder där lagstiftningsåtgärder för att förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocesserna är eller har varit aktuella. Vi anser att vi dessutom kan hämta en del inspiration och intressanta idéer från våra nordiska grannländer Danmark och Norge, som ligger närmare oss när det gäller lagstiftningstradition och synsätt på plan- och byggnadslagstiftningens uppbyggnad och funktion.

I Tyskland torde det särskilt vara den omtalade § 34 i den federala plan- och byggnadslagstiftningen som har väckt intresse. Den skulle kunna utgöra förebild för möjligheterna att finna en lagreglerad modell för att reducera prövningsförfarandet för viss bostadsproduktion. Paragrafen, som funnits i den tyska lagstiftningen sedan 1960-talet, anses bidra till en väsentligt kortare plan- och bygglovsprocess i samband med förtätning av bostadsområden. Vi har prövat och föreslår också en liknande reglering som kan om sättas till svenska förhållanden i form av en lagreglerad planbestämmelse enligt PBL.

I Storbritannien har regeringen i samband med beslutet 2012 om det senaste nationella planeringsramverket lanserat en rad åtgärder för att snabba upp och effektivisera planprocessen. Betydande resurser kommer att läggas på att förkorta handläggnings- och överklagandetider, att höja kvalitén på lokala planer och att förenkla planeringen genom att väsentligt reducera mängden skriftliga råd och anvisningar för fysisk planering.

Det finns vissa principiella skillnader mellan olika länder när det gäller den kommunala detaljplaneringen. Detaljplanering i kommunal regi sker i Tyskland, i Danmark och i Norge. I Tyskland är det inte alltid nödvändigt att upprätta en detaljplan och planen kan vara antingen kvalificerad eller enkel, vilket har betydelse för hur byggtillståndet senare prövas. I Danmark kan kommunen ta hjälp av byggherren och där kan planen upphävas när den inte längre behövs. I Norge kan detaljplanering ske i två steg, såväl genom *områdesregulering* som genom *detaljregulering* för konkreta projekt. Det finns även en rätt till privat detaljplanering för konkreta projekt, där kommunen har skyldighet att ta ställning till om ett förslag ska föras vidare och skickas ut för samråd. I Storbritannien sker planeringen av byggherren själv efter planeringstillstånd av kommunen. Beslutet om planeringstillstånd kan leda till att planeringen därefter sker i ett eller två steg.

När det gäller allmänhetens insyn, möjligheter att överklaga och tidsfrister föreligger också en del skillnader. I Danmark ska ett förslag till detaljplan offentliggöras och granskas och sakägare och andra berörda ska underrättas skriftligen. När planen sedan har antagits, finns ingen möjlighet att överklaga innehållet i den. I Norge ska ett förslag till *reguleringsplan* skickas ut för samråd och granskas, varvid vem som helst kan yttra sig. När planen har antagits kan den överklagas av den som yttrat sig under samrådet men inte har fått sina synpunkter tillgodosedda.

I Storbritannien ska byggherren före en ansökan om planeringstillstånd underrätta sakägare och andra berörda inom området för planeringen. Ansökan om större exploateringar offentliggörs genom annonsering och med skyltar i området. Ett beslut om planeringstillstånd kan endast överklagas av sökanden, dvs. om beslutet då innebär ett avslag eller är förenat med särskilda planeringsvillkor. I Tyskland sker ett samråd med myndigheter och allmänhet tidigt i planprocessen på grundval av ett preliminärt utkast av planen. När planförslaget sedan är färdigt ska det ställas ut offentligt. Sakägare, vars rättigheter påverkas av planen och som har framfört invändningar under utställningen, kan överklaga ett beslut om att anta planen till förvaltningsdomstol.

Våra utgångspunkter

Vi anser att större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen. Översiktsplanen är det forum där många frågor bör klaras ut, inte minst i dialogen mellan staten och kommunen. Frågor av övergripande karaktär, t.ex. miljökvalitetsnormer, mellankommunal samordning eller riksintressen, bör sålunda redan vara utredda på denna nivå inför den efterföljande dialogen mellan byggherren och kommunen om det konkreta projektet.

Vi menar att detaljplanekravet i många fall kan slopas, om det finns en aktuell översiktsplan som tydligt redovisar markanvändningen för en tätort eller stadsdel. Om staten och kommunen redan har kommit överens om markanvändningen på den överiktliga nivån, bör det vanligtvis vara möjligt att slopa detaljplanekravet.

Om en tydlig och aktuell översiktsplan kan leda till att detaljplaner inte behöver upprättas i samma omfattning som i dag, skapas ett tydligt incitament för kommunerna att lägga större tyngd vid översiktsplaneringen. Ansökningar om bygglov kan då prövas direkt mot översiktsplanen. Detaljplanekravet bör med andra ord kunna begränsas, om vissa förutsättningar är uppfyllda.

Med tanke på de många problem som är kopplade till inaktuella detaljplaner, bör dessa planer delvis upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Endast det obligatoriska innehållet i detaljplanen behöver finnas kvar.

Vi anser att formkraven på både översiktsplaneprocessen och detaljplaneprocessen kan begränsas och det bör även bli lättare att upphäva detaljplaner. Områdesbestämmelserna kan upphävas.

Vi anser vidare att kommunernas bedömningar i bygglovsärenden behöver stärkas. Vi menar att kommunen i princip bör ha samma möjlighet att hävda krav i bygglovskedet som i en detaljplan.

Bygglovsbefrielse bör vara huvudregeln inom detaljplaner. I den mån som utformningen redan är känd i detaljplaneskedet, bör det inte vara nödvändigt med en efterföljande bygglovsprövning. Utformningen bör då kunna prövas slutligt genom planbeslutet.

Utrymmet för avvikelser från gamla detaljplaner behöver ses över. Vi har stannat vid en lösning där utrymmet för avvikelser precis som idag bör vara begränsat under genomförandetiden, men där möjligheten att medge avvikelser efter genomförandetidens slut kan utökas.

Utrymmet för vilka planer som kan antas av byggnadsnämnden upplevs vara begränsat. En fråga som därför har diskuterats vid flera tillfällen är om inte fler ärenden borde kunna delegeras. Vi anser att kommunen själv bör kunna besluta om hur planärenden ska antas utifrån de allmänna principer som anges i kommunallagen.

Vi delar också uppfattningen att nuvarande regler om expediering av bygglov är administrativt betungande. Vi anser att det vore en fördel att införa ett system liknande det som tillämpas i planprocessen. Där ges den som är berörd av planläggningen tillfälle att yttra sig innan beslutet fattas. Den som inte har yttrat sig senast vid en viss tidpunkt – och då framfört synpunkter som inte har tillgodosetts – har inte heller rätt att överklaga beslutet annat än på vissa formella grunder. Enligt vår mening bör en liknande ordning införas i bygglovsprocessen.

Våra förslag

Vi föreslår att översiktsplanen utvecklas som verktyg för att ge tydlig vägledning för efterföljande beslut. Merparten av dialogen mellan stat och kommun bör klaras ut i arbetet med översiktsplanen. När översiktsplanen upprättas, ska riksintressen, miljökvalitetsnormer, mellankommunala frågor och miljöbedömningar så långt möjligt vara avgjorda. De övergripande strukturerna för lokaliseringen av bebyggelse ska således vara utredda.

Om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier, bl.a. att den tydligt redovisar markanvändningen, ska det kunna leda till att detaljplanekravet upphör att gälla. En sådan översiktsplan kallar vi för områdesplan.

Om staten och kommunen är överens om markanvändningen, upphör detaljplanekravet att gälla inom områdesplanen. Fler ärenden kan då hanteras direkt i bygglovet, vilket underlättar förändringar. Även om staten inte har något krav på detaljplan, kan kommunen fortfarande hävda detaljplanekravet, t.ex. i fall med komplexa genomförandefrågor. Länsstyrelsens möjligheter att ingripa mot efterföljande beslut när det gäller riksintressen och mellankommunala frågor slopas också inom områdesplanerna.

Om kommunen och staten inte kommer överens inom ramen för översiktsplaneprocessen, t.ex. om vissa områden behöver stude-

ras mer i detalj, behålls detaljplanekravet. Behovet av avvikelser från områdesplanen kan tillgodoses genom en ny detaljplan.

Liksom översiktsplanen ska inte heller områdesplanen vara bindande. För befintliga områden bör en områdesplan i normalfallet ange användning, byggnadstyp, maximal totalhöjd, möjlighet till kompletteringar och förändringar samt vilka hänsyn som ska tas i kulturmiljöfrågor, t.ex. om kommunen anser att endast vissa material och utformningar kan komma i fråga. För nya områden kan områdesplanen redovisas med olika detaljeringsgrad, men kan i normalfallet göras schematisk. Områdesplanen ger inte samma förutsebarhet som en detaljplan, men planen bör även i fortsättningen vara "moraliskt bindande" och få samma tydliga vägledande roll som dagens översiktsplaner.

Planeringshorisonten för bebyggelseutvecklingen bör vara 10 år. Ett krav införs med innebörden att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur bostadsbehovet ska tillgodoses de närmaste 10 åren. Behovet kan naturligtvis preciseras i områdesplaner. Därigenom länkas PBL bättre till bostadsförsörjningslagen. Lagen förtydligas också med att bostadsförsörjningen är en sådan mellankommunal fråga som kan föranleda ett planföreläggande från regeringen

Områdesplanen kan vid behov ange när ett visst område tidigast kommer att kunna byggas ut för att samordna genomförandet, dvs. när kommunen avser att färdigställa allmänna platser där kommunen förutses vara huvudman. Bygglov kan vägras med hänsyn till att planen anger att området ska byggas ut vid en senare tidpunkt.

Inflytandet bör ligga på den nivå och i de skeden där det finns en reell möjlighet att påverka. Medborgarinflytandet bör huvudsakligen hanteras inom ramen för översiktsplanen och i mindre omfattning i enskilda projekt.

Större tyngd bör läggas vid samrådet och att kommunen i lämpliga former ska ge kommunmedlemmarna och berörda myndigheter och organisationer tillfälle till insyn och möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Av planhandlingarna ska det framgå hur kommunen har tillgodosett behovet av medborgarinflytande och hur den har samrått med berörda myndigheter. De formella kraven på samrådet begränsas således i huvudsak till att redovisa hur kraven på medborgarinflytande har tillgodosetts. Utställningen avskaffas men ett granskningsförfarande behålls för berörda myndigheter.

Detaljplanen utvecklas till att bli ett renodlat genomförandeinstrument. Under genomförandetiden krävs i normalfallet inget bygglov för att bygga i enlighet med planen. Kommunen får införa

bygglovsplikt, om det behövs för ett ändamålsenligt genomförande. Bygglovsplikt förutsätter att detaljplanen inte samtidigt innehåller detaljerade planbestämmelser om utformning och utförande. När bygglov inte behövs, ska byggherren göra en anmälan till byggnadsnämnden inför det tekniska samrådet. Byggnadsnämnden har möjlighet att vägra startbesked om den anmälda åtgärden strider mot planen. Avvikelse från detaljplanen prövas som en ansökan om bygglov.

Detaljplanen upphör delvis att gälla efter genomförandetidens slut, om inte kommunen förlänger genomförandetiden. Förfarandet att förlänga genomförandetiden förenklas.

Efter genomförandetidens slut inträder bygglovsplikt, motsvarande den lovplikt som idag normalt gäller inom detaljplanlagda områden. Kvarteretsmarken är fortfarande planlagd, vilket innebär att krav enligt annan lagstiftning, som vanligtvis gäller utom detaljplan, inte inträder, strandskydd återinträder inte osv.

När genomförandetiden har löpt ut, ersätter en lagreglerad planbestämmelse de frivilliga planbestämmelserna, med innebörden att bebyggelse ska anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått. Bygglov får dock ges även för andra utformningar om de är förenliga med områdesplanen.

Byggnadsnämndens bedömning i frågor som avser utformningen av den yttre miljön ska jämföras med prövningen i en detaljplan, när vissa allmänna intressen prövas i ärenden som avser lov och förhandsbesked. Byggnadsnämndens uppfattning får därigenom samma tyngd som om frågan prövades i en detaljplan.

Byggnadsnämnden kan i ett bygglov besluta att gemensamhetsanläggningar ska vara inrättade för att startbesked ska kunna ges. Nuvarande möjlighet, att genom en detaljplanebestämmelse villkora möjligheten att ge lov med att vissa åtgärder ska ha vidtagits, ändras. Kommunen kan välja om åtgärden ska ha vidtagits för att lov ska kunna ges eller om åtgärden behöver ha vidtagits först i samband med byggnadsnämndens beslut om startbesked. Trots en planbestämmelse om att lov inte får ges förrän en viss åtgärd har vidtagits, får byggnadsnämnden en möjlighet att i ett beslut om lov senarelägga genomförandet så att åtgärden istället ska ha vidtagits senast i samband med beslutet om startbesked.

Bygglov förutsätter anslag på platsen och kungörelse på webben under viss tid. Endast de som har lämnat synpunkter som inte har tillgodosetts har möjlighet att överklaga ett bygglov. Mindre änd-

rings- och kompletteringsåtgärder behöver inte kommuniceras och kan inte heller överklagas.

En detaljplan ska generellt sett endast behövas om en bebyggelse eller ett byggnadsverk kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Därutöver får kommunen neka bygglov med hänsyn till att en detaljplan behövs i vissa särskilt angivna fall. Det gäller bl.a. för en sammanhållen bebyggelse som ska förändras och det råder komplexa fastighetsrättsliga förhållanden eller för ett nytt byggnadsverk, som är beroende av en allmän plats som kommunen ska vara huvudman för.

Detaljplaneprocessen utformas med den nya översiktsplanen som förebild, vilket bl.a. innebär att kravet på kungörelse tas bort och att granskningskedet förenklas. Planförslaget ska under samrådet hållas tillgängligt på kommunens webbplats. Kommunen ska i samrådsredogörelsen redovisa hur samrådet har genomförts.

Möjligheten till planavvikelse utökas efter genomförandetidens slut. I planer med löpande genomförandetid kvarstår utrymmet för avvikelser enligt dagens regler, men med utökad möjlighet att kunna godta befintliga byggnader m.m. som är planstridiga.

Merparten av de frivilliga planbestämmelserna upphör att gälla efter genomförandetidens slut och därigenom försvinner en stor del av behovet av planavvikelse. Även andra ändamål än vad som anges i detaljplanen ska kunna prövas.

Det blir möjligt att även godta privata huvudmän inom s.k. A-tomter, dvs. sådan kvartersmark där användningen är fri så länge det allmänna (staten, kommunen, landstinget) är huvudman för verksamheten. Verksamheten får inte vara störande för omgivningen. Lösensplikten för kommunen enligt 14 kap. 14 § PBL ska då förfalla.

Definitionen av begreppet *bebygga* i PBL ändras, vilket medför att parkeringsplatser även kan utföras på sådan mark som enligt en detaljplan inte får bebyggas.

Konsekvenserna

Vi har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för att förenkla och förkorta plan- och byggprocessen. Uppdraget har också varit att studera möjligheter till förtydliganden och förenklingar i syfte att effektivisera processen.

Det finns många sätt att förenkla en plan- och bygglovsprocess. Planformer kan tas bort, medborgardialoger kan avskaffas och man kan avstå bygglovsprövningar, men självklart skulle sådana drastiska förslag kunna få stora negativa effekter på utfallet av planeringen.

Utmaningen för utredningen har varit att förenkla och effektivisera, utan att föreslagna åtgärder träder rättsäkerhet och demokrati förnär och utan att kvaliteten på utfallet av processen blir sämre.

Vi har försökt att möta denna utmaning. Förslagen kommer att förenkla och snabba upp plan- och byggprocessen och samtidigt kommer andra vinster att göras. Förslagen om nya former för medborgardialog kommer att möjliggöra mer konstruktiva dialoger och därmed även bättre möjligheter att redan i tidiga skeden av processen beakta medborgarsynpunkter. Förslagen om ett ökat fokus på den nya planformen – områdesplan – kommer att medföra betydande effektiviseringsmöjligheter genom att detaljplaneringen och bygglovshanteringen kan ske i effektivare former eller slopas. Men samtidigt innebär förslagen att utfallet av plan- och byggprocessen kan förbättras, bland annat genom tidiga överväganden om önskvärd bebyggelsestruktur och genom tidiga samråd med länsstyrelsen för att få en bättre samordning av statliga och lokala intressen.

Förslagen kommer att få ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Med nuvarande bestämmelser kan inte kommunen kompensera sig för dessa kostnadsökningar och vi föreslår därför att det ska bli möjligt att ta ut kostnader för viss del av arbetet med områdesplaner i samband med att bygglov beviljas eller startbesked lämnas.