

Promemoria

En enklare detaljplaneprocess

S2013/6968/PBB

Promemorians huvudsakliga innehåll

Denna promemoria innehåller ett förslag till ändring i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, som syftar till att förenkla detaljplaneprocessen. Förslaget kan något förenklat beskrivas som att det enkla planförfarandet i dagens lagstiftning blir huvudregeln, medan dagens normala planförfarande reserveras för de planärenden som är av större betydelse.

Plangenomförandeutredningen presenterade i sitt slutbetänkande SOU 2013:34 ett huvudförslag och ett alternativt förslag till ändringar av planprocessen. Det förslag som utvecklas i denna promemoria bygger på utredningens alternativa förslag. Syftet med förslaget är att effektivisera detaljplaneprocessen.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

1	Författningsförslag.....	3
	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	3
2	Ärendet och dess beredning	11
3	Överväganden och förslag för en enklare detaljplaneprocess	11
3.1	Detaljplaneprocessen kan förenklas	11
3.2	Kungörelsen bör ske redan i samrådsskedet, men endast för planförslag av större vikt	18
3.3	Ändrade bestämmelser om samrådskretsen.....	20
3.4	Förfarandet bör lättare kunna anpassas efter omständigheterna	21
3.5	Några följdfrågor.....	25
4	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	26
5	Konsekvenser	27
5.1	Konsekvenser för kommunerna.....	27
5.2	Konsekvenser för staten	28
5.3	Konsekvenser för enskilda	29
5.4	Konsekvenser för sammanslutningar	30
5.5	EU-rätten	31
5.6	Konsekvenser för miljön	32
5.7	Konsekvenser för bostadsbyggandet	33
5.8	Övriga konsekvenser	33
6	Författningskommentar.....	34
	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	34

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900) dels att 4 kap. 35 §, 5 kap. 7, 11, 13, 15–21, 23, 25 och 39 §§ samt rubrikerna närmast före 5 kap. 11 och 18 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i 5 kap. ska införas tre nya paragrafer, 11 a–11 c §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 35 §

Redovisningen enligt 33 § första stycket 4 behöver inte innehålla någon miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för detaljplaneärendet, om planen är en sådan som avses i 5 kap. 7 § 2 eller 3 och miljökonsekvensbeskrivningen i det andra ärendet återges i och är aktuell och tillräcklig för detaljplaneärendet.

Redovisningen enligt 33 § första stycket 4 behöver inte innehålla någon miljökonsekvensbeskrivning som är särskilt upprättad för detaljplaneärendet, om planen är en sådan som avses i 5 kap. 7 § *andra stycket* och miljökonsekvensbeskrivningen i det andra ärendet återges i och är aktuell och tillräcklig för detaljplaneärendet.

5 kap. 7 §¹

Arbetet med att ta fram en detaljplan får förenklas i den utsträckning som anges i 15 och 16 §§, 18 § andra stycket, 19 § tredje stycket, 21 § andra stycket och 23 § andra stycket (enkelt planförfarande), om planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och

Särskilda bestämmelser om planförfarandet finns i 11, 11 a, 13, 15 och 17 §§ för en detaljplan som

¹ Senaste lydelse 2012:444.

1. inte är av stor vikt eller har principiell betydelse och inte heller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt saknar intresse för allmänheten,

2. enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller

3. enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

1. inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §,

2. är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, eller

3. kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Vidare finns särskilda bestämmelser om planförfarandet i 11 b, 11 c, 16, 17, 21 och 23 §§ för en detaljplan som är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § och som enbart gäller

1. en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller

2. en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Samråd

Samråd och kungörelse

11 §

I arbetet med att ta fram ett program enligt 10 § eller ett förslag till detaljplan ska kommunen samråda med

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och de kommuner som berörs,
2. de kända sakägarna och de kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,

3. de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen, och

4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Kommunen behöver dock inte

samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem.

För samråd enligt första stycket 2–4 är det tillräckligt att kommunen ger tillfälle till samråd.

Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådet genomföras så att det uppfyller bestämmelserna i 6 kap. 6 §, 13 § andra stycket och 15 § miljöbalken.

11 a §

Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 § första stycket, ska kommunen kungöra förslaget och ge tillfälle till samråd under en viss tid som ska vara minst tre veckor (samrådstid).

11 b §

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

- 1. vilket område detaljplanen avser,*
- 2. om förslaget avviker från översiktsplanen,*
- 3. vilken mark eller särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3 eller 4 §,*
- 4. var förslaget finns tillgängligt och hur lång samrådstiden är,*
- 5. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under samrådstiden, och*
- 6. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas.*

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

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § andra stycket, får kungörandet samordnas med det kungörande som ska ske i det andra ärendet.

11 c §

Under samrådstiden ska kommunen hålla planförslaget till-

gängligt för alla som vill ta del av det. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ finns tillgängligt liksom det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § andra stycket och kungörandet har samordnats enligt 11 b § tredje stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.

13 §

Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program enligt 10 §, ska programmet redovisas.

Under ett samråd om ett planförslag ska kommunen redovisa förslaget och hur kommunen avser att handlägga det.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § första stycket ska kommunen dessutom redovisa skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program enligt 10 §, ska programmet redovisas.

15 §

För ett planförslag som avses i 7 § 1 är det, i stället för det som sägs i 11 och 13 §§, tillräckligt att kommunen underrättar länsstyrelsen, kända sakägare och dem som anges i 11 § första stycket 3 och 4 och ger dem tillfälle till samråd om förslaget.

Om kommunen efter ett samråd bedömer att planförslaget är ett sådant som avses i 7 § första stycket ska kommunen kungöra förslaget och ge tillfälle till samråd, om

- 1. förslaget inte tidigare har kungjorts, eller*
- 2. förslaget har ändrats väsentligt.*

Tillämpliga bestämmelser om kungörelse och samrådstid finns i 11 a–11 c §§.

16 §²

För ett planförslag som avses i 7 § 2 eller 3 behöver samråd enligt 11–15 §§ endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och

För ett planförslag som avses i 7 § andra stycket behöver samråd enligt 11–15 §§ endast ske om prövningen av det andra ärendet är avslutad och

1. den utredning som finns i det ärendet inte är tillräcklig eller inte längre är aktuell för detaljplaneärendet, eller

2. samråd inte har skett i det andra ärendet med alla dem som ska omfattas av samråd enligt 11 §.

I ett fall som avses i första stycket 2 är det tillräckligt att komplettera detaljplaneärendet så att samråd sker med dem som inte omfattades av samrådet i det andra ärendet.

17 §

Kommunen ska redovisa de synpunkter som kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna.

Efter ett samråd ska kommunen sammanställa de synpunkter som har kommit in under samrådet och redovisa kommunens förslag med anledning av synpunkterna. Redovisningen ska göras samlad för alla synpunkter som har kommit fram under samrådet (samrådsredogörelse).

Redovisningen ska göras samlad för alla synpunkter som har kommit fram (samrådsredogörelse). För ett planförslag som avses i 7 § är det tillräckligt att redovisningen görs i granskningsutlåtandet enligt 23 §.

Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 § andra stycket och kungörandet har samordnats enligt 11 b § tredje stycket, ska samrådsredogörelsen också behandla de skriftliga synpunkter som har kommit in i det andra ärendet och har betydelse för detaljplaneprovningen.

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådsredogörelsen utformas så att den också uppfyller kraven i 6 kap. 16 § andra stycket miljöbalken.

Kungörelse och granskning

Granskning

18 §

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen *kungöra sitt förslag till detaljplan* och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst tre veckor.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 1 behöver en kungö-

När samrådet enligt 11–17 §§ är klart ska kommunen *i en underrättelse enligt 19 § informera om sitt planförslag* och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst två veckor.

Granskningstiden får göras kortare, om alla berörda är överens

² Senaste lydelse 2012:444.

relse dock inte ske. I stället ska om det.
kommunen ge dem som har under-
rättats enligt 15 § tillfälle att god-
känna förslaget eller att inom två
veckor granska det och lämna
synpunkter. Denna granskningstid
får göras kortare, om alla berörda
är överens om det.

*Om förslaget är ett sådant som
avses i 7 § första stycket ska dock
granskningstiden vara minst tre
veckor.*

19 §

Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Av kungörelsen ska det framgå *Underrättelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och göras tillgänglig på kommunens webbplats. Av underrättelsen ska det framgå*

1. vilket område detaljplanen avser,
2. om förslaget avviker från översiktsplanen,
3. vilken mark eller särskild rätt till mark som kan komma att tas i anspråk enligt 6 kap. 3 eller 4 §,
4. var förslaget finns tillgängligt för granskning och hur lång granskningstiden är,
5. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden,
6. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och
7. att den som inte senast under granskningstiden har lämnat någon skriftlig synpunkt på förslaget kan förlora rätten att överklaga beslut att anta planen.

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

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 eller 3, får kungörandet samordnas med det kungörande som ska ske i det andra ärendet.

20 §

Kommunen ska senast den dag då kungörandet sker skicka Kommunen ska senast den dag då underrättelse sker skicka

1. ett meddelande om innehållet i kungörelsen till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och
1. ett meddelande om innehållet i underrättelsen till kända sakägare och dem som avses i 11 § första stycket 3 och 4, och
2. förslaget och den samrådsredogörelse som avses i 17 § till länsstyrelsen och de kommuner som berörs.

21 §

Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att det underlag som avses i 8–10 §§ och den samrådsredogörelse som avses i 17 § finns tillgängliga liksom det planeringsunderlag i övrigt som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 *eller* 3 och kungörandet har samordnats enligt 19 § tredje stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § *andra stycket* och kungörandet har samordnats enligt 11 b § tredje stycket, får kommunen fullgöra sin skyldighet enligt första stycket genom att hålla en kopia av handlingarna i det andra ärendet tillgänglig i den mån informationen finns där.

23 §

Efter granskningstiden ska kommunen göra ett granskningsutlåtande. Det ska innehålla en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden och en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § 2 *eller* 3 och kungörandet har samordnats enligt 19 § tredje stycket, ska granskningsutlåtandet också behandla de skriftliga synpunkter som har kommit in i det andra ärendet och har betydelse för detaljplaneprovningen.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 § *andra stycket* och kungörandet har samordnats enligt 11 b § tredje stycket, ska granskningsutlåtandet också behandla de skriftliga synpunkter som har kommit in i det andra ärendet och har betydelse för detaljplaneprovningen.

25 §

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen kungöra och låta granska det ändrade förslaget enligt 18–24 §§.

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen kungöra och låta granska det ändrade förslaget enligt 15 och 18–24 §§.

39 §

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 § 1, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första och *andra* styckena, 12–15 §§, 17 § första stycket, 18 §, 19 § första stycket 1, 2 och 4–7 och *andra stycket*, 20 §, 21 § första stycket, 22 §, 23 §

I fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ska kommunen tillämpa bestämmelserna om förslag till och antagande av en detaljplan i 7 § *första stycket*, 8 § i den del som avser fastighetsförteckning, 9 och 10 §§, 11 § första–*tredje styckena*, 11 a §, 11 b § *första och andra styckena*, 11 c § *första stycket*, 12–15 §§, 17 § första och *andra styckena*, 18 §, 19

första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

§ 1, 2 och 4–7, 20 §, 21 § första stycket, 22 §, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § första stycket 1 och 2 och andra stycket, 33–35 §§ och 38 §. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

2 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade i november 2011 att en särskild utredare skulle se över reglerna om genomförande av detaljplan i syfte att åstadkomma en tydlig, effektiv och transparent plangenomförandelagstiftning (dir. 2011:104). Uppdraget utvidgades i november 2012 till att även omfatta hur plan- och byggprocessen kan förenklas och förkortas genom att utredaren bl.a. skulle se över förutsättningarna för att utvidga möjligheterna att tillämpa plan- och bygglagens bestämmelser om enkelt planförfarande (tilläggsdirektiv 2012:114).

Plangenomförandeutredningen överlämnade i januari 2013 delbetänkandet Ett effektivare plangenomförande (SOU 2012:91) som i maj 2013 följdes av slutbetänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34). I slutbetänkandet redovisade utredningen bl.a. ett huvudförslag och ett alternativt förslag till en reformerad detaljplaneprocess. Betänkandena har remissbehandlats. En sammanställning finns tillgänglig i Socialdepartementet (dnr S2013/3597/PBB).

Den nu aktuella promemorian innehåller ett lagförslag som ansluter till det alternativa förslag som redovisades i slutbetänkandet.

3 Överväganden och förslag för en enklare detaljplaneprocess

3.1 Detaljplaneprocessen kan förenklas

Förslag: Bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900) om förfarandet vid antagande, ändring och upphävande av en detaljplan ska ändras på så sätt att standardförfarandet blir enklare än dagens normala förfarande. Särskilda bestämmelser om ett utökat planförfarandet ska dock gälla för en detaljplan som

1. inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 § plan- och bygglagen,
2. är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, eller
3. kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Bedömning: Gällande bestämmelser om planförfarandet bör i sak behållas för en detaljplan som enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Skälen till förslaget

Plangenomförandeutredningen lade i sitt slutbetänkande En enklare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34) fram två alternativa förslag till hur detaljplaneprocessen kan reformeras. Utredningens huvudförslag kan sammanfattas enligt följande (jfr SOU 2013:34 s. 304 f.). Kungörelsen och granskningsskedet i gällande lagstiftning tas bort, där granskningsskedet ersätts av en enklare procedur. Kommunen ges stor möjlighet att välja hur samrådet ska utformas, men samrådet ska, i syfte att ge förutsättningar för information och medinflytande, ske ”i lämpliga former”. Kommunen ska redovisa hur behovet av medinflytande har tillgodosetts i samrådsredogörelsen. Ett planförslag ska alltid hållas tillgängligt på kommunens webbplats under samrådstiden.

Huvudförslaget har ifrågasatts av remissinstanserna för att vara alltför otydligt. En minskad lagreglering riskerar att leda till att det blir oklart om förfarandet i ett visst ärende är tillräckligt, både för kommunerna och för rättsväsendet. Det finns risk för att det kommer att ta lång tid innan rättspraxis har klargjort vad som bör avses med ”lämpliga former”. Dessutom kan antalet rättsprocesser kring planprocessen komma att öka, vilket motverkar syftet med en mer förutsebar och effektivare process. Enligt remissinstanserna finns även en risk för att vissa grupper, t.ex. äldre personer, inte kommer att uppmärksamma information om pågående planärenden i digitala medier på samma sätt som yngre personer.

Utredningen redovisade även ett alternativt förslag (SOU 2013:34 s. 457 f.). Alternativförslaget kan något förenklat beskrivas som att det enkla planförfarandet i dagens lagstiftning skulle bli huvudregeln, medan dagens normala planförfarande skulle reserveras för de planärenden som är av större betydelse. I alternativförslaget finns även kungörelsen kvar. Kungörelse föreslås ske redan i samrådsskedet (i stället för i granskningsskedet), men endast om planförslaget är av större betydelse eller strider mot översiktsplanen m.m. Samma kriterier föreslås enligt alternativförslaget ligga till grund för om granskning ska ske. Utredningen redovisade emellertid inget författningsförslag för alternativförslaget.

Regleringen av detaljplaneprocessen behöver vara tydlig och det bör vara lätt att bedöma om lagkraven är uppfyllda. En tydlig reglering underlättar för den som ska tillämpa bestämmelserna och ger förutsebarhet för såväl sakägare som andra intressenter. Den flexibla reglering som Plangenomförandeutredningen har föreslagit i sitt huvudalternativ innebär fördelar när det gäller att anpassa förfarandet efter förutsättningarna i det enskilda fallet, men innebär samtidigt en risk för att de formella kraven på processen blir otydliga. Mot bakgrund av de synpunkter som remissinstanserna har framfört kring huvudförslaget bör detta inte genomföras på det sätt som utredningen har föreslagit.

Det fåtal remissinstanser som har uttalat sig om alternativförslaget har överlag varit positiva. Några remissinstanser, bl.a. *Boverket*, har avstyrkt hela utredningen av olika skäl, men utan att framföra några invändningar specifikt kring principutformningen av alternativförslaget. Mot denna bakgrund finns det därför skäl att studera hur en sådan lösning kan utformas lagtekniskt.

Gällande rätt

Innan kommunen antar en detaljplan ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det och låtit det granskas (5 kap. 6 § PBL). Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program (5 kap. 10 §).

I arbetet med att ta fram ett planprogram eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med bl.a. länsstyrelsen, de sakägare och boende som berörs, hyresgästorganisationer samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget (5 kap. 11 §). Samrådet syftar till att få fram ett så bra beslutsunderlag som möjligt och att ge möjlighet till insyn och påverkan (5 kap. 12 §). Under ett samråd om en detaljplan ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Om det finns ett program ska detta redovisas (5 kap. 13 §).

Kommunen ska redovisa de synpunkter som kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna. Redovisningen ska göras samlad för alla synpunkter som har kommit fram (samrådsredogörelse). Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådsredogörelsen utformas så att den också uppfyller kraven i miljöbalken (5 kap. 17 §).

När samrådet är klart ska kommunen kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst tre veckor (5 kap. 18 §). Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning (5 kap. 19 §). Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det (5 kap. 21 §).

Kommunen ska senast den dag då kungörandet sker skicka ett meddelande om innehållet i kungörelsen till kända sakägare, hyresgästorganisationer, myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Samtidigt ska kommunen skicka planförslaget och samrådsredogörelsen till länsstyrelsen och de kommuner som berörs (5 kap. 20 §).

Efter granskningstiden ska kommunen göra ett granskningsutlåtande. Det ska innehålla en sammanställning av de skriftliga synpunkter som har kommit in under granskningstiden och en redovisning av kommunens förslag med anledning av synpunkterna (5 kap. 23 §). Kommunen ska så snart som möjligt skicka granskningsutlåtandet eller ett meddelande om var det finns tillgängligt till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Granskningsutlåtandet ska finnas tillgängligt tillsammans med övriga handlingar i ärendet (5 kap. 24 §).

Om kommunen efter granskningstiden ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen kungöra och låta granska det ändrade förslaget på nytt (5 kap. 25 §).

En detaljplan ska antas av kommunfullmäktige, men fullmäktige får uppdraga åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en plan som inte är av stor vikt eller har principiell betydelse (5 kap. 27 §).

I vissa fall kan planprocessen kortas genom att använda s.k. enkelt planförfarande (5 kap. 7 § PBL). Skillnaden från normalförfarandet är

bl.a. att samrådskretsen begränsas, att någon särskild samrådsredogörelse inte behövs, att granskningen ersätts med en underrättelse direkt till samrådskretsen samt att kungörelseförfarandet begränsas.

De grundläggande villkoren för att ett enkelt planförfarande ska kunna tillämpas är att planförslaget är förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande. Om dessa grundläggande villkor är uppfyllda, kan ett enkelt planförfarande tillämpas i tre särskilt angivna situationer, nämligen om planförslaget

1. inte är av stor vikt eller har principiell betydelse och inte heller kan antas medföra en betydande miljöpåverkan samt saknar intresse för allmänheten,
2. enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § MB, eller
3. enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Under granskningen av förslaget till den äldre plan- och bygglagen (1987:10) tog Lagrådet upp frågan huruvida man kan övergå från enkelt planförfarande till det normala förfarandet eller vice versa. I prop. 1985/86:1 s. 623 framhålls att det ibland kan vara önskvärt för kommunen att i ett visst skede – t.ex. efter ett omfattande samråd – kunna undvara utställningen, om det visar sig att det slutliga planförslaget bör starkt begränsas till sin omfattning i förhållande till det som ursprungligen presenterades. Det kan också tänkas att kommunen efter ett begränsat samråd behöver kontakta fler intressenter och även ställa ut ett förslag. Enligt propositionen hindrar lagtexten varken en förenkling eller en utvidgning av ett pågående förfarande.

Kommunen får anta områdesbestämmelser för att i vissa avseenden reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan (4 kap. 41 §). Förfarandet att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser ansluter i allt väsentligt till det som gäller för detaljplaner. I den följande framställningen kommer områdesbestämmelser därför inte att beröras särskilt.

Erfarenheter från tillämpningen

Under 2011 antogs 764 detaljplaner med enkelt planförfarande, vilket motsvarar 45 procent av det totala antalet antagna detaljplaner (Plan- och bygglagen i praktiken 2011, Boverket, april 2012). Boverket anser att detta är en mycket hög andel. Plangenomförandutredningen anser emellertid att denna andel skulle kunna vara ännu högre, men att många kommuner ofta inte tillämpar det enkla planförfarandet inför risken att planen ska upphävas på formella grunder. För att vara på den säkra sidan väljs i stället det normala planförfarandet. Utredningen har inte närmare studerat huruvida lagstiftningen tillämpas på avsett sätt, dvs. om det enkla förfarandet enbart tillämpas i sådana fall där förutsättningarna för detta är uppfyllda.

PBL utformades för att beslutssystemet skulle bli så öppet som möjligt för påverkan. Därigenom skulle kommunmedlemmarna garanteras insyn och inflytande (prop. 1985/86:1 s. 79). Enligt utredningen upplevs emellertid förfarandereglererna ofta som onödigt omständliga, åtminstone i de fall där planerna är av mer rutinartad karaktär. Enligt utredningen finns en betydande mängd planärenden, där sakägare över huvud taget inte förstår varför de blir underrättade. Det kan t.ex. gälla sådana planer som tas fram för att göra en äldre byggnad planenlig som är planstridig på grund av en s.k. dispens (stor avvikelse) från tiden före den äldre plan- och bygglagen (1987:10) eller p.g.a. att den gällande detaljplanen utformades utifrån avsikten att byggnaden skulle rivas, men där planen aldrig har genomförts och där kommunen i dag bedömer att det är lämpligare att låta byggnaden stå kvar. Att kommunen med några veckors mellanrum ska underrätta grannarna två gånger och efterhöra om det befintliga grannhuset kan ges en formell byggrätt uppfattas, enligt utredningen, ofta som onödigt krångligt.

Vanligtvis är det enkla planförfarandet en helt skriftlig process, dvs. det hålls i regel inga öppna samrådsmöten. Enligt utredningen väljer sakägare och intressenter ofta bort ett möte med kommunen, i synnerhet om ämnet är av begränsad betydelse (vilket är en grundläggande förutsättning för att enkelt planförfarande ska kunna tillämpas). Snarare är det endast i samband med betydelsefulla planförslag som berörda grannar deltar vid informationsmöten. Enligt utredningen är det för det stora flertalet, i ärenden av mindre betydelse, enklast att få ett brev om planförslaget i brevlådan som mottagaren kan läsa vid valfri tidpunkt, då denne i lugn och ro kan välja att reagera eller att bortse från innehållet.

Trots uttalandena i förarbetena upplever kommuner, enligt utredningen, att det är svårt att övergå från ett enkelt till ett normalt planförfarande, om det t.ex. visar sig att det allmänna intresset var större än vad som först förutsågs. Möjligheten att byta planförfarande är i praktiken kopplad till vissa villkor. Bl.a. måste samrådet uppfylla kraven för ett normalt förfarande för att det ska vara möjligt att byta.

Utredningen uppger att många detaljplaner, som antas efter ett enkelt planförfarande, upphävs efter överklagande på grund av att det inte har framgått av planhandlingarna att det är möjligt att tillämpa det enkla förfarandet.

Enligt utredningen uppfattas ofta kravet i 5 kap. 7 § PBL på att detaljplaneförslaget ska sakna intresse för allmänheten, för att det enkla förfarandet ska kunna tillämpas, på så vis att planförslaget inte heller får beröra allmänna platser. Enligt utredningen är det emellertid långt ifrån alltid som ett planförslag är av intresse för allmänheten enbart på den grunden att planförslaget berör allmän platsmark.

Några inledande överväganden om hur planprocessen bör utformas

Frågan om hur planprocessen bäst bör utformas har diskuterats tidigare och det finns i detta sammanhang anledning att redovisa några principiella frågeställningar som Byggprocessutredningen angav i sitt betänkande (SOU 2008:68 s. 140 f.).

En självklar utgångspunkt är att planprocessen ska syfta till att kommunen tar fram ett beslutsunderlag genom sina egna insatser och i samverkan med sakägare och övriga berörda intressenter, så att slutprodukten – den färdiga planen – kommer att utgöra resultatet av den bästa tänkbara avvägningen mellan samhällets olika intressen och de enskilda intressena. En vägledande princip kan vara den som har kommit till uttryck i 7 § förvaltningslagen (1986:223), nämligen att ”varje ärende där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts”.

I viss motsättning till effektivitetskravet står önskemålet om medinflytande på beslutsprocessen för vidast möjliga krets av kommunmedborgare. Ibland kallas detta önskemål något oegentligt för demokratiaspekten. Det är ju inte fråga om den representativa demokratin i ordets statsrättsliga bemärkelse. Låt oss därför i stället kalla det för medinflytande. Det ligger i sakens natur att höga krav på medinflytande från så många som möjligt tenderar att råka i direkt konflikt med effektivitetskravet. Något tillspetsat uttryckt: medinflytande kräver alltid en viss byråkrati. Ju större medinflytande desto mer ökad byråkrati. Ett moderniserat och framsynt beslutssystem bör vara inriktat på effektivitet och snabbhet. Men dessa aspekter får aldrig drivas så långt att det går ut över kvaliteten i beslutens innehåll.

Det gäller nu att hitta en punkt, där de två vägledande principerna – effektivitet och medinflytande – kan förenas. För att denna förening skall kunna ske på ett lyckat sätt måste man enligt vår mening analysera och precisera önskemålet om medinflytande. Dagens ordning innefattar garantier för ett i *formell mening fullständigt* medinflytande. Vi tänker på systemet med utställning av ett färdigt förslag och de regler om kungörelse på anslagstavlan och i en ortstidning som är kopplade till utställningen.

Den ofrånkomliga frågan är nu om dessa tyngande formalia verkligen ger ett *reellt utfall*, som i så hög grad gagnar saken, att det är motiverat att upprätthålla dem i ett framtida system. Eller kan man slå fast att beslutsunderlaget kan bli lika fullödigt även om medinflytandet blir begränsat till den krets av medborgare och andra som har ett verkligt intresse av frågan? Är det meningsfullt att hålla samråd två gånger kring i princip samma fråga – i både programskedet och i samband med planförslagets redovisning? Och är det egentligen i slutskedet, när planen är i stort sett färdig, som det är mest värdefullt att bereda möjlighet till ett formellt sett vittgående medinflytande i form av en utställning som kräver tid och kostnader? Är det inte i själva verket något att en fiktion att föreställa sig att alla kommunmedborgare har ett intresse av att bidra med synpunkter i alla planärenden? Är det inte mer meningsfullt för kommunen att inrikta sig på sådana som aktivt har anmält sitt intresse av att medverka?

Lagstiftningen har ändrats genom nya PBL, bl.a. på så sätt att det inte längre är obligatoriskt att samråda kring ett planprogram – i dag är det kommunen som avgör om ett planprogram behövs. Likväl omfattar dagens normala planförfarande fortfarande två obligatoriska tillfällen där myndigheter och enskilda kan lämna synpunkter.

Enligt Plangenomförandeutredningens erfarenhet är många detaljplaner av sådan karaktär att de enbart är av intresse för dem som bor närmast och att beslutsunderlaget därigenom många gånger kan bli fullödigt, även om medinflytandet begränsas till den krets av medborgare och andra som har ett verkligt intresse av frågan (SOU 2013:34 s. 461). Det finns, enligt utredningen, således skäl att ifrågasätta huvudregeln att en bredare allmänhet ska inkluderas så snart som en detaljplan upprättas. I planärenden av större vikt är det däremot ofta befogat att ge allmänheten möjlighet att komma till tals. Utredningen menar vidare att även i sådana fall där läns-

styrelsen har invändningar utifrån de statliga ingripandegrunderna (jfr 11 kap. 10 § PBL), finns det ofta skäl att använda ett tvåstegsförfarande. Mellan samråds- och granskningsskedet genomförs ofta ändringar för att förslaget ska bli lämpligt i förhållande till de statliga ingripandegrunderna. Granskningen blir då ett tillfälle där länsstyrelsen har möjlighet att återkoppla om de ändringar som har skett innebär att förslaget kan godtas eller om ytterligare ändringar behövs. Enligt utredningen kan kommunen därigenom lättare bedöma, om planförslaget kan antas eller om det finns skäl att tro att länsstyrelsen kommer att överpröva ett eventuellt beslut om att anta planen. Detta anknyter till bilden av att granskningen närmast bör ses som en slutlig kontroll av vilka samrådssynpunkter som har kunnat tillgodoses (jfr prop. 1985/86:1 s. 178–189).

Planprocessen bör vara utformad på ett sätt som både tillgodoser behovet av effektivitet och medinflytande. Sålunda bör det endast vara nödvändigt för kommunen att inkludera en bredare allmänhet i de fall där det är sannolikt att allmänheten har ett berättigat intresse av att få lämna synpunkter. I de fall där frågan endast berör sakägare och boende m.fl. bör det inte krävas att förslaget kungörs, utan i dessa fall bör kommunen liksom i dag ha möjlighet att välja på vilket sätt som sakägarna och de boende ska ges tillfälle till samråd.

Det bör i vissa fall vara möjligt att undvara ett tvåstegsförfarande, under förutsättning att den som har fört fram synpunkter på ett planförslag ges tillfälle att ta del av hur kommunen har bedömt synpunkterna och hur detta har påverkat planförslaget. Planprocessen behöver även utformas så att den bidrar till att ändringar i ett planförslag, som utifrån allmänna överväganden bör ske, verkligen kommer till stånd. I ärenden av större betydelse finns det därför skäl att behålla ett förfarande där berörda intressenter ges två tillfällen att lämna synpunkter på förslaget.

Dessa utgångspunkter utvecklas i det följande.

Ett standardförfarande och ett utökat förfarande

Plangenomförandeutredningens alternativförslag bygger huvudsakligen på att det enkla planförfarandet i dagens lagstiftning görs till huvudregel, medan dagens normala planförfarande reserveras för de planärenden som är av större betydelse (SOU 2013:34 s. 457 f.). Utredningen föreslår att det nya, enkla förfarandet bör benämnas *standardförfarande*, medan den utvidgade processen i stället benämns *utökat förfarande*, i syfte att underlätta tillämpningen och för att särskilja den nya ordningen från gällande rätt. Utredningen föreslår vidare att det utökade förfarandet ska tillämpas i de fall då planförslaget är av *stor betydelse*, om det är av *betydande intresse för allmänheten*, om ett genomförande av planen kan antas medföra *betydande miljöpåverkan* eller om planen står *i strid med översiktsplanen* eller länsstyrelsens granskningsyttrande.

Enligt utredningen är det tillräckligt att kungöra sådana planförslag som omfattas av det utökade planförfarandet. Utredningen föreslår även att kungörelsen bör ske redan i samrådsskedet, i stället för i gransknings-skedet vilket sker i dag. Genom dessa ändringar bör det enligt utredningen vara möjligt att skapa en process som minskar antalet kungörelser och granskningsförfaranden som enbart genomförs för formens skull,

samtidigt som kravnivån för vilka ärenden som förutsätter ett mera omfattande förfarande kan höjas något i förhållande till vad som gäller i dag.

Utredningens förslag i dessa delar framstår som lämpliga. Bestämmelserna i plan- och bygglagen om förfarandet vid antagande och ändring av en detaljplan bör därför ändras på så sätt att ett nytt standardförfarande, som blir enklare än dagens normala förfarande, införs. Även utredningens förslag om ett utökat förfarande framstår som lämpligt.

Samplanering med miljöbalken, väglagen och lagen om byggande av järnväg

I gällande rätt är det möjligt att tillämpa det enkla planförfarandet om detaljplanen enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken eller enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Därutöver ska planförslaget vara förenligt med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande (jfr 5 kap. 7 § 2 och 3 PBL). Sådana ärenden bör normalt kunna tillämpas med standardförfarandet. Liksom i dag bör huvudregeln vara att samråd i sådana fall inte behöver ske.

Gällande bestämmelser om planförfarandet bör i sak behållas för dessa detaljplaner. Det gäller t.ex. bestämmelserna om undantag från samråds-skyldigheten i vissa fall (5 kap. 16 §), att kungörandet av planförslaget får samordnas med kungörandet i det andra ärendet (5 kap. 19 § tredje stycket), hur handlingarna i en sådan situation ska hållas tillgängliga (5 kap. 21 § andra stycket) och hur inkomna synpunkter på ett planförslag ska redovisas (5 kap. 23 § andra stycket).

3.2 Kungörelsen bör ske redan i samrådsskedet, men endast för planförslag av större vikt

Förslag: Ett förslag till detaljplan ska kungöras redan i samrådsskedet. Kungörelse ska dock endast krävas för en detaljplan i enlighet med det utökade förfarandet. Kommunen ska kungöra ett sådant planförslag och ge tillfälle till samråd under en viss tid som ska vara minst tre veckor (samrådstid). Kungörelse och tillhandahållande av underlag ska i övrigt ske på samma sätt som enligt gällande bestämmelser och kungörelsen ska i huvudsak innehålla samma information som enligt gällande bestämmelser.

Skälen till förslaget

När samrådet är klart, ska kommunen enligt gällande rätt kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid. Granskningstiden ska vara minst tre veckor. Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i ortstidning (5 kap. 18–19 §§ PBL).

Plangenomförandeutredningen delade Byggprocessutredningens kritik mot den nuvarande ordningen, dvs. att planförslaget ska kungöras först

när planen i stort sett är färdig. Enligt Plangenomförandeutredningen kan den nu gällande ordningen antas ha sitt ursprung i att samrådet syftade till att bereda ett ännu ofärdigt förslag innan en bredare allmänhet involverades i arbetet, men enligt utredningen är planförslaget numera ofta så långt utvecklat i samrådsskedet att det inte finns skäl att avvakta kungörandet till granskningen på den grunden. Enligt utredningen är dagens förfarande knappast ämnat att främja möjligheten till insyn och påverkan och en alternativ ordning till gällande rätt kan vara att kungörelsen görs i samrådsskedet. Kungörelse bör enligt utredningen dock endast ske i de fall när planförslaget verkligen kan antas ha ett intresse för en större krets än den krets med sakägare m.fl. som ändå får del av planförslaget i samband med samrådet. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att det bör finnas ett krav på kungörelse endast om planförslaget är av stor betydelse, om det är av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planförslaget står i strid med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna. Enligt utredningen är det vidare fullt tillräckligt att kungörelsen sker vid ett tillfälle. Någon ytterligare kungörelse ska med andra ord inte behöva ske i samband med granskningen. I granskningskedet ska kommunen underrätta samrådskreten på nytt liksom de som i övrigt har lämnat synpunkter, dvs. de som har yttrat sig till följd av kungörelsen utan att vara boende eller sakägare.

Promemorian anser att kungörelser endast bör ske i de fall när det är motiverat utifrån allmän synpunkt, inte minst eftersom kungörelsen i sig innebär ytterligare administrativa moment och medför kostnader i planarbetet. Utredningens förslag, i fråga om i vilka fall som kungörelse ska ske, framstår i huvudsak som lämpligt utformat liksom tanken att kungörelsen ska ske redan i samrådsskedet, mot bakgrund av att de flesta planförslag numera är väl utvecklade redan i detta skede. Den omständigheten att det ofta är lättare att tillgodose synpunkter som framförs tidigt i planprocessen stödjer tanken att det kan vara lämpligt att kungörelsen sker redan i samrådsskedet.

I dag är samrådet mycket flexibelt reglerat. Om kungörandet ska ske redan i samrådsskedet är det angeläget att den som tar del av kungörelsen förstår på vilket sätt och inom vilken tid som eventuella synpunkter behöver lämnas. Det finns därför skäl att slå fast i PBL att samrådstiden, i de fall när kungörelse ska ske, ska vara minst tre veckor. Denna samrådstid ansluter till det som i dag gäller för granskningstiden (jfr nuvarande 5 kap. 18 § PBL).

Kungörelse och tillhandahållande av underlag bör i övrigt ske på samma sätt som enligt gällande bestämmelser och kungörelsen ska i huvudsak innehålla samma information som enligt gällande bestämmelser.

3.3 Ändrade bestämmelser om samrådskretsen

Förslag: Nuvarande bestämmelser om samrådskretsen i 5 kap. 11 § plan- och bygglagen (2010:900) ska gälla som huvudregel för alla program och detaljplaner. En ny bestämmelse ska dock införas om att kommunen inte ska behöva samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem.

Skälen till förslaget

Samrådskretsen bör som huvudregel vara lika oavsett förfarande

I arbetet med att ta fram ett program eller ett förslag till en detaljplan ska kommunen samråda med vissa organisationer och enskilda som kan förväntas ha ett intresse av förslaget (jfr 5 kap. 11 § PBL). Enligt gällande rätt ska följande intressenter normalt delta i samrådet:

1. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och berörda kommuner,
2. sakägarna, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs,
3. hyresgästorganisationer, och
4. de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget.

Plangenomförandeutredningen föreslog att bestämmelsen skulle ändras på så sätt att uppräkningsen inte behövde vara fullt så preciserad som i dag. Utredningens förslag innebar bl.a. att gruppen sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende kunde sammanfattas i gruppen enskilda som har ett väsentligt intresse av förslaget. På motsvarande sätt ansåg utredningen att hyresgästorganisationerna skulle kunna ingå i gruppen sammanslutningar.

Förslaget har kritiserats av remissinstanserna för att vara otydligt i detta avseende. Vissa remissinstanser har t.ex. uppfattat förslaget som att det inte längre skulle vara nödvändigt att samråda med sakägarna.

Regeringen har gett en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda om det finns ett behov av och en möjlighet att, med bibehållen rättssäkerhet, tydligt avgränsa sakägarkretsen (dir. 2013:53). Mot denna bakgrund finns det för närvarande inte anledning att genomföra några ändringar i uppräkningsen över vilka intressenter som bör delta i samrådet.

I det nuvarande enkla planförfarandet behöver bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs inte ges tillfälle till samråd (jfr 5 kap. 15 § PBL). Denna ordning bör inte överföras till det nya standardförfarandet. Dels kan de boende ofta bidra med värdefulla synpunkter under planprocessens gång, dels kan det antas att fler planer kan komma att överklagas om kommunen inte involverar de boende i processen. Därutöver är det ibland önskvärt att kunna byta förfarande om det visar sig att den inledande bedömningen av huruvida planförslaget är av stor betydelse m.m. visar sig vara felaktig. Utgångspunkten bör därför vara att

samrådskretsen är identisk i standardförfarandet respektive i det utökade förfarandet.

Ett undantag från samrådsskyldigheten för boende och hyresgästorganisationer i vissa fall

Utgångspunkten bör alltså vara att samrådskretsen är lika oavsett förfarande. Likväl finns det planförslag som är av sådan karaktär att det är tydligt att planförslaget saknar betydelse för bostadsrättshavare, hyresgäster och övriga boende. Lagen bör därför utformas så att kommunen kan undanta bostadsrättshavare, hyresgäster och övriga boende från samrådskretsen om planförslaget är av sådan karaktär. Om planförslaget saknar betydelse för de boende bör det inte heller vara nödvändigt att underrätta hyresgästorganisationerna, vilket krävs även vid det enkla planförfarandet enligt gällande rätt. Planändringar som enbart avser förlängning av genomförandetiden eller enbart bekräftar rådande förhållanden (förutsatt att dessa inte medför olägenheter för de boende) är exempel på sådana situationer som vanligtvis saknar betydelse för de boende och där dessa inte behöver inkluderas. Det kan dock undantagsvis förekomma att även denna typ av planändringar är av intresse för de boende. Om det står klart att så är fallet bör de boende ges tillfälle till samråd.

Det bör krävas att det är uppenbart att planförslaget saknar betydelse för att de boende och hyresgästorganisationer inte ska ges tillfälle till samråd. Det innebär att frågan verkligen ska vara ovidkommande för dessa. Om kommunen missbedömer planförslagets betydelse kan det utgöra ett sådant fel i förfarandet som leder till att den antagna detaljplanen upphävs, om någon boende efter ett överklagande visar att frågan har betydelse för denne.

3.4 Förfarandet bör lättare kunna anpassas efter omständigheterna

Förslag: Det ska gå att växla mellan standardförfarandet och det utökade förfarandet utan att ta om planförfarandet från början. Som huvudregel ska ett planförslag inte behöva kungöras inför granskningsprocessen. Om kommunen efter ett samråd bedömer att planförslaget är ett sådant som ska handläggas i enlighet med det utökade förfarandet, ska kommunen dock kungöra förslaget och ge tillfälle till samråd, om förslaget inte tidigare har kungjorts, eller förslaget har ändrats väsentligt.

Under ett samråd om ett planförslag ska kommunen redovisa förslaget och hur kommunen avser att handlägga det. Kommunen ska dessutom redovisa skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse, om planförslaget är ett sådant som ska handläggas i enlighet med det utökade förfarandet. Om det finns ett program enligt 10 §, ska programmet redovisas.

När samrådet är klart ska kommunen i en underrättelse informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst två veckor. Granskningstiden får göras kortare, om alla berörda är överens om det. Om planförslaget är ett sådant som ska

handläggas i enlighet med det utökade förfarandet, ska dock granskningstiden vara minst tre veckor.

Underrättelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och göras tillgänglig på kommunens webbplats. Underrättelse, tillhandahållande av underlag och upprättande av ett granskningsutlåtande ska i övrigt ske på samma sätt som enligt gällande bestämmelser.

Skälen till förslaget

Enligt utredningens uppfattning bör det inledande samrådet vara identiskt vid både det normala och det enkla planförfarandet. Först efter att samrådet är avslutat, dvs. när det står klart om planförslaget behöver justeras på något väsentligt sätt, anser utredningen att beslutet bör fattas om någon granskning behövs eller inte. Om det efter samrådet visar sig att en granskning inte behövs, bör det enligt utredningen räcka med att berörda intressenter ges tillfälle att under minst två veckors tid ta del av granskningsutlåtandet och det slutliga planförslaget (s.k. betänketid). Detta förutsätter naturligtvis att några omfattande ändringar inte sker av planförslaget. Om planförslaget ändras väsentligt, bör en efterföljande granskning alltid ske (jfr nuvarande 5 kap. 25 § PBL).

I dag sker vanligtvis många mindre förändringar – och inte sällan även några större sådana – efter samrådet. Enligt utredningen har dagens tvåstegsförfarande den fördelen att kommunen i princip inte tappar någon tid på att göra dessa korrigeringar, eftersom huvudregeln är att en granskning ändå alltid ska ske. Om den obligatoriska granskningen tas bort, uppstår ett dilemma för kommunen. Antingen kan kommunen bortse från påtalade brister i syfte att hålla den ursprungliga tidplanen, eller så genomförs ändringarna med den följd att det krävs en efterföljande granskning. Väljer kommunen det senare, kommer valet att innebära att projektet sannolikt kommer att försenas. Risken finns med andra ord att ett renodlat enstegsförfarande leder till sämre detaljplaner, åtminstone om kommunens tidplan är realistiskt kort.

För att säkra kvaliteten i detaljplanen, finns det enligt utredningen skäl att behålla den nuvarande granskningen när det är fråga om mer betydelsefulla planer. Även om någon väsentlig ändring inte sker efter avslutat samråd, anser utredningen att en granskning ändå bör genomföras i vissa fall, nämligen i de fall där planförslaget har ett sådant innehåll att kungörelse ska ske, dvs. om planförslaget är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planförslaget inte är förenligt med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna.

Enligt utredningen kan kretsen som ska nås i granskningsskedet begränsas om samrådskretsen, åtminstone i mer betydelsefulla planförslag, utökas så att även en bredare allmänhet underrättas i samrådsskedet. Någon ytterligare kungörelse bör, enligt utredningen, därför inte ske i granskningsskedet. Istället bör det enligt utredningen vara tillräckligt att underrätta dem som berörs av planförslaget, dvs. sakägare, boende m.fl., samt de som i övrigt har yttrat sig. Underrättelse behöver endast skickas till dem som har uppgett identifierbart namn och adress.

Utredningsförslaget har, enligt utredningen, den fördelen att kommunen redan i samrådshandlingarna kan informera om den senare avser att

hålla planförslaget tillgängligt för granskning eller inte. De som har invändningar mot kommunens avsikter i detta avseende kan då framföra sina synpunkter under samrådet, varpå kommunen har möjlighet att ändra sig om det finns anledning till det. Grunden blir därigenom standardförfarandet, men om mer omfattande ändringar krävs efter samrådet, eller om planförslaget mer allmänt är av större vikt el. dyl., leder det till ett utökat förfarande.

Utredningens överväganden i dessa avseenden förefaller lämpliga. Kommunen bör under samrådet vara skyldig att redovisa sin avsikt om hur kommunen avser att handlägga ärendet i den fortsatta planprocessen, dvs. om kommunen avser att handlägga ärendet med standardförfarandet eller det utökade förfarandet. Därigenom kan den som har invändningar mot kommunens avsikter framföra dessa under samrådet, varefter kommunen har möjlighet att överväga om det finns skäl att tillämpa det utvidgade förfarandet.

Kommunen behöver informera berörda intressenter om granskningen

När samrådet är klart ska kommunen, enligt gällande rätt, normalt kungöra sitt förslag till detaljplan och låta det granskas under en viss tid som ska vara minst tre veckor (s.k. granskningstid). Kungörelsen ska anslås på kommunens anslagstavla och föras in i en ortstidning. Kommunen ska senast den dag då kungörandet sker skicka ett meddelande om innehållet i kungörelsen till kända sakägare, hyresgästorganisationer och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Samtidigt ska förslaget och samrådsredogörelsen skickas till länsstyrelsen och de kommuner som berörs.

Enligt utredningens förslag bör kungörelsen ske redan i samrådsskedet. Detta får till följd att den krets som behöver underrättas i gransknings-skedet kan begränsas.

Det är lämpligt att kommunen i samband med granskningen underrättar om planförslaget på kommunens anslagstavla och på kommunens webbplats. Informationen bör i huvudsak vara densamma som för kungörelsen, dvs. redogöra för vilket område detaljplanen avser, var förslaget finns tillgängligt för granskning, hur lång granskningstiden är och till vem synpunkter på förslaget ska lämnas m.m. (jfr 5 kap. 19 §). Kommunen bör senast samma dag som granskningstiden börjar sker skicka ett meddelande med motsvarande information till kända sakägare och de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Bland dem som har ett väsentligt intresse av förslaget ingår även dem som tidigare har lämnat synpunkter på planförslaget, t.ex. boende, hyresgästorganisationer och övriga enskilda som har lämnat synpunkter på planförslaget.

Promemorian anser att de nuvarande tiderna för gransknings-skedet bör behållas, dvs. minst två veckor för standardförfarandet och minst tre veckor när det är frågan om ett utökat förfarande. Den förstnämnda tiden kan kortas om alla berörda är överens om det. I andra fall, t.ex. i semestertider, kan det vara lämpligt att förlänga tiden för att öka förutsättningarna för att berörda intressenter ges tillfälle att ta del planförslaget.

Möjligheten att byta förfarande

Enligt utredningen är det önskvärt att kommunen kan byta mellan förfarandena, utan att kommunen därigenom behöver börja om processen från början. Kommunen kan t.ex. inledningsvis bedöma att ett planförslag kommer att vara av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten m.m., men efter genomfört samråd konstatera att det inte fanns något större intresse för planförslaget. I sådant fall bör det enligt utredningen vara möjligt att växla över till standardförfarandet, utan några större ändringar. Om kommunen initialt i stället bedömer att ett planförslag inte är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, kommer kommunen enligt det föreslagna standardförfarandet inte behöva kungöra sitt förslag. Om det då visar sig att planärendet trots allt är av betydande intresse för allmänheten kommer kommunen att behöva börja om processen från början. Detta skulle inte vara ändamålsenligt. Trots brist på kungörelse i samrådskedet bör det enligt utredningen vara möjligt för kommunen att gå direkt till granskningsskedet och i stället kungöra ärendet då. Förslaget i promemorian bygger på samma synsätt.

Kraven på underlag minskar

Gällande rätt innebär att kraven på planhandlingarna är mera omfattande vid normalt planförfarande. Bl.a. ska kommunen redovisa planförslaget, skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse. Vid enkelt planförfarande är det tillräckligt att samråd sker kring planförslaget, vilket innebär att skälen för förslaget och något planeringsunderlag inte behöver redovisas.

Promemorian anser att den nuvarande ordningen för enkelt planförfarande i princip bör införas som standard i det nya förslaget, vilken innebär att skälen för planförslaget och det planeringsunderlag som har betydelse kommer att redovisas mera sällan än i dag. Även om det uttryckliga lagkravet försvinner kan det naturligtvis ofta vara lämpligt att redovisa skälen för planförslaget och det planeringsunderlag som har betydelse, eftersom skälen och planeringsunderlag ofta underlättar för samrådskretsen att ta till sig planförslaget. Om kommunen är tydlig med vilka skäl som ligger bakom ett planförslag kan det vara möjligt att reda ut eventuella missförstånd, vilket ibland kan leda till att ett ”onödigt” överklagande kan undvaras.

Med den ordning som nu föreslås kan det inträffa att kommunen initialt bedömer att ett planförslag inte är av sådan karaktär att det utökade förfarandet ska tillämpas, men där kommunen efter genomfört samråd får anledning att göra en annan bedömning. När det utökade förfarandet ska tillämpas inträder krav på att skälen för planförslaget och det planeringsunderlag som har betydelse ska redovisas. Trots att samrådet då inte har omfattat skälen och planeringsunderlaget bör det vara tillräckligt att detta underlag finns på plats i granskningsskedet. I händelse av att detaljplanen överklagas på den grunden att samråd i sådant fall inte har skett kring skälen och planeringsunderlaget, så bör denna omständighet i sig inte anses utgöra ett sådant fel som är av sådan betydelse att beslutet att anta, ändra eller upphäva en detaljplan ska upphävas.

3.5 Några följdfrågor

Bedömning: Gällande bestämmelser om planförfarandet bör i sak behållas för en detaljplan som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Även gällande bestämmelser om ny kungörelse och granskning efter granskningstiden bör behållas i sak.

Skälen till förslaget

Ett enklare förfarande kan tillämpas när ett större planförslag ändras efter granskningen

Det förekommer att ändringar görs även efter granskningsskedet. Om det är frågan om väsentliga ändringar i planförslaget ska kommunen kungöra och låta granska det ändrade förslaget på nytt (jfr 5 kap. 25 § PBL). Det finns dock tillfällen när ändringarna är av begränsad omfattning och endast berör ett fåtal. Enligt Boverkets tidigare allmänna råd 1996:1, ändrade genom 2002:1 (Boken om detaljplan och områdesbestämmelser), kunde det enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10) vara möjligt att tillämpa enkelt planförfarande om ändringen saknade intresse för allmänheten och var av begränsad betydelse.

Om ändringarna är av begränsad betydelse bör det vara tillräckligt att de som berörs av ändringarna ges tillfälle att under viss tid ta del av ändringarna, motsvarande det som gäller för granskningstiden i samband med det enkla planförfarandet enligt dagens regler.

Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar ska upprättas i samma utsträckning som enligt gällande rätt

Om genomförandet av en detaljplan kan antas få en betydande miljöpåverkan, ska planbeskrivningen redovisa miljökonsekvenserna så att vissa krav i miljöbalken är uppfyllda (4 kap. 34 § PBL). I vilka fall som genomförandet av en detaljplan kan antas få betydande miljöpåverkan följer bl.a. av bestämmelserna i 4 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, MKBF. Vid bedömningen av om genomförandet av en detaljplan ska antas medföra en betydande miljöpåverkan ska kommunen ge den eller de länsstyrelser, kommuner och andra myndigheter som berörs av planen tillfälle att yttra sig (6 § MKBF).

De nu nämnda bestämmelserna påverkas inte av de föreslagna ändringarna. Kommunen ska med andra ord även i fortsättningen samråda med bl.a. länsstyrelsen om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra betydande miljöpåverkan och, om så är fallet, upprätta en miljökonsekvensbeskrivning.

Om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska samrådet genomföras så att det uppfyller kraven i miljöbalken. Denna bestämmelse bör även gälla i den nu föreslagna ordningen. Liksom i dag bör samråd inte krävas för sådana planförslag som enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillstånds-

prövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken eller enbart gäller åtgärder som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg (jfr 5 kap. 16 § PBL).

Planhandlingarna och planeringsunderlag som har betydelse bör alltid hållas tillgängliga på kommunens webbplats

Allmänhetens och parternas möjligheter till insyn i planarbetet underlättas väsentligt om kommunen ser till att hålla planhandlingarna tillgängliga på kommunens webbplats. Även planeringsunderlag som har betydelse bör redovisas på webbplatsen, t.ex. bullerutredningar, trafikanalys, geotekniska kartläggningar, provtagning av förorenad mark och inventeringar av natur- och kulturvärden. Underlaget är ofta väsentligt för att förstå orsakerna till kommunens val att utforma detaljplanen på ett visst sätt, och om underlaget inte hålls tillgängligt försvårar detta möjligheten för utomstående att förstå kommunens överväganden. För att främja möjligheterna till insyn är det även angeläget att kommunen presenterar planhandlingarna och planeringsunderlaget på ett sådant sätt så att det är lätt att hitta detta på webbplatsen.

Många kommuner tillhandahåller planhandlingarna på sin webbplats på ett bra sätt redan i dag, medan det ibland finns brister i redovisningen av planeringsunderlaget. Utgångspunkten bör vara att allt planeringsunderlag som är aktuellt i ärendet bör redovisas på webbplatsen, även om undantag kan behöva göras för t.ex. personuppgifter och underlag som inte kan lämnas ut till följd av bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Även skrivelser från enskilda kan ibland utelämnas, om det är uppenbart att handlingen saknar betydelse för en bredare allmänhet.

Handlingarna bör redovisas under hela den tid som planarbetet pågår fram till dess att planen har vunnit laga kraft, dvs. inte bara under den formella samråds- och granskningstiden. För att underlätta insyn bör även äldre versioner av handlingarna redovisas om dessa ändras under planarbetets gång.

4 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagförslagen ska träda i kraft den 1 januari 2015. En övergångsbestämmelse införs med innebörden att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för detaljplaner och områdesbestämmelser som har påbörjats före ikraftträdandet och mål och ärenden som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner och områdesbestämmelser till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft samtidigt som planerade lagändringar i regelverket kring plangenomförande i 6 kap. plan- och

bygglagen. Dessa ändringar bereds för närvarande i Regeringskansliet. Eftersom ett genomförande av dessa ändringar bör föregås av vissa förberedelser på central, regional och kommunal nivå är det lämpligt att dessa ändringar tidigast träder i kraft den 1 januari 2015. Av detta följer att de nu aktuella förslagen bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

Äldre bestämmelser bör gälla för sådana mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2015. Ett planärende bör anses ha påbörjats inom kommunen vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen.

5 Konsekvenser

5.1 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget kan sammanfattningsvis beskrivas som att det enkla planförfarandet i dagens lagstiftning blir huvudregeln, medan dagens normala planförfarande reserveras för de planärenden som är av större betydelse. Den mest påtagliga förändringen för kommunerna blir att antalet planärenden som behöver kungöras i en ortstidning reduceras, vilket innebär minskade direkta kostnader för kommunerna samt vissa minskade administrativa kostnader. I dag handläggs ca 45 procent av alla detaljplaner med enkelt planförfarande, dvs. utan kungörelse i ortstidning. Hur stor andel av planerna som behöver hanteras med det utökade förfarandet beror på hur många planer som träffar de föreslagna kriterierna.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för arbetet med promemorian beräkna hur många planer som kommer att omfattas av kravet på det utökade förfarandet. En grov uppskattning är att färre än en fjärdedel av planerna skulle behöva handläggas med det utökade förfarandet, dvs. närmast en halvering av antalet planer som behöver kungöras.

Med de föreslagna ändringarna kommer skälen till planförslaget och det planeringsunderlag som har betydelse inte att behöva redovisas fullt så ofta. Promemorian utgår från att skälen och planeringsunderlaget ofta kommer att redovisas ändå. Ändringen bedöms därmed endast förenkla arbetet för kommunen i begränsad omfattning.

Förutsatt att endast de förändringar som föreslås i denna promemoria genomförs skulle den nu föreslagna ändringen även leda till att antalet planer som kan antas av byggnadsnämnden skulle öka. Antalet planer som enligt lagen måste antas av kommunfullmäktige skulle därmed minska i motsvarande grad, vilket innebär att handläggningstiden för ett sådant planärende vanligtvis kan förkortas med några månader.

Det bör dock noteras att Plangenomförandeutredningen även har föreslagit att byggnadsnämnden ska ha möjlighet att anta alla detaljplaner, utom när det gäller sådana planer som berör stora ekonomiska åtaganden för kommunen (SOU 2013:34 s. 319 f.). Detta förslag behandlas inte i promemorian.

Förslaget innebär att kommunens rutiner för planläggning kan behöva ändras, att information på kommunens webbplats kan behöva ändras, att kommunens planerare behöver läsa in sig på den föreslagna ändringen m.m. De kostnader som kan komma att uppstå för kommunen bedöms kommunen kunna spara genom minskad intern administration när färre ärenden behöver lyftas till kommunfullmäktige och minskade kostnader för kungörelser m.m.

Förslaget bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen eller den s.k. kommunala finansieringsprincipen.

5.2 Konsekvenser för staten

Staten företräds i planprocessen i första hand av länsstyrelserna som bl.a. ska bevaka statens intressen.

Länsstyrelsernas arbete bör endast påverkas i begränsad omfattning av den föreslagna ändringen. Genom att det nuvarande enkla planförfarandet kommer att användas vid fler tillfällen kommer länsstyrelserna generellt sett att få något kortare tid att handlägga planärenden i gransknings-skedet. I praktiken är det emellertid vanligt att kommunerna medger längre tid för yttranden, inte minst för att ge utrymme för den inomkommunala beslutsprocessen. Förändringen bedöms därmed endast få begränsade konsekvenser för länsstyrelserna.

Genom att fler planärenden handläggs med enkelt planförfarande minskar de formella kraven på planhandlingarna. Bl.a. behöver kommunen inte längre redovisa skälen för planförslaget eller beslutsunderlag som har betydelse. Denna ändring kan försvåra länsstyrelsens bedömning om ett planförslag är förenligt med de statliga s.k. ingripandegrunderna (jfr 11 kap. 10 § PBL). Om kommunen utelämnar skälen eller planeringsunderlag som har betydelse skulle detta kunna medföra att länsstyrelsens arbete försvåras, t.ex. genom att länsstyrelsen anser sig tvungen att informera om sådant planeringsunderlag som kommunen kanske redan har kännedom om. Vanligen redovisar emellertid kommunen skälen och det planeringsunderlag som har betydelse även när ett planförslag handläggs med enkelt planförfarande. Denna ändring bedöms därmed inte medföra några konsekvenser av betydelse för länsstyrelsernas del.

Förslaget innebär att länsstyrelsernas rutiner för plangranskning kan behöva ändras och att berörda handläggare kan behöva informeras om de föreslagna ändringarna.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser av betydelse för länsstyrelsernas funktion som första instans för överklagade detaljplaner och områdesbestämmelser. Inte heller domstolarnas arbete med sådana mål bör påverkas.

Lantmäteriet kan komma att påverkas på samma sätt och i motsvarande grad som länsstyrelserna i fråga om sin rådgivande verksamhet i samband med planprocessen, dvs. i begränsad omfattning. Förslaget bedöms inte påverka förrättningsverksamheten.

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och fysisk planering. Boverket ska inom sitt verksamhetsområde bl.a. verka för en ökad kunskap hos kommuner, statliga myndigheter och andra berörda.

För Boverkets del medför det ändrade förslaget bl.a. behov att se över olika vägledning, vilket kommer att medföra visst merarbete.

Övriga statliga myndigheter som kommer i kontakt med planprocessen bedöms endast påverkas i begränsad utsträckning.

De samlade konsekvenserna för staten bedöms vara av begränsad omfattning. De merkostnader som lagändringen kan komma att medföra bedöms vara av så begränsad omfattning att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

5.3 Konsekvenser för enskilda

Lagändringen medför inga ändringar för sådana enskilda som berörs av planprocessen i egenskap av sakägare, boende eller sådan enskild som har ett väsentligt intresse av förslaget – i dessa roller kommer enskilda att involveras i samma utsträckning som i gällande rätt. Däremot kommer förslaget innebära att allmänheten underrättas genom kungörelser mera sällan, genom förslaget att kungörelse endast ska ske i sådana ärenden där planförslaget är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planförslaget inte är förenlig med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna. För den som vill få del av kungörelser om pågående planprocesser i ortspresen kan förslaget med andra ord uppfattas som en försämring. Promemorian bedömer att förutsättningarna för medinflytande inte kommer att förändras på ett oacceptabelt sätt – vanligtvis är det endast detaljplaner av stor betydelse, eller planer som är av betydande intresse för allmänheten, där enskilda, som inte har fått kännedom om planförslaget på något annat sätt än via kungörelsen, yttrar sig. Bedömningen att förändringen inte är oacceptabel bygger på att kungörelser även i fortsättningen kommer att ske om förslaget avser en plan av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten.

Kommunens samrådsskyldighet omfattar endast kända sakägare. I den mån det finns okända sakägare, t.ex. sådana sakägare vars rättigheter inte finns inskrivna i fastighetsregistret, kan de okända sakägarna drabbas av rättsförluster om dessa inte underrättas om planförslaget. På så vis bidrar kungörelsen till att okända sakägare kan få kännedom om planförslaget, vilket bidrar till att förhindra potentiella rättsförluster.

Någon bestämd uppfattning om hur vanligt det är med okända sakägare i planärenden finns så vitt känt inte, men det förekommer att okända sakägare ger sig till känna. De ”okända sakägarna” kan då ha fått kännedom om planförslaget i någon annan egenskap, t.ex. i egenskap av ägare till en grannfastighet. I andra fall förblir de okända sakägarna okända, trots att kommunen kungör planförslaget. Kungörelsen utgör med andra ord ingen garanti för att de okända sakägarna underrättas om planförslaget.

Förslaget är utformat så att en detaljplan som innebär att mark tvångsvis kan tas i anspråk alltid ska anses vara av stor betydelse, vilket innebär ett krav på kungörelse. I sådana fall är risken för rättsförluster med andra ord lika stor som i gällande rätt.

Promemorian bedömer att det minskade antalet kungörelser, som blir följden om förslaget genomförs, endast utgör en begränsad risk för ett ökat antal rättsförluster.

5.4 Konsekvenser för sammanslutningar

Under planprocessen ska sådana sammanslutningar som kan antas ha ett väsentligt intresse av förslaget ges tillfälle till samråd. Med sammanslutningar menas i detta sammanhang bl.a. intresseorganisationer, t.ex. natur- och friluftsföreningar, handikapporganisationer, villaägarföreningar, miljögrupper, en vägförening, föreningen Hem och skola m.m. (prop. 1985/86:1 s. 536–537). Den föreslagna regleringen medför ingen ändring i fråga om kommunens skyldighet att samråda med sammanslutningar – dessa organisationer ska med andra ord ges tillfälle att delta i samrådet i samma utsträckning som i dag.

De föreslagna lagändringarna kommer bl.a. att medföra att färre detaljplaner kungörs. Organisationer som huvudsakligen uppmärksammar planförslag via ortstidningen, dvs. sådana organisationer som lämnar synpunkter spontant utan att kommunen har bedömt att organisationen kan antas ha ett väsentligt intresse av förslaget, kan därmed få svårare att uppmärksamma pågående planarbeten. Genom att det stora flertalet av alla kommuner informerar om pågående planarbeten på sin webbplats kan det emellertid antas att det är förhållandevis få organisationer som helt och hållet är beroende av att få information om planarbeten via kungörelser i ortstidningen. Därtill kommer kungörelser även i fortsättningen att ske om planförslaget är av stor betydelse, av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planen står i strid med kommunens översiktsplan eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna. Mot denna bakgrund bedömer promemorian att det inte finns skäl att tro att sammanslutningar i allmänhet kommer att ges sämre förutsättningar att få information om sådana planförslag som kan antas ha betydelse för sammanslutningens verksamhet.

Särskilt om miljöorganisationer

Sverige tillträdde den s.k. Århuskonventionen, eller konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, i maj 2001. I konventionen förklaras att ett tillfredsställande miljöskydd är väsentligt för människors välbefinnande och för deras åtnjutande av grundläggande mänskliga rättigheter (jfr prop. 2009/10:184 s. 184). Enligt konventionen har varje människa rätt att leva i en miljö som är förenlig med hälsa och välbefinnande men har också en skyldighet att skydda och förbättra miljön för nuvarande och kommande generationer. För att åstadkomma dessa rättigheter och skyldigheter anger konventionen att medborgarna måste ha tillgång till miljöinformation, rätt att delta i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Enligt konventionen har miljöorganisationer en särskilt viktig roll och de tillerkänns därför samma rättigheter som den berörda allmänheten i övrigt. Även det s.k. MKB-direktivet

direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [EGT L 175, 5.7.1985, s. 40, Celex 31985L0337]) innehåller krav på att icke-statliga miljöorganisationer som uppfyller vissa krav ska anses ha sådant intresse av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet att de ska ha rätt att få en prövning av domstol eller annat oberoende och opartiskt organ som har inrättats genom lag.

Till följd av Århuskonventionen och MKB-direktivet har vissa miljöorganisationer, som har till huvudsakligt ändamål att tillvarata naturskydds- eller miljöskyddsintressen, getts en särskild rätt att överklaga sådana beslut som innebär att en detaljplan antas, ändras eller upphävs, om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller om planen innebär att ett område inte längre ska omfattas av strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken (jfr 13 kap. 12–13 §§ plan- och bygglagen respektive 16 kap. 13 § miljöbalken).

För att miljöorganisationerna ska kunna fylla den funktion som avses i Århuskonventionen och MKB-direktivet, är det väsentligt att organisationerna ges tillfälle att lämna synpunkter på sådana planförslag som har betydelse för en långsiktigt hållbar utveckling.

Som redan nämnts behålls kravet på kungörelser i det fall där planförslaget är av stor betydelse, av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planen står inte är förenlig med kommunens översiktsplan eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna. Mot denna bakgrund finns inte skäl att tro att miljöorganisationer skulle få svårare att informera sig om sådana planförslag som kan antas ha betydelse för organisationens verksamhet.

5.5 EU-rätten

I 6 kap. miljöbalken finns bestämmelser om bl.a. miljökonsekvensbeskrivningar. Syftet är bl.a. att identifiera och beskriva de direkta och indirekta effekter som en planerad verksamhet eller åtgärd kan medföra. Vidare är syftet att möjliggöra en samlad bedömning av dessa effekter på människors hälsa och på miljön. I miljöbalken finns även bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar av sådana planer och program, vilkas genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (6 kap. 11–18 §§). Dessa bestämmelser ska även tillämpas när en detaljplan upprättas (4 kap. 34 § PBL).

Bestämmelserna i PBL och miljöbalken om miljökonsekvensbeskrivningar är en följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, närmare bestämt de krav som uppställs i MKB-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [EGT L 175, 5.7.1985, s. 40, Celex 31985L0337]) respektive SEA-direktivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan).

Det nu redovisade förslaget bedöms vara förenligt med EU-rätten.

5.6 Konsekvenser för miljön

Planläggning enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, syftar bl.a. till att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning (jfr 2 kap. 2 § PBL).

Det är inte enbart de materiella kraven i PBL som ska säkerställa att detaljplaner utformas på ett lämpligt sätt. Även procedurfrågorna är av stor betydelse för att säkerställa att mark och vatten används på ett sätt som är långsiktigt hållbart. Bl.a. syftar bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken till att integrera miljöaspekter i planen så att en hållbar utveckling främjas. Även bestämmelserna om samråd och granskning har stor betydelse för att säkerställa att ett planförslag utformas på ett lämpligt sätt, genom att berörda intressenter och allmänheten ges tillfälle att lämna synpunkter och sådana sakupplysningar som har betydelse för hur planen utformas. Ur denna aspekt är det viktigt att berörda intressenter ges tillfälle att yttra sig över sådana planförslag som har betydelse för en hållbar utveckling. Som redan har nämnts (avsnitt 5.4) finns inte skäl att tro att miljöorganisationer skulle få svårare att informera sig om sådana planförslag som kan antas ha betydelse för organisationernas verksamhet genom att antalet kungörelser kan antas bli färre om förslaget genomförs.

Det nu redovisade förslaget innebär flera förändringar i den formella processen innan en detaljplan antas, ändras eller upphävs. Bl.a. finns ett förslag som reducerar kraven på underlag för de planer som handläggs med standardförfarandet, vilket innebär att skälen för ett planförslag och det planeringsunderlag som har betydelse kommer att redovisas mera sällan än i dag. Kraven på underlaget berör inte de fall där planförslaget är av stor betydelse, av betydande intresse för allmänheten, om ett genomförande av planen kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller om planen står i strid med kommunens översiktsplan eller länsstyrelsens granskningsyttrande över denna. I dessa fall är kraven på underlag desamma som i dag.

Genom att kraven på underlag i vissa fall kommer att begränsas jämfört med i dag kan det tänkas att denna ändring skulle kunna leda till fler planförslag, som är mindre lämpligt utformade ur miljösynpunkt, förs fram till antagande. Förslaget medför emellertid inga ändringar i bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar. Miljöbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar kommer med andra ord att genomföras och upprättas i samma utsträckning som i dag, bl.a. när det gäller sådana planförslag där ett genomförande av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. När det gäller bedömningen av om genomförandet av en detaljplan kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte ska kommunen även i fortsättningen bl.a. ge länsstyrelsen tillfälle att yttra sig (6 § förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar).

Vid en samlad bedömning bedöms att det inte finns skäl att anta att de föreslagna ändringarna kommer att medföra att fler detaljplaner utformas på ett sätt som är olämpligt i förhållande till miljön.

5.7 Konsekvenser för bostadsbyggandet

Regeringen eftersträvar att åstadkomma så enkla och effektiva plan- och byggprocesser som möjligt, vilket innebär att genomförandet av ett projekt – från idé till färdigställande – ska kunna ske utan onödigt dröjsmål. Promemorians förslag till reformerad detaljplaneprocess kan sägas vara en del av arbetet med att effektivisera planprocessen.

Dagens långa handläggningstider för planläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. De långa processerna tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk från exploatören, dels kan markinnehavet i sig medföra betydande räntekostnader under den tid som planläggningen pågår. Många mindre aktörer i byggsektorn saknar i dag förutsättningar för att genomföra projekt som förutsätter planläggning.

Promemorians förslag innebär bl.a. att fler detaljplaner kan handläggas med s.k. enkelt planförfarande. Genom att fler detaljplaner kan beslutas av byggnadsnämnden underlättas i viss mån den inomkommunala hanteringen, vilket innebär att den kommunala hanteringen kan kortas med några månader jämfört med om beslutet ska fattas av kommunfullmäktige.

Ett genomförande av förslagen kommer inte att innebära väsentligt fler bostäder i sig. I kombination med andra regelförenklingar bidrar förslagen emellertid till att effektivisera planprocessen som helhet, vilket innebär att tiden från idé från färdigställande kan kortas. Genom kortare handläggningstider kan den kommunala kapaciteten att handlägga detaljplaner öka något, men framför allt skapar kortade ledtider i planprocessen förutsättningar för att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till planläggning. Detta kan på sikt leda till ökad konkurrens inom byggsektorn och därmed ett ökat utbud av bostäder. Ett genomförande av förslagen kan därigenom sägas bidra till att förbättra förutsättningarna för bostadsbyggandet.

5.8 Övriga konsekvenser

Förslagen påverkar inte förutsättningarna för en digital planprocess.

6 Författningskommentar

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

4 kap. 35 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om redovisningen av en miljökonsekvensbeskrivning i vissa fall, har ändrats som en följd av ändringarna i 5 kap. 7 §.

5 kap. 7 §

Planförfarandet har förenklats genom flera ändringar i 5 kap. Detta enklare standardförfarande ska gälla för flertalet planer. För vissa planer har det dock införts vissa särskilda bestämmelser om förfarandet. I paragrafen hänvisas till dessa särskilda bestämmelser.

I *första stycket* regleras de detaljplaner som ska handläggas med ett utökat förfarande, nämligen sådana planer som inte är förenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §, som är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten, eller som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vägledning för vad som menas med planer som inte är förenliga med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande och planer som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan kan hämtas från äldre förarbeten till paragrafen (se prop. 2009/10:170 s. 441 och prop. 1985/86:1 s. 622).

Med uttrycket av stor betydelse avses sådana planer som omfattar större områden, planer som reglerar många motstridiga intressen, särskilt känsliga miljöer eller som är av principiellt intresse. Även sådana planer som medför större ekonomiska eller andra åtaganden för kommunen bör hänföras till kategorin av stor betydelse.

Vid bedömningen av om planen är av stor betydelse bör i första hand beaktas om planen kan antas vara av stor betydelse för andra än berörda sakägare, t.ex. bostadsrättshavare och hyresgäster, inom eller i närheten av planområdet. Den omständigheten att planförslaget kan ha stor betydelse för en enskild sakägare innebär inte nödvändigtvis att planförslaget har stor betydelse utifrån allmän synpunkt på så sätt som avses i bestämmelsen. En detaljplan som innebär att mark tvångsvis kan tas i anspråk bör dock alltid anses vara av stor betydelse.

Med uttrycket av betydande intresse för allmänheten avses sådana planförslag som kan antas angå en större krets människor som inte redan kommer att underrättas om planförslaget i egenskap av sakägare eller boende i eller i anslutning till planområdet. Vid denna bedömning måste platsens karaktär beaktas. Ett område som används av allmänheten för rekreation och friluftsliv har t.ex. ett större intresse för allmänheten än ett område som från början är otillgängligt. Förändringar av vissa betydelsefulla kulturmiljöer kan också ha stort intresse för allmänheten. Därigenom avses inte enbart kulturhistoriskt värdefulla miljöer, utan även sådana miljöer eller byggnadsverk som har ett stort lokalt intresse. Ärenden

där strandskydd sätts ifråga, bör tillhöra denna kategori, men endast i de fall då tidigare allmänt tillgänglig mark tas i anspråk. Den omständigheten att en detaljplan berör allmän platsmark innebär inte med automatik att planen är av betydande intresse för allmänheten. Endast i de fall där det står klart att intresset för den allmänna platsen verkligen är betydande från allmänhetens sida bör det vara obligatoriskt att planen handläggs med utökat förfarande.

I *andra stycket* regleras de planer som enbart gäller en verksamhet som har tillståndsprövats eller ska tillståndsprövas enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, eller en åtgärd som har prövats eller ska prövas genom upprättande och fastställande av en vägplan enligt väglagen (1971:948) eller en järnvägsplan enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg. Bestämmelsen motsvarar punkterna 2 och 3 i den nu gällande lydelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3.

5 kap. 11 §

Paragrafen, som reglerar vilka kommunen ska samråda med i arbetet med att ta fram ett program eller ett förslag till detaljplan, har ändrats på så sätt att ett nytt andra stycke har införts. Samma samrådskrets ska gälla som huvudregel för alla planer och program. Det innebär att den nuvarande särregleringen avseende det förenklade planförfarandet tas bort (se nu gällande 15 §). För sådana planer som avses i 7 § andra stycket be- hålls dock särregleringen i 16 §.

I *andra stycket* har ett nytt undantag från samrådsskyldigheten reglerats. Enligt detta undantag behöver inte kommunen samråda med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller organisationer av hyresgäster, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem. Med uttrycket uppenbart saknar betydelse avses att frågan verkligen ska vara ovidkommande för dessa. Planändringar som enbart avser förlängning av genomförandetiden eller enbart bekräftar rådande förhållanden är exempel på sådana frågor som vanligtvis saknar betydelse för de boende.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

5 kap. 11 a §

I paragrafen, som är ny, regleras i vilka fall som kommunen ska kungöra ett förslag till detaljplan.

Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 § första stycket, ska kommunen kungöra förslaget och ge tillfälle till samråd under en viss tid som ska vara minst tre veckor (samrådstid). Innehållet i paragrafen motsvarar i sak gällande bestämmelser i 18 § första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

5 kap. 11 b §

I paragrafen, som är ny, regleras hur kungörelse ska ske och vad den ska innehålla.

Innehållet i paragrafen motsvarar i sak gällande bestämmelser i 19 §, förutom vad avser första stycket 7 som är relevant först under granskningstiden.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

5 kap. 11 c §

I paragrafen, som är ny, regleras kommunens skyldighet att hålla planförslaget och underlaget tillgängligt under samrådstiden.

Innehållet i paragrafen motsvarar i sak gällande bestämmelser i 21 §.

Övervägandena finns i avsnitt 3.2.

5 kap. 13 §

I paragrafen regleras vad kommunen ska redovisa under ett samråd.

Nuvarande bestämmelser om det förenklade förfarandet (15 §) har arbetats in i paragrafen. På motsvarande sätt som idag gäller för det enkla planförfarandet ska det normalt räcka med att kommunen redovisar förslaget under samrådet. Dock har bestämmelsen kompletterats med en skyldighet för kommunen att även redovisa hur kommunen avser att handlägga planförslaget.

För sådana planer som avses i 7 § första stycket gäller på samma sätt som för dagens normala planförfarande att kommunen dessutom ska redovisa skälen för förslaget och det planeringsunderlag som har betydelse samt programmet enligt 10 §, om det finns ett sådant.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

5 kap. 15 §

Innehållet i paragrafen är nytt. I paragrafen regleras skyldigheten att kungöra ett planförslag, om kommunen efter ett samråd bedömer att förslaget är ett sådant som avses i 7 § första stycket. Kungörelse ska i en sådan situation ske antingen om planförslaget inte tidigare har kungjorts eller om planförslaget har ändrats väsentligt. Bestämmelserna om kungörelse och granskning i 11 a–12 §§ ska tillämpas även när kungörelse sker i detta stadium av planprocessen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

5 kap. 16 §

Paragrafen, som innehåller en särreglering av planförfarandet för planer som avses i 7 § andra stycket, har följdändrats med anledning av förändringarna av kungörelseförfarandet.

5 kap. 17 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om samrådsredogörelsen, har arbetats om och följdändrats med anledning av förändringarna av kungörelseförfarandet. Regleringen i gällande 23 § avseende vissa planer har arbetats in i paragrafen.

5 kap. 18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att kommunen efter ett samråd ska informera om planförslaget genom en underrättelse enligt 19 § och låta det granskas under en viss tid (granskningstid) som ska vara minst

två veckor. Granskningstiden får göras kortare, om alla berörda är överens om det. Med uttrycket alla berörda avses samma krets som kommunen enligt 20 § ska skicka ett meddelande eller vissa handlingar till.

Om planförslaget är ett sådant som avses i 7 § första stycket ska dock granskningstiden vara minst tre veckor. Hur underrättelse och granskning ska gå till regleras närmare i 19–21 §§. Förfarandet ersätter det nuvarande kungörelseförfarandet.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

5 kap. 19 §

Paragrafen innehåller närmare bestämmelser om hur underrättelse enligt 18 § ska ske. Innehållet i underrättelsen motsvarar det som enligt gällande bestämmelser ska framgå av en kungörelse.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

5 kap. 20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som kompletterar bestämmelserna i 18 och 19 §§ om underrättelsen. Senast den dag då underrättelse sker, ska kommunen skicka ett meddelande om innehållet i underrättelsen till de kända sakägarna, de kända organisationer av hyresgäster som har avtal om förhandlingsordning för en berörd fastighet eller, om någon förhandlingsordning inte gäller, som är anslutna till en riksorganisation inom vars verksamhetsområde en berörd fastighet är belägen samt de myndigheter, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget. Den som har lämnat skriftliga synpunkter på förslaget under samrådet bör anses ha ett väsentligt intresse i saken. Vidare ska kommunen skicka förslaget och samrådsredogörelsen till länsstyrelsen och berörda kommuner. Bestämmelserna motsvarar gällande bestämmelser om meddelande m.m. i samband med en kungörelse.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

5 kap. 21 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens skyldighet att hålla planförslaget och underlaget för förslaget tillgängligt under granskningstiden.

Paragrafens *andra stycke*, som innehåller en särreglering av planförfarandet för planer som avses i 7 § andra stycket, har följdändrats med anledning av förändringarna av kungörelseförfarandet.

5 kap. 23 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens granskningsutlåtan-
de.

Paragrafens *andra stycke*, som innehåller en särreglering av planförfarandet för planer som avses i 7 § andra stycket, har följdändrats med anledning av förändringarna av kungörelseförfarandet.

5 kap. 25 §

Paragrafen, som innehåller bestämmelser om kungörelse och granskning av planförslag som har ändrats väsentligt efter granskningstiden, har ändrats till följs av förändringarna av kungörelseförfarandet.

5 kap. 39 §

Paragrafen, som innehåller hänvisningar till bestämmelserna om planförfarandet när det gäller områdesbestämmelser, har följdändrats med anledning av de förenklade bestämmelserna för detaljplaner.

Övergångsbestämmelserna

Äldre bestämmelser bör gälla för sådana mål och ärenden som har påbörjats före den 1 januari 2015. Ett planärende bör anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett detaljplaneprogram bör ärendet emellertid anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutar att upprätta detaljplanen.

Övervägandena finns i avsnitt 4.