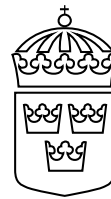


Regeringens proposition

2020/21:131



Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning

Prop.
2020/21:131

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 mars 2021

Stefan Löfven

Märta Stenevi
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen, som bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna, föreslås att kommunen i ett positivt planbesked enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid en detaljplaneläggning, om en fastighetsägare, byggherre eller någon annan som tar initiativ till en planläggning (planintressent) har begärt det. Det föreslås även att planintressenten ska få möjlighet att begära att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till hur den planläggning som planbeskedet avser förhåller sig till de intressen som länsstyrelsen har tillsyn över, bl.a. riksintressen, strandskydd och hälsa och säkerhet. För att planintressenten ska få möjlighet att begära ett yttrande från länsstyrelsen, ska det krävas att kommunen medger det i planbeskedet.

Vidare föreslår regeringen vissa förtydliganden i plan- och bygglagen, däribland att det av lagen ska framgå att de underlag som behövs när en detaljplan eller områdesbestämmelser tas fram, även får tas fram av annan än kommunen. Kommunen ska dock ha kvar ansvaret för att säkerställa att underlaget visar planeringsförutsättningarna på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Om underlag tagits fram av enskilda, ska det framgå av den planbeskrivning som hör till detaljplanen.

Syftet med förslagen är att möjliggöra snabbare planprocesser genom ökad förutsebarhet och att planintressenten ska kunna påbörja arbetet att ta fram planeringsunderlag innan kommunen har möjlighet att påbörja planläggningen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2021.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	5
3	Ärendet och dess beredning	10
4	Grundläggande förutsättningar för privat initiativrätt	11
4.1	Kommunens inflytande över och ansvar för detaljplaneläggningen.....	11
4.2	Rättslig reglering av detaljplaneläggning	12
4.2.1	Detaljplanen i plansystemet.....	12
4.2.2	Detaljplanens innehåll	14
4.2.3	Detaljplaneförfarandet.....	14
5	Privat initiativrätt till detaljplaneläggning.....	17
6	Bedömningar och förslag	18
6.1	Nytan med en förtydligad och utvecklad medverkan från planintressenten	18
6.2	Utgångspunkter för planintressentens medverkan i planläggningen	21
6.2.1	Kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planprocessen	21
6.2.2	Initiativrätten bör inte ytterligare formaliseras eller utökas.....	25
6.2.3	Planintressentens medverkan i planläggningen bör kunna förtydligas och i viss mån utvecklas.....	27
6.2.4	Planintressenten bör inte tillåtas genomföra samrådet	28
6.3	Kommunen ska i planbeskedet redovisa vilket underlag som kan behövas	29
6.4	Planintressenten ska få begära ett yttrande från länsstyrelsen	36
6.4.1	En möjlighet för planintressenten att begära ett yttrande från länsstyrelsen	36
6.4.2	Möjligheten att begära ett yttrande från länsstyrelsen bör förutsätta kommunens medgivande	41
6.4.3	Om länsstyrelsens yttrande.....	45
6.5	Ett förtydligande av planintressentens möjlighet att bidra med planeringsunderlag	52
6.6	Medverkan av enskilda ska redovisas i planbeskrivningen	56
6.7	Ytterligare överväganden	59
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	62
7.1	Ikraftträdandebestämmelser	62
7.2	Övergångsbestämmelser.....	63
8	Konsekvenser.....	64
8.1	Konsekvenser för staten	64

8.2	Konsekvenser för kommunerna	66
8.3	Konsekvenser för företag	70
8.4	Konsekvenser för enskilda	73
8.5	Konsekvenser för miljön	74
8.6	Konsekvenser för bostadsbyggandet	75
8.7	EU-rätten	76
8.8	Övriga konsekvenser	76
9	Författningskommentar	76
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning (SOU 2019:9)	87
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	96
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	101
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	103
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	108
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 2021	109

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

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

Prop. 2020/21:131

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 4 kap. 33 §, 5 kap. 3, 5, 8, 11 e, 21, 32 och 39 §§ och 13 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

33 §¹

Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, *och*
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikel-

4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser,

5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikel-

sen, *och*
6. om något av de underlag som avses i 5 kap. 8 § har tagits fram av en enskild, vilket underlag det i så fall är och vem som har tagit fram det.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

5 kap.

3 §

En begäran om planbesked ska vara skriftlig och innehålla en beskrivning av det huvudsakliga ändamålet med den avsedda åtgärden och en karta som visar det område som berörs.

¹ Senaste lydelse 2015:668.

Prop. 2020/21:131 Om åtgärden avser ett byggnadsverk, ska begäran också innehålla en beskrivning av byggnadsverkets karaktär och ungefärliga omfattning.

Om den som gör begäran vill få besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas vid planläggningen och ha möjlighet att begära ett sådant yttrande från länsstyrelsen som avses i 5 b § första stycket, ska även det anges i begäran.

5 §²

Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser att inleda en planläggning.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet

1. ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att

a) inledas, och

b) ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser, och

2. redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid planläggningen, om den som har gjort begäran om planbesked vill få besked om det.

Om kommunen inte avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange skälen för det.

5 a §

Om den som har gjort begäran om planbesked vill ha möjlighet att begära ett yttrande från länsstyrelsen enligt 5 b § första stycket, får kommunen i planbeskedet medge det.

Ett medgivande förutsätter att länsstyrelsens yttrande kan antas främja planläggningen.

Medgivandet gäller till den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas enligt 5 § andra stycket 1 a, om kommunen inte bestämmer annat i planbeskedet.

5 b §

Länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 22 §, om den som har fått ett medgivande enligt 5 a § begär det.

Länsstyrelsen ska skicka sitt yttrande till kommunen och den som har fått medgivandet.

8 §

I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning.

I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning. *Vidare ska det planeringsunderlag som behövs finnas.*

Underlagen enligt första stycket får tas fram av kommunen eller av annan.

11 e §³

Under samrådstiden ska kommunen hålla planförslaget tillgängligt 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.

Under samrådstiden ska kommunen hålla planförslaget tillgängligt för alla som vill ta del av det. Kommunen ska också se till att *de grundkartor och den fastighetsförteckning* som avses i 8 § *och det program* som avses i 10 § finns *tillgängliga*, liksom det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

21 §⁴

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

Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att *de grundkartor och den fastighetsförteckning* som avses i 8 §, *det program* som avses i 10 § och den samrådsredogörelse som avses i

³ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2020:76.

⁴ Senaste lydelse 2014:900.

Prop. 2020/21:131 kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget. 17 § finns tillgängliga, liksom det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 a § och kungörandet har samordnats enligt 18 a § andra 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.

32 §⁵

När beslutet att anta detaljplanen har fått laga kraft ska kommunen

1. på planhandlingarna anteckna det datum då planen fick laga kraft och, om ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats, det datum då förordnandet meddelades,

2. inom två veckor skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen enligt 9 § till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, och

2. inom två veckor skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen enligt 8 § till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, och

3. med en kungörelse på det sätt som anges i 11 d § eller med ett skriftligt meddelande underrätta de fastighetsägare som kan ha rätt till ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan ha motsvarande rätt till ersättning samt i underrättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.

39 §⁶

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 §, 8 § i den del som avser *fastighetsförteckning*, 9, 10 och 11 §§, 11 c § första stycket, 11 d–15 §§, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

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 §, 8 § *förutom* i den del som avser *grundkartor*, 9, 10 och 11 §§, 11 c § första stycket, 11 d–15, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

⁵ Senaste lydelse 2020:76.

⁶ Senaste lydelse 2020:76.

13 kap.**4 §⁷**

Följande beslut av länsstyrelsen får inte överklagas:

1. beslut enligt 3 kap. 18 a § om ett reviderat granskningsyttrande,
 2. beslut enligt 5 kap. 5 b § om vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 kap. 22 §,
2. beslut enligt 11 kap. 10 § i frågan om att överpröva kommunens beslut, eller
3. beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.
3. beslut enligt 11 kap. 10 § i frågan om att överpröva kommunens beslut, eller
4. beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2021.

2. Äldre bestämmelser i 4 kap. 33 § gäller fortfarande för ärenden om detaljplaner som har påbörjats före den 1 augusti 2021 och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana detaljplaner till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

⁷ Senaste lydelse 2020:76.

3 Ärendet och dess beredning

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att regeringen bör låta utreda hur regler som medger en privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan (bet. 2014/15:CU10 punkt 6, rskr. 2014/15:180). Riksdagen har även tillkännagett för regeringen att det behövs åtgärder som kan leda till en snabbare plan- och bygglovsprocess (bet. 2015/16:CU1 punkt 7, rskr. 2015/16:79). I denna proposition lämnar regeringen förslag som tillgodoser riksdagens tillkännagivanden. Tillkännagivandena behandlas i avsnitt 4.1, 5, 6.1, 6.2.1, 6.2.2, 6.2.4 och 6.7.

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att en särskild utredare skulle utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering och hur dialogen mellan staten och kommunen om fysisk planering i större omfattning ska kunna hanteras inom ramen för översiktsplaneringen (dir. 2017:6). I uppdraget ingick även bl.a. att utreda behovet av och förutsättningarna för att införa en privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Utredningen antog namnet Översiktsplaneutredningen.

Utredningen överlämnade i februari 2019 slutbetänkandet Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning (SOU 2019:9). En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2019/01294).

I denna proposition behandlas utredningens förslag i slutbetänkandet med undantag för förslaget att ett s.k. detaljplaneprogram inte ska omfattas av kravet på avgränsningssamråd. Det förslaget och de därmed sammanhängande frågorna hanteras inom ramen för ett annat lagstiftningsärende som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Förslagen i denna proposition bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna om att omfattande regelförenklningar ska göras för att förenkla och förkorta planprocessen och därmed göra byggandet snabbare och billigare.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen sin avsikt att utöka möjligheterna till en privat initiativrätt för att enskilda planintressenter ska kunna bidra till kommunernas arbete med att ta fram detaljplaner (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 avsnitt 10.7.1). Regeringen uttalade att inom ramen för en sådan reform behöver länsstyrelserna i enskilda fall kunna ge besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas för att marken ska kunna planläggas. Regeringen föreslog därför att anslaget 5:1 Länsstyrelserna m.m. borde ökas med 4 miljoner kronor fr.o.m. 2021. Riksdagen har godtagit regeringens förslag (bet. 2020/21:CU1, rskr. 2020/21:99).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 28 januari 2021 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet lämnar förslaget utan erinran. I förhållande till lagrådsremissen görs vissa språkliga och redaktionella ändringar.

4 Grundläggande förutsättningar för privat initiativrätt

4.1 Kommunens inflytande över och ansvar för detaljplanläggningen

I 1 kap. 2 § plan- och bygglagen (2010:900), förkortad PBL, anges att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten. Detta s.k. kommunala planmonopol innebär att det är kommunen som antar planer enligt plan- och bygglagen, men också att det ankommer på kommunen att ensam bestämma om en planläggning ska komma till stånd eller inte.

I samband med utredningsarbete under senare år och diskussioner om möjliga reformer för att åstadkomma en snabbare och effektivare planeringsprocess, har det förts fram förslag om ökade möjligheter för fastighetsägare, exploatörer och byggare att initiera och delvis genomföra arbetet med att ta fram detaljplaner (se t.ex. Plangenomförandeutredningens betänkande En effektivare plan- och bygglovsprocess, SOU 2013:34).

Vidare har riksdagen i ett tillkännagivande till regeringen ansett att det finns skäl att åter överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplanläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen (bet. 2014/15:CU10 punkt 6, rskr. 2014/15:180). Enligt riksdagen bör utgångspunkten för övervägandena vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planeringsarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning.

Det finns inte någon vedertagen definition av vad som avses med ”privat initiativrätt”. Syftet med att införa en sådan rätt handlar dock primärt om att den enskilde ska ha rätt att initiera ett detaljplaneärende eller att få ett planförslag som har tagits fram i privat regi prövat av kommunen. Det kan även handla om att ge någon annan än kommunen möjlighet att vidta beredningsåtgärder under planprocessen eller att upprätta planeringsunderlag. Med planeringsunderlag avses faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter (prop. 1985/86:1 s. 611).

Detaljplanekravet och det kommunala planmonopolet

Av bestämmelserna i plan- och bygglagen följer att kommunen har en stark ställning när det gäller att bestämma vilka byggprojekt som ska tillåtas. Det s.k. detaljplanekravet innebär att vissa åtgärder alltid ska prövas genom en detaljplan, vilket innebär att kommunen bl.a. ska pröva mark- eller vattenområdets lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk (4 kap. 2 § PBL). Detaljplanekravet och det kommunala planmonopolet medför att kommunens ställning är stark i två avseenden. Dels är det som huvudregel kommunen ensam som avgör om och när en detaljplan ska upprättas, även om regeringen för att tillgodose vissa angelägna statliga intressen får förelägga en kommun att inom en viss tid anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser (s.k. planföreläggande,

Prop. 2020/21:131 se 11 kap. 15 och 16 §§ PBL). Dels är det i princip kommunen som avgör hur planen ska utformas utifrån bestämmelserna i 2, 4 och 5 kap. plan- och bygglagen. I dessa kapitel finns bestämmelser om vissa ramar som kommunen ska beakta när detaljplanen utformas, vad kommunen får reglera i detaljplanen och vissa formella krav på det förfarande som ska tillämpas för att detaljplanen ska kunna antas. Genom kommunens möjlighet att bestämma vilka detaljplaner som ska upprättas och hur dessa ska utformas har kommunen således ett långtgående inflytande över bebyggelseutvecklingen, både gentemot staten, fastighetsägare och andra aktörer. En antagen detaljplan är bindande på så sätt att bygglov inte får ges för åtgärder som strider mot det som har bestämts i planen, även om vissa avvikelser kan tillåtas. Planen är även bindande vid prövning enligt flera andra lagar.

Initiativ till en ny eller ändrad detaljplan

Plan- och bygglagen utgår från att det är kommunen som avgör när en detaljplan behövs, även om fastighetsägare, byggherrar och andra intressenter, som anser att en detaljplan behövs inom ett visst område, givetvis är oförhindrade att begära att kommunen upprättar en sådan plan (prop. 1985/86:1 s. 152 f.). Den som vill genomföra ett byggprojekt som förutsätter att en detaljplan antas eller ändras är alltså beroende av att kommunen vill påbörja ett sådant arbete. För den enskilde finns det ingen möjlighet att tvinga fram ett planarbete. Kommunen kan i princip fritt bestämma när planarbetet ska påbörjas och även när som helst avbryta ett sådant arbete.

Hur detaljplaneprocessen initieras är inte reglerat (jfr 9 kap. 28 § PBL som dock saknar betydelse för den som vill att kommunen ska inleda en planläggning). Däremot förutsätts det i plan- och bygglagen att kommunfullmäktige och byggnadsnämnden kan meddela ett formaliserat beslut om att inte anta, ändra eller upphäva bl.a. en detaljplan. Detta framgår av 13 kap. 1 § punkt 5 där det sägs att sådana beslut får överklagas i den ordning som föreskrivs för laglighetsprövning enligt 13 kap. kommunalagen (2017:725).

Arbetet med att ta fram eller ändra en detaljplan kan vara mycket krävande. Arbetet förutsätter dessutom särskild kompetens, som det i många kommuner råder brist på. Även i de fall där kommunen är positivt inställd till att ta fram en ny eller ändrad detaljplan kan det således ta lång tid innan arbetet påbörjas i praktiken.

4.2 Rättslig reglering av detaljplanläggning

4.2.1 Detaljplanen i plansystemet

Som framgår av avsnitt 4.1 är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt plan- och bygglagen (1 kap. 2 §). Med planläggning avses arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser (1 kap. 4 § PBL).

En grundläggande princip i plan- och bygglagen är att mark får tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig

för ändamålet (2 kap. 4 § PBL). Lämplighetsprövningen sker vid planläggning eller i ärenden om bygglov och förhandsbesked.

Planläggningen ska ske med utgångspunkt i allmänna och enskilda intressen (se 2 kap. PBL). Bestämmelserna är allmänt hållna och ger därigenom ett stort spelrum för kommunens lokala bedömningar. Även hushållningsbestämmelserna i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas vid planläggningen. Dessa bestämmelser innehåller bl.a. krav på att mark- och vattenområden som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras natur- eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Dessutom ska mark- och vattenområden som är särskilt lämpliga för anläggningar för bl.a. industriell produktion, energiproduktion och kommunikationer så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av sådana anläggningar. Mark- och vattenområden som har betydelse för totalförsvaret ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt motverka totalförsvarets intressen. Områden och anläggningar som är av riksintresse ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada värdena eller försvåra utnyttjandet av anläggningarna.

Bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen tolkas och preciseras i första hand genom planläggning (prop. 2019/20:52 s. 34). Vid planläggning blir även miljöbalkens bestämmelser om miljö kvalitetsnormer tillämpliga (se 5 kap. miljöbalken).

De olika planformerna i plan- och bygglagen

Varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen (3 kap. 1 § PBL). Kommunen ska i översiktsplanen redovisa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden. Av planen ska det även framgå hur kommunen anser att den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Planen är inte juridiskt bindande, men ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas (3 kap. 2 och 3 §§ PBL).

Genom detaljplanen kan kommunen åstadkomma en bindande reglering av markens användning och hur denna kan bebyggas (4 kap. 1 § PBL). Detaljplanen ger byggrätt, dvs. en rätt att bygga i enlighet med planen. Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt planprogram (5 kap. 10 § PBL). Av detaljplanekravet följer att en detaljplan framför allt måste upprättas vid större byggprojekt, omvandling eller bevarande av bebyggelseområden (4 kap. 2 § PBL). Det kan även behövas detaljplan för vissa enstaka byggnader som får stor inverkan på omgivningen eller ska förläggas inom ett område med stor efterfrågan på mark för bebyggelse.

Kommunen får anta områdesbestämmelser för att reglera begränsade områden av kommunen som inte omfattas av en detaljplan (4 kap. 41 § PBL). Med områdesbestämmelser får kommunen bl.a. reglera grunddragen för användningen av mark- och vattenområden för bebyggelse, fritidsanläggningar, kommunikationsleder och andra jämförbara ändamål, om det behövs för att säkerställa syftet med översiktsplanen eller för att tillgodose ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken (4 kap. 42 § PBL).

Prop. 2020/21:131 I Stockholms län och i Skåne län ska regional planering ske (se 7 kap. PBL). I en regionplan ska regionen ange grunddragen för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk som har betydelse för länet. Planen ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser.

4.2.2 Detaljplanens innehåll

Med detaljplanen regleras markanvändning och byggande med bindande verkan och kommunen tar ställning till vilken markanvändning som kan tillåtas utifrån bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. plan- och bygglagen. Krav som inte prövas i detaljplanen tas i stället upp i bygglovsprövningen (se 9 kap. 30 § PBL).

En fastighetsägares rätt att bygga begränsas till vad som anges i planen, den s.k. byggrätten. Eftersom detaljplanen är rättsligt bindande får bygglov som huvudregel inte strida mot planen. Små avvikelser kan dock tillåtas.

Om kommunen är huvudman för allmänna platser ger planen en rätt och en skyldighet för kommunen att lösa in mark som är avsedd för allmänna platser samt en skyldighet att ställa i ordning och underhålla dessa (se 6 kap. 13, 18 och 21 §§ PBL).

Detaljplanen består av en plankarta och en planbeskrivning (4 kap. 30 och 31 §§ PBL). Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av bl.a. planeringsförutsättningarna, planens syfte och de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser (4 kap. 33 § PBL).

Om genomförandet av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska miljökonsekvenserna redovisas enligt bestämmelserna om miljöbedömningar i 6 kap. miljöbalken (4 kap. 34 § PBL).

4.2.3 Detaljplaneförfarandet

Att planbesked ger planintressenten möjlighet att få besked om kommunen avser att inleda detaljplanläggningen

Som redovisas i avsnitt 4.1 är det i princip kommunen som ensam avgör om, när och hur mark- och vattenområden ska användas och bebyggas genom detaljplanläggning. Genom ikraftträdandet av plan- och bygglagen 2011 infördes dock en möjlighet för enskilda att begära att kommunen i ett planbesked redovisar sin avsikt i frågan om att inleda en planläggning. Planbeskeden gör det möjligt för den som avser att vidta en åtgärd som kan förutsätta en detaljplan att få ett formellt besked om huruvida kommunen avser att inleda en planläggning eller inte (se 5 kap. 2 och 5 §§ PBL).

En begäran om planbesked ska vara skriftlig och innehålla en beskrivning av det huvudsakliga ändamålet med den avsedda åtgärden och en karta som visar det område som berörs. Om åtgärden avser ett byggnadsverk, ska begäran också innehålla en beskrivning av byggnadsverkets karaktär och ungefärliga omfattning (5 kap. 3 § PBL). När kommunen har fått en begäran om planbesked som uppfyller kraven ska kommunen ge

sitt planbesked inom fyra månader, om kommunen och den som har gjort begäran inte kommer överens om något annat (5 kap. 4 § PBL).

Ett planbesked är inte ett obligatoriskt inslag i detaljplaneförfarandet. Planbeskedet påverkar inte heller det kommunala planmonopolet, men ger den som önskar att en detaljplan ska tas fram bl.a. en ökad förutsebarhet.

Arbetet med att ta fram en detaljplan

Hur detaljplaneprocessen initieras är som redan nämnts inte reglerat i plan- och bygglagen. Detaljplaneprocessen påbörjas ofta genom ett formellt beslut från byggnadsnämnden, varigenom nämnden uppdrar åt tjänstemannaorganisationen att ta fram ett förslag till detaljplan. Något krav på att det ska fattas ett formellt beslut finns dock inte. Om planläggningen påbörjas utan ett formellt beslut, börjar processen när kommunens planhandläggare i praktiken börjar arbeta med att ta fram planförslaget eller det underlag som behövs för planläggningen (jfr prop. 1985/86:1 s. 734). När kommunen påbörjar planarbetet upprättas normalt ett planärende i byggnadsnämndens diarium.

Ett positivt planbesked innebär således inte att ett detaljplaneärende har påbörjats. Tvärtom kan det ta lång tid från det att kommunen beslutar om ett positivt planbesked tills detaljplaneprocessen påbörjas.

När ett detaljplaneförslag har tagits fram ska detta bli föremål för samråd och i vissa fall även granskning. Samrådet syftar dels till att hjälpa kommunen att få ett så bra beslutsunderlag som möjligt, dels till att ge dem som berörs av planen insyn och en möjlighet att påverka. Hur samråd och granskning går till beror på vilket planförfarande som ska användas. I grunden finns regler om ett standardförfarande, vilket får användas i de fall där det utökade planförfarandet eller det samordnade planförfarandet inte ska tillämpas (se 5 kap. 7 och 7 a §§ PBL). Kommunen ska redovisa de synpunkter som har kommit fram i samrådet samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av synpunkterna i en samrådsredogörelse (5 kap. 17 § PBL).

Länsstyrelsen ska vid samrådet bl.a. ta till vara och samordna statens intressen och verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses. Länsstyrelsen ska även ge råd om tillämpningen av bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. och övriga bestämmelser i plan- och bygglagen (5 kap. 14 § PBL).

När samrådet är klart ska kommunen informera om sitt planförslag och låta det granskas under en viss tid, den s.k. granskningstiden (5 kap. 18 § PBL). Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över förslaget (5 kap. 22 § PBL). I det s.k. granskningsyttrandet ska länsstyrelsen ange om förslaget kan leda till ett ingripande från staten enligt 11 kap. plan- och bygglagen. Det rör sig här om de s.k. ingripandegrunderna, dvs. om

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses,
- frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte samordnas på ett lämpligt sätt,
- en miljökvalitetsnorm inte följs,
- strandskydd upphävs i strid med gällande bestämmelser, eller
- en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Prop. 2020/21:131 Även lantmäterimyndigheten ska yttra sig över planförslaget och bevaka att detaljplanen är förenlig med plan- och bygglagens bestämmelser om huvudmannaskap, fastighetsindelning samt kraven på innehåll i planens genomförande- och fastighetskonsekvensbeskrivning (5 kap. 22 a § PBL).

Vid ändring eller upphävande av en detaljplan ska i huvudsak samma förfarandebestämmelser tillämpas som gäller för upprättande av en detaljplan (5 kap. 38 § PBL).

Antagande och överprövning av detaljplan

En detaljplan ska som huvudregel antas av kommunfullmäktige (5 kap. 27 § PBL). Efter antagande ska kommunen skicka ett meddelande om detta till länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten och andra berörda (5 kap. 29 § PBL).

Länsstyrelsens överprövning av detaljplaner och områdesbestämmelser regleras i 11 kap. 10 och 11 §§ plan- och bygglagen och innebär i huvudsak att när länsstyrelsen har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte. Länsstyrelsen ska överpröva och upphäva kommunens beslut, om det kan antas att beslutet står i strid med någon av ingripandegrunderna. Länsstyrelsens beslut att helt eller i en viss del upphäva kommunens beslut om detaljplan får överklagas hos regeringen (13 kap. 5 § PBL).

Kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen (13 kap. 2 a § PBL). Som huvudregel gäller att beslutet får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot (13 kap. 8 § PBL jämförd med 42 § förvaltningslagen [2017:900]). Mark- och miljödomstolens överprövning av detaljplaner och områdesbestämmelser begränsar sig till en s.k. rättsprövning. Det innebär att den myndighet som prövar ett överklagande av ett beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser endast ska pröva om det överklagade beslutet strider mot någon rättsregel på det sätt som klaganden har angett eller som framgår av omständigheterna (13 kap. 17 § PBL).

Plangenomförandet regleras ofta i genomförandeavtal

För att genomföra en detaljplan ingår kommunen och planintressenten normalt sett olika typer av genomförandeavtal. Avtalet kallas för markanvisningsavtal om kommunen äger marken när exploateringen initieras. Om däremot planintressenten äger merparten av marken som ska bebyggas, kallas avtalet för exploateringsavtal (1 kap. 4 § PBL). Ett exploateringsavtal får avse ett åtagande för en byggherre eller en fastighetsägare att vidta eller finansiera åtgärder för anläggande av gator, vägar och andra allmänna platser och av anläggningar för vattenförsörjning och avlopp samt andra åtgärder. Åtgärderna ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras (6 kap. 40 § PBL).

Bestämmelser om vad exploateringsavtal får och inte får innehålla finns i 6 kap. 39–42 §§ plan- och bygglagen. Bestämmelser om markanvisningar finns i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar. I detta sammanhang bör även nämnas att byggnadsnämnden normalt får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller

5 Privat initiativrätt till detaljplaneläggning

Uttrycket privat initiativrätt till detaljplaneläggning förekommer såväl i den politiska diskussionen som bland kommuner och planintressenter, t.ex. fastighetsägare och byggherrar. Som anges i avsnitt 4.1 finns det inte någon vedertagen definition av privat initiativrätt till detaljplaneläggning. Innebörden varierar därför beroende på vem som använder uttrycket och i vilket sammanhang det används.

En privat initiativrätt i betydelsen att en enskild har rätt att ta initiativ till en prövning av frågan om detaljplaneläggning finns redan i dag genom bestämmelserna om planbesked (se avsnitt 4.2.3). Planbeskedet fyller en viktig funktion genom att en fastighetsägare, byggherre eller annan planintressent i ett tidigt skede kan få svar från kommunen om det över huvud taget finns förutsättningar för en framtida planläggning eller inte. Det finns varken i plan- och bygglagen eller någon annan författning något som hindrar en planintressent att på ett mera formlost sätt göra kommunen uppmärksam på att det finns ett behov av eller önskemål om detaljplaneläggning.

Som nämns i avsnitt 3 har riksdagen tillkännagett för regeringen att regeringen bör låta utreda hur regler som medger en privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan (bet. 2014/15:CU10 punkt 6, rskr. 2014/15:180). I det utskottsbetänkande som ligger till grund för tillkännagivandet hänvisar civilutskottet till den tidigare Plangenomförandeutredningen som i betänkandet En effektivare plan- och bygglovprocess (SOU 2013:34) diskuterar de möjligheter som en enskild har när det gäller att inleda ett detaljplanearbete, bl.a. utifrån hur det norska systemet ser ut (bet. 2014/15:CU10 s. 22 f.). I Norge har den enskilde en möjlighet att själv ta fram ett planförslag, samråda med berörda aktörer och sedan få planförslaget behandlat av kommunen inom en viss tid (se SOU 2013:34 s. 153 och SOU 2019:9 s. 75–83). Plangenomförandeutredningen lämnade dock inga förslag om privat initiativrätt. Mot denna bakgrund anförde civilutskottet (bet. 2014/15:CU10 s. 23):

Utskottet anser ... att det finns skäl att nu åter överväga möjligheten att införa en rätt till privata initiativ vid detaljplaneläggning i den svenska plan- och bygglagstiftningen. Utgångspunkten för övervägandena bör vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet ger större möjlighet för en exploitör att initiera ett planeringsarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Regeringen bör således låta utreda hur regler som medger en sådan privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan.

Av uttalandet kan två slutsatser dras. För det första måste civilutskottets uttalande förstås som att utskottet anser att den rätt som bestämmelserna

Prop. 2020/21:131 om planbesked ger enskilda att ta initiativ till en prövning av frågan om detaljplaneläggning inte är tillräcklig. För det andra framgår att utskottet med uttrycket privat initiativrätt avser två alternativa lösningar. Dels alternativet att exploatören ges möjlighet att initiera ett planeringsarbete, dels alternativet att exploatören själv ska kunna bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. Mot bakgrund av riksdagens uttalande väljer Översiktsplaneutredningen att med privat initiativrätt avse ”någon form av privat planläggning eller i vart fall förtydligade och utökade möjligheter för en planintressent att medverka i den kommunala detaljplaneläggningen” (SOU 2019:9 s. 85). Den avgränsning som utredningen använder sig av har i allt väsentligt samma innebörd som den utskottet använder sig av. Regeringen gör i detta avseende ingen annan bedömning än den som civilutskottet och utredningen har gjort.

Ett underförstått syfte med att införa en privat initiativrätt får anses vara att möjliggöra snabbare planprocesser, genom att fastighetsägaren, byggherren eller en annan planintressent kan anlita konsulter som kan avlasta eller bistå den kommunala organisationen med planläggningen (SOU 2019:9 s. 68).

Det finns ingen entydig term för den aktör som tar initiativ till en detaljplan, om aktören är någon annan än kommunen. I plan- och bygglagen benämns denna aktör för byggherre eller fastighetsägare (se 6 kap. 40 § PBL). I andra sammanhang används ibland termen exploatör. Den som tar initiativ till en ny eller ändrad detaljplan kan dock även göra det i syfte att förhindra en förändring eller för att skydda en befintlig bebyggelse. Av det skälet används i propositionen benämningen planintressent för den aktör som tar initiativ till detaljplaneläggningen, när denna aktör är någon annan än kommunen.

6 Bedömningar och förslag

6.1 Nyttan med en förtydligad och utvecklad medverkan från planintressenten

Regeringens bedömning: En förtydligad och utvecklad medverkan från planintressentens sida i detaljplaneläggningen bör i viss utsträckning kunna bidra till att stärka samhällets kapacitet att ta fram detaljplaner.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna har inte haft några synpunkter på utredningens bedömning. *Länsstyrelsen i Hallands län* och *HSB Riksförbund* är uttryckligen positiva till att planintressenten ges möjlighet att medverka vid framtagandet av ett förslag till detaljplan.

Göteborgs kommun framhåller att det även hos exploatörer och konsulter finns brist på personal med rätt kompetens och att det således inte är givet att det uppstår tidvinster bara för att planintressenten involveras i större utsträckning. *Konkurrensverket* framhåller att verket i olika sammanhang har fört fram förslag om att bostadsbyggandet skulle kunna öka

genom kortare handläggningstider och flera aktörer och att den långdragna plan- och bygglovsprocessen leder till att antalet påbörjade byggprojekt blir färre än det annars skulle ha varit. Verket förordar att frågan om hur effektiviteten i detaljplanläggningen kan öka övervägs i ett vidare perspektiv än enbart genom privat initiativrätt i PBL-systemet.

Skälen för regeringens bedömning: Även om kommunen är positiv till att ta fram en detaljplan, kan det ibland ta lång tid innan det finns en kommunal handläggare som har möjlighet att påbörja arbetet med planläggningen. Samhällets förmåga att ta fram nya detaljplaner bör kunna öka om planintressenten ges bättre möjligheter att på olika sätt bidra till arbetet med att ta fram den detaljplan som behövs för att byggandet ska kunna komma till stånd. Nyttan med en utvecklad medverkan från planintressentens sida ligger alltså i att det kan gå snabbare att ta fram den detaljplan som behövs för att byggandet ska kunna påbörjas.

I det utskottsbetänkande som ligger till grund för tillkännagivandet om privat initiativrätt anförde civilutskottet bl.a. följande (bet. 2014/15:CU10 s. 22 f.):

Under de senaste åren har problemen med att tillräckligt snabbt genomföra planläggningen av mark som ansetts vara lämplig för exploatering ofta pekats ut som en av huvudorsakerna till ett otillräckligt bostadsbyggande. Det handlar då både om att det anses ta för lång tid innan arbetet med en planläggning kan påbörjas och att själva planprocessen sedan drar ut på tiden. [— —] Inte sällan har ... orsaken till att detaljplanläggningen fördröjs ansetts vara att många kommuner har otillräckliga resurser för planarbetet. Det kan medföra att önskvärda exploateringar inte kommer till stånd trots att det finns byggherrar som har kapacitet och vilja att påbörja byggprojekten. Det svenska kommunala planmonopolet innebär att berörda fastighetsägare och byggare i dag har mycket begränsade möjligheter att initiera och på olika sätt bidra till arbetet med att ta fram en nödvändig detaljplan.

De ändringar som gjordes i den nya plan- och bygglag som trädde i kraft 2011 och de lagändringar som därefter har beslutats av riksdagen har bl.a. syftat till att snabba upp planprocessen och underlätta kommunernas planeringsarbete. I flera utredningar har det emellertid gjorts jämförelser mellan planeringsprocessen i Sverige och i andra jämförbara länder där det svenska regelsystemet fortfarande framstår som mindre flexibelt i vissa avseenden. Utskottet anser att det därför finns skäl att pröva de möjligheter till en utveckling av regelsystemet som uppmärksammats i dessa sammanhang. En sådan fråga som tas upp i de aktuella motionerna gäller ökade möjligheter till privata initiativ till detaljplanläggning.

Även riksdagens tillkännagivande om privat initiativrätt bygger således på förväntningar om att en sådan rätt kan leda till en ökad effektivitet i plan-systemet.

Som utredningen konstaterar finns det i nästan alla kommuner en s.k. plankö. Även om kommunen ställer sig positiv till att ta fram en detaljplan i linje med byggherrens önskemål dröjer det alltså ofta innan något egentligt planarbete inleds hos kommunen. Det finns ingen tillförlitlig statistik som visar hur lång denna tid är. I utredningen redovisas uppgifter

Prop. 2020/21:131 från en kommun där kötiden ofta uppgår till två år, men i vissa fall tar det ett år och i andra fall kan det ta fem år (SOU 2019:9 s. 60 f.). Av remissutfallet framgår att sådana kötider inte är ovanliga.

När utredningen diskuterar nyttan av en privat initiativrätt konstaterar den att Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner) har framhållit att många kommuner har en god planberedskap och att det finns många outnyttjade byggrätter för bostäder i landet (se SOU 2019:9 s. 121, jfr Öppna jämförelser: Planläggning och tidsåtgång 2020, www.skr.se). Sveriges Kommuner och Landsting menar också att även om tidsåtgången för planläggning har ökat något på senare tid, är mediantiderna i de allra flesta kommuner fortfarande under två år. Statistiken avser tiden från planuppdrag, som alltså inte är detsamma som ett positivt planbesked, till antagen plan.

Regeringen kan konstatera att det finns många exempel på när detaljplaneprocessen fungerar väl och där en privat initiativrätt inte skulle ha någon egentlig betydelse för planprocessens längd. Samtidigt kan det konstateras att det även finns exempel på fall där planprocessen har fungerat mindre väl och där det har tagit lång tid innan kommunen har antagit en detaljplan. Enligt regeringen är det angeläget att ta till vara de möjligheter som finns för att effektivisera detaljplaneprocessen, även om införandet av en privat initiativrätt sannolikt enbart kommer att påverka en del av alla detaljplaneärenden. Att en privat initiativrätt infördes utesluter inte heller att andra reformer kan behöva vidtas för att öka effektiviteten i detaljplanläggningen, vilket *Konkurrensverket* efterlyser.

Enligt regeringens uppfattning ligger den främsta nyttan med ökade inslag av medverkan från planintressentens sida i att även privata resurser i högre grad kan användas för att bidra till och underlätta den kommunala detaljpanelläggningen. Därmed ökar samhällets förmåga att ta fram de detaljplaner som behövs. Framför allt bör tiden från det att kommunen ger ett positivt planbesked till dess att det finns en kommunal planhandläggare som börjar arbeta med planläggningen kunna användas bättre. På så sätt kan den totala ledtiden från projektidé till det att den färdiga byggnaden kan tas i anspråk förkortas. Visserligen finns det även på byggherre- och konsultsidan brist på personal med rätt kompetens, som *Göteborgs kommun* framhåller. Även om det kan ta tid att hitta en konsult med rätt kompetens, bör denna tid vanligtvis vara kortare än den tid som krävs innan kommunen kan tilldela planärendet en handläggare.

Enligt utredningen efterfrågar byggherrarna framför allt att planintressenten ska ges större möjlighet att kunna ”driva” planärendet framåt eller i vart fall underlätta kommunens handläggning och beredning av planärendet (SOU 2019:9 s. 60). Dessutom efterfrågas ökad förutsebarhet, tydlighet och transparens vad gäller både tidsaspekten och vilket beslutsunderlag som kan komma att behövas i planärendet. Däremot har de byggherrar som utredningen samrått med inte uttryckt något önskemål om att få ta över uppgifter som innebär myndighetsutövning eller ett ökat ekonomiskt risktagande för dem. När det gäller företrädare för de kommuner som utredningen har samrått med har dessa huvudsakligen ställt sig negativa till tanken på att öka inslagen av privat planering i PBL-systemet. Kommunerna har dock uttryckt önskemål om att de rättsliga förutsättningarna bör klargöras när det gäller utrymmet för planintressentens medverkan i detaljpanelläggningen.

Utredningen har inte kunnat påvisa någon efterfrågan på reformer som möjliggör ökade inslag av privat planering i PBL-systemet, i bemärkelsen att enskilda planintressenter ska kunna utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning och som kommunen enligt gällande rätt ansvarar för att utföra. Däremot bedömer utredningen att det åtminstone från byggherresidan finns önskemål om att enskilda planintressenter ska kunna genomföra vissa beredningsåtgärder som inte innebär myndighetsutövning. Enligt utredningen finns det således åtminstone på ett övergripande plan ett behov av åtgärder som kan sägas innebära ökade inslag av privat planering i PBL-systemet (SOU 2019:9 s. 122). Regeringen delar den bedömningen.

6.2 Utgångspunkter för planintressentens medverkan i planläggningen

6.2.1 Kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planprocessen

Regeringens bedömning: Uppgifter som innefattar myndighetsutövning bör inte överlämnas till planintressenten. Kommunen bör ha kvar det övergripande ansvaret för planläggningen i sin helhet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig över utredningens bedömning tillstyrker denna eller har inget att invända.

Skälen för regeringens bedömning

Av det utskottsbetänkande som ligger till grund för riksdagens tillkännagivande om privat initiativrätt framgår att en sådan rätt kan utformas på olika sätt (se avsnitt 5). Dels genom att planintressenten ges möjlighet att initiera ett planeringsarbete, dels genom att intressenten själv ska kunna bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning. I betänkandet lyfts även hur den privata initiativrätten ser ut i Norge. Detta får förstås som att riksdagen öppnar upp för att en utvecklad svensk initiativrätt även skulle kunna innebära att planintressenten ges möjlighet att genomföra en del av detaljplaneprocessen, t.ex. uppgiften att genomföra samrådet om planförslaget.

Det finns därför skäl att redogöra för vissa rättsliga förutsättningar som påverkar hur planintressenten kan medverka i planläggningen (se även SOU 2019:9 s. 87–96, 103–105 och 128–133).

Planprocessen utgör i hög grad myndighetsutövning

En detaljplan innebär att kommunen bestämmer hur mark- och vattenområden får användas och bebyggas. Planen medför vanligtvis omfattande rättsverkningar för ett stort antal personer och under en lång tid. Detaljplanen har bindande verkan mot enskilda vid prövningen av bygglov, rivningslov och marklov (jfr 9 kap. PBL). Planen kan även ange hur grannrättsliga förhållanden ska bedömas, exempelvis att någons utsikt ska ha företräde framför någon annans möjlighet att bebygga sin tomt eller att en

Prop. 2020/21:131 enskild fastighetsägare kan behöva tåla vissa störningar från en närliggande verksamhet. Planen ger dessutom rätt till ersättning i vissa fall (jfr 14 kap. PBL). Detaljplanen är således ett uttryck för offentliga maktbefogenheter.

Genomförandet av en detaljplan kan få ingripande konsekvenser för såväl allmänna som enskilda intressen. Detaljplaneläggning medför vanligtvis att ägarens rätt att disponera sin fastighet begränsas. Genomförandet av detaljplanen kan t.ex. förutsätta att en fastighet i enskild ägo helt eller delvis ska användas som allmän plats, dvs. som en gata, en väg, en park, ett torg eller ett annat område som enligt detaljplanen är avsett för ett gemensamt behov. Om kommunen ska vara huvudman för den allmänna platsen, har den såväl rätt som skyldighet att mot ersättning lösa in marken (se 6 kap. 13 och 16 §§ och 14 kap. 14 § PBL). Detaljplaner med sådan s.k. expropriativ verkan måste således utformas på ett sätt som är förenligt med det skydd som gäller för var och ens egendom enligt regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) (se även prop. 2009/10:80 s. 163 f. och SOU 2014:14 s. 101–103). Det gäller även för detaljplaner som inte har expropriativ verkan men som kan medföra att den tillåtna användningen av mark eller byggnad inskränks, s.k. rådighetsinskränkningar. Det kan t.ex. röra sig om byggnadsförbud och användningsförbud som innebär att fastighetsägarens möjligheter att disponera sin fastighet för olika ändamål begränsas (jfr prop. 1993/94:117 s. 49).

Enligt plan- och bygglagen ska vid prövningen av frågor enligt lagen hänsyn tas både till allmänna och enskilda intressen (se 2 kap. 1 §). Bestämmelsen är ett uttryck för den s.k. proportionalitetsprincipen. Principen är uttryckligen reglerad i 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Av bestämmelsen framgår att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Förenklat innebär principen att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel (prop. 2016/17:180 s. 61).

Kommunens avvägning av olika allmänna och enskilda intressen – och inte minst av olika motstående enskilda intressen – utgör enligt förarbetena själva kärnan i plan- och bygglagen (jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 159 f. och prop. 1985/86:1 s. 57 f.). Att avvägningen blir proportionerlig och förenlig med egendomsskyddet – och att den användning av mark och vatten som tillåts i planen ska bli långsiktigt hållbar från ekologisk, ekonomisk och social synpunkt – är några av de tyngsta argumenten för att det allmänna bör ha rätt att bestämma över hur mark och vatten får användas.

Arbetet med att ta fram en detaljplan utgör en förvaltningsuppgift som i flera avseenden utgör myndighetsutövning. Som utredningen har påpekat gäller detta både kommunens antagande av planen och arbetet med att upprätta en samrådsredogörelse och ett granskningsutlåtande, men också

de flesta åtgärder som kommunen i övrigt vidtar under samrådet och granskningen.

Att detaljplaneläggningen utgör myndighetsutövning som stundtals innebär svåra och komplexa avvägningar mellan olika intressen innebär att en privat initiativrätt behöver utformas med hänsyn till dessa förutsättningar. Det kan även konstateras att de enskilda aktörer som utredningen har varit i kontakt med inte har uttryckt någon önskan om att få utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning. De önskemål som finns handlar enligt utredningen i stället huvudsakligen om att planintressenten i större utsträckning ska kunna påskynda detaljplaneläggningen och underlätta kommunens handläggning av planärendet.

Legalitets- och objektivitetsprinciperna i planprocessen

Det följer av 1 kap. 1 § regeringsformen att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Denna princip gäller för samtliga statliga och kommunala organ och kallas vanligen legalitetsprincipen. Den kommer även till uttryck genom den i 5 § första stycket förvaltningslagen intagna bestämmelsen om att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Det innebär att det måste finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver. Principen bör gälla såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som s.k. faktiskt handlande (se prop. 2016/17:180 s. 57–59 och 289).

Enligt regeringsformen ska bl.a. förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saklighet och opartiskhet (1 kap. 9 §). Även i förvaltningslagen finns krav på att en myndighet i sin verksamhet ska vara saklig och opartisk (5 § andra stycket). Bestämmelsen ger uttryck för objektivitetsprincipen och innebär att myndigheter inte får låta sig styras av ovidkommande hänsyn, utan endast av de intressen de har att tillgodose. Detta omfattar även ett krav på respekt för allas likhet inför lagen. Principerna om objektivitet och likhet är liksom legalitetsprincipen grundläggande kännetecken för en rättsstat. Regeringsformens bestämmelser förhindrar bl.a. att myndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter (dvs. även privaträttsliga organ och annan enskild aktör som fått en sådan uppgift överlämnad till sig) gynnar eller missgynnar enskilda, om inte detta har stöd i rättsordningen. Godtycke är förbjudet och det resultat som nås måste kunna stödjas på överväganden som är grundade på bl.a. saklighet och opartiskhet. Kraven gäller hela handläggningen av ett ärende, från det att ärendet initieras till dess att ärendet avgörs slutligt.

De grundläggande rättssäkerhetskraven om bl.a. legalitet och objektivitet är inte tillämpliga på planintressenter, uppdragstagare och andra utomstående om inte dessa fullgör en offentlig förvaltningsuppgift eller är knutna till myndigheten på det sätt som en handläggare eller annan befattningshavare vid en myndighet är. Inte heller bestämmelserna i förvaltningslagen eller kommunallagen är tillämpliga på sådana aktörer. Samtidigt har dessa aktörer, som utredningen är inne på, omfattande möjligheter att i ett planärende bidra med både planförslag och planeringsunderlag.

Riksdagens ombudsmän (JO) har uttalat att vid bedömningen av vad som utgör myndighetsutövning ska beaktas att beredning och beslut i ett ärende i princip anses utgöra oskiljaktiga delar av en och samma förvalt-

Prop. 2020/21:131 ningsuppgift. JO har också uttalat att om utomstående anlitas i ärenden som innefattar myndighetsutövning, riskerar bestämmelser om t.ex. dokumentation, sekretess, partsinsyn, jäv, tjänstefelsansvar och tillsyn att helt eller delvis sättas ur spel (se JO 2001/02 s. 250 och JO 2010/11 s. 288). Detta innebär att det blir ännu viktigare att kommunen i egenskap av planmyndighet kan säkerställa att de åtgärder som vidtas och de bedömningar som görs är sakliga och opartiska, så att objektiviteten inte kan ifrågasättas för det fall en plan grundar sig i huvudsak på underlag som har upprättats av planintressenten själv.

De grundläggande principerna om bl.a. legalitet och objektivitet talar enligt utredningen för att kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planprocessen. Regeringen delar denna uppfattning.

Kommunen ansvarar för att ärendet blir tillräckligt utrett och att allmänheten ges insyn och får möjlighet att påverka

Enligt förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 § första stycket). Detta ansvar gör sig gällande med särskild tyngd i ett planärende, eftersom kommunen i en detaljplan vanligtvis med bindande verkan slår fast att marken är lämplig för att bebyggas på det sätt som anges i planen (jfr 2 kap. 4 § PBL). Det innebär att kommunen måste säkerställa att beslutsunderlaget är tillförlitligt när det gäller t.ex. luftkvalitet, markföroreningar, buller och dagvattenhantering.

Det övergripande ansvaret för planprocessen innebär att kommunen får lättare att fullgöra sitt ansvar enligt olika specialförfattningar, som t.ex. skollagen (2010:800), lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Vanligtvis krävs en omfattande kommunintern samverkan mellan en rad olika nämnder och förvaltningar för att klara ut kommunens möjligheter att t.ex. ordna trafik, skola, vattenförsörjning, avlopp och avfallshantering (jfr 2 kap. 5 § PBL). Därutöver utgör kommunens ansvar för den fysiska planeringen en förutsättning för att kommunen ska kunna bestämma över hur bebyggelsen kan utvecklas över tid, exempelvis i fråga om prioriteringsordningen mellan olika bebyggelseprojekt. Kommunens ansvar i dessa avseenden bidrar också till att förverkliga medborgarinflytandet i större utsträckning än om ansvaret skulle delas mellan olika aktörer (jfr 5 kap. 12 § PBL).

Kommunens långtgående ansvar för att ärendet blir tillräckligt utrett, behovet av samordning med andra kommunala verksamheter och ansvaret för att allmänheten ges möjlighet att påverka utgången, talar för att kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planprocessen. Det talar även emot att överlämna uppgifter i planprocessen som utgör myndighetsutövning till enskilda.

Offentlighet och sekretess

Det kommunala helhetsansvaret är viktigt från offentlighets- och sekretesssynpunkt. Visserligen framgår av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att förbudet att röja eller utnyttja en uppgift också gäller för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av bl.a. anställning eller uppdrag hos myndigheten eller på annan liknande grund (2 kap. 1 §).

JO har dock pekat på de svåra gränsdragningsproblem som kan uppstå när det gäller att bedöma om de handlingar som utomstående hanterar utgör allmänna handlingar och även vid bedömningen av om ett subjekt (t.ex. en person eller en organisation) verkligen är knutet till myndigheten på det sätt som en befattningshavare är (jfr JO 2001/02 s. 250, särskilt s. 262 och 266–268; se även RÅ 1989 ref. 29 och RÅ 1992 not. 124).

Kommunal självstyrelse och kompetensförsörjning

Det kommunala helhetsansvaret för planläggningen ligger också i linje med den kommunala självstyrelsen (jfr 14 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen). En av de farhågor som lyfts fram av de kommuner som utredningen har samrått med är att kommunerna kan få svårare att behålla sin plankompetens, om kommunens arbete med den fysiska planeringen i högre grad inriktas mot att kontrollera och verifiera insatser från enskilda planintressenter, snarare än att kommunen själv agerar proaktivt när det behövs (se även avsnitt 8.2).

Sammanfattning

Regeringen anser att det ovan anförda sammantaget innebär att kommunen även i fortsättningen bör ha det övergripande ansvaret för planläggningen i sin helhet. Uppgifter i planprocessen som utgör myndighetsutövning bör således inte överlämnas till enskilda.

6.2.2 Initiativrätten bör inte ytterligare formaliseras eller utökas

Regeringens bedömning: Möjligheten för enskilda att inleda detaljplanläggning bör inte ytterligare formaliseras eller utökas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över utredningens bedömning tillstyrker denna eller har inget att invända, däribland *Boverket*, *Länsstyrelsen i Hallands län* och *Sveriges stadsarkitektförening*.

Fastighetsägarna menar att de förslag som utredningen lämnar i sitt betänkande inte fullt ut tillgodoser kommittédirektiven, eftersom utredaren inte föreslår någon utökning av initiativrätten. En utökad privat initiativrätt behöver, enligt *Fastighetsägarna*, utredas ytterligare för att tillkännagivandet från riksdagen och direktiven ska anses vara tillgodosedda.

Skälen för regeringens bedömning: Det är i princip kommunen som ensam avgör när det finns behov av en detaljplan (jfr regeringens möjlighet till planföreläggande enligt 11 kap. 15 och 16 §§ PBL). I linje med detta är det endast kommunen som har rätt att inleda själva planärendet. Det är således aldrig en enskild som inleder ett planärende i förvaltningsrättslig mening, vilket får betydelse bl.a. för vilka bestämmelser i förvaltningslagen som är tillämpliga i planärendet. Som exempel kan nämnas att förvaltningslagens bestämmelser om bl.a. framställningar från enskilda (19 §) och om dröjsmålstalan (11 och 12 §§) inte är tillämpliga i ett plan-

Prop. 2020/21:131 ärende, eftersom 5 kap. plan- och bygglagen bygger på att ingen annan än kommunen kan inleda ett planärende (jfr JO 2000/01 s. 484).

Som en följd av detta får ett formellt beslut från kommunen att inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan endast överklagas enligt bestämmelserna om laglighetsprövning i 13 kap. kommunallagen (se 13 kap. 1 § 5 PBL). Vid laglighetsprövningen avgör domstolen om beslutet strider mot någon lag eller författning, t.ex. genom att det har begåtts något formellt fel eller om kommunen har överskridit sina befogenheter (jfr 13 kap. 8 § första stycket kommunallagen). I detta sammanhang bör även nämnas att kommunala beslut över huvud taget inte får överklagas på grund av att ett planarbete har avbrutits (se 13 kap. 2 § första stycket 1 PBL).

Redan i dag finns en formell möjlighet för enskilda att ansöka om planbesked, vilket utgör en form av privat initiativrätt (jfr avsnitt 5). Enskilda kan alltså enligt regleringen i plan- och bygglagen inleda ett planbeskedsärende. Enskilda saknar emellertid en motsvarande möjlighet att inleda ett planärende. Däremot finns det inget som hindrar att enskilda tar kontakt med kommunen för att på så sätt försöka få kommunen att initiera ett planärende. Som utredningen framhåller har många kommuner utarbetat interna rutiner för hur ett initiativ från en enskild bör handläggas, även om det finns avsevärda skillnader i hur formaliserat förfarandet är. Det gäller oavsett om det är fråga om en formell begäran om planbesked eller ett mer formellt önskemål om detaljplaneläggning. Enligt utredningen kan den typen av intern reglering vara ändamålsenlig och skapa den förutsebarhet, tydlighet och transparens som efterfrågas av de aktörer som utredningen har samrått med (SOU 2019:9 s. 124).

Att det i princip enbart är kommunen som kan inleda ett detaljplaneärende är en väsentlig förutsättning för det kommunala planmonopolet och för att kommunen ska kunna axla det ansvar som följer med planmonopolet. Enligt utredningen skulle en rätt för enskilda att inleda ett planärende lämpligen behöva kombineras med en rätt för den enskilde att få planförslaget prövat av kommunen inom en viss tid. Som framgår av utredningen skulle det då kunna finnas en risk för att kommunen hamnar i en situation där handläggningen av mindre angelägna planförslag från en enskild planintressent behöver prioriteras framför de förslag som kommunen själv handlägger, eller som av annat skäl bör prioriteras för att de från allmän synpunkt är av större betydelse (SOU 2019:9 s. 125).

I likhet med utredningen anser regeringen att en sådan ordning inte vore lämplig eftersom det skulle leda till att planmonopolet urholkas väsentligt. Om kommunen får svårare att styra över bebyggelseutvecklingen, skulle det även påverka kommunens möjlighet att fullgöra sitt ansvar för t.ex. trafik, skola, vattenförsörjning, avlopp och avfallshantering enligt flera olika specialförfattningar. Det vore inte ändamålsenligt.

Fastighetsägarna anser att de förslag som utredningen lämnar inte fullt ut tillgodoser kommittédirektiven eftersom utredaren inte har föreslagit någon utökning av initiativrätten. Som framgår i avsnitt 5 finns det ingen entydig definition av vad som avses med privat initiativrätt. Av riksdagens tillkännagivande framgår emellertid att utgångspunkten för övervägandena bör vara att utforma förslag till regler som med ett bibehållande av grunderna i det kommunala planmonopolet antingen ”ger större möjlighet för en exploatör att initiera ett planeringsarbete” eller att ”själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning”

(bet. 2014/15:CU10 s. 23, rskr. 2014/15:180). Även om utredningens förslag delvis har en annan inriktning än hur uppdraget formulerades i kommittédirektiven, ligger förslagen likafullt i linje med tanken på att stärka planintressentens möjligheter att själv bidra till att planen kan tas fram.

Prop. 2020/21:131

6.2.3 Planintressentens medverkan i planläggningen bör kunna förtydligas och i viss mån utvecklas

Regeringens bedömning: Förutsättningarna för planintressentens medverkan i planläggningen bör förtydligas i plan- och bygglagen. Förutsättningarna bör i viss utsträckning även utvecklas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över utredningens bedömning tillstyrker denna eller har inget att invända, däribland *Länsstyrelsen i Örebro län*, *Statens fastighetsverk*, *Laholms kommun*, *Markaryds kommun* och *Skellefteå kommun*. *Sveriges Kommuner och Landsting* (numera Sveriges Kommuner och Regioner) ser det som positivt att planintressentens medverkan i detaljplaneprocessen förtydligas, utan att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan kommun och andra intressenter påverkas.

Sveriges stadsarkitektförening anser däremot att det inte behövs någon ytterligare formalisering av planintressentens medverkan, utan att det kan ske på frivillig väg och genom ett gott samarbete mellan kommun och planintressent.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgår i avsnitt 6.2.1 gör regeringen bedömningen att kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planläggningen i sin helhet. Det finns inte heller anledning att överlämna uppgifter som utgör myndighetsutövning till planintressenten (samma avsnitt). Vidare saknas det anledning att ytterligare formalisera eller utöka möjligheten för enskilda att inleda detaljplaneläggning (avsnitt 6.2.2). Dessa utgångspunkter utgör dock enligt regeringen inget hinder mot att planintressenten tillåts medverka i detaljplaneläggningen och inte heller att denna medverkan förtydligas och utvecklas. En sådan reform gör tvärtom planprocessen mer förutsebar, tydlig och transparent, såväl för planintressenten och kommunen som för övriga berörda. Det ligger också i linje med vad både byggherrar och kommuner efterfrågar (se SOU 2019:9 s. 133).

Inriktningen bör enligt regeringens uppfattning framför allt vara att förtydliga förutsättningarna för hur planintressenten kan medverka i planprocessen. En reform kan även leda till att intressenten får en utökad möjlighet att i viss utsträckning underlätta kommunens inledande arbete med planärendet och att bistå kommunen i den fortsatta handläggningen, främst genom att planintressenten kan bidra med vissa beredningsåtgärder.

Regleringen bör utformas på ett sätt som begränsar risken för s.k. förgävesplanering, dvs. att planintressenten lägger resurser på arbete som inte leder fram till en antagen detaljplan. En reglering bör också bidra till att nyttjandet av den kompetens och de resurser som kan finnas hos planintressenten används på ett effektivt och rättssäkert sätt. Kommunens

Prop. 2020/21:131 resurser bör framför allt användas för att bl.a. säkerställa att beslutsunderlagets omfattning och kvalitet är tillräcklig samt att avvägningen av allmänna och enskilda intressen blir lämplig.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns skäl att i plan- och bygglagen förtydliga och utveckla förutsättningarna för planintressentens medverkan i planläggningen. Regeringen delar således inte synpunkterna från *Sveriges stadsarkitektförening* att det inte skulle finnas behov av att tydligare reglera planintressentens medverkan i planprocessen.

6.2.4 Planintressenten bör inte tillåtas genomföra samrådet

Regeringens bedömning: Planintressenten bör inte tillåtas genomföra samrådet om detaljplaneförslaget.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över utredningens bedömning tillstyrker denna eller har inget att invända, däribland *Boverket*, *Fastighetsägarna*, *Göteborgs kommun*, *Länsstyrelsen i Hallands län*, *Skellefteå kommun*, *Statens fastighetsverk* och *Trafikverket*.

Konkurrensverket menar dock att en ordning där planintressen ges möjlighet att genomföra samrådet skulle kunna bidra till att stimulera bostadsbyggandet i Sverige och locka flera exploatörer, såväl inhemska som utländska.

Skälen för regeringens bedömning: Riksdagens tillkännagivande om en privat initiativrätt innebär att regeringen ska låta utreda hur regler kan utformas som antingen ger planintressenten större möjlighet att initiera ett planeringsarbete eller att själv bidra till att en plan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning (se bet. 2014/15:CU10 s. 23, rskr. 2014/15:180). Tillkännagivandet bygger delvis på hur det norska systemet ser ut (se avsnitt 5). I Norge har planintressenten en möjlighet att själv ta fram ett planförslag, samråda med berörda aktörer och sedan få planförslaget behandlat av kommunen inom en viss tid.

Som regeringen anför i avsnitt 6.2.1 bör uppgifter som innefattar myndighetsutövning inte överlämnas till planintressenten, utan kommunen bör ha kvar det övergripande ansvaret för planläggningen i sin helhet. Utredningen har inte heller kunnat identifiera någon reell efterfrågan från enskilda aktörer på att få ta över uppgifter som innefattar myndighetsutövning. De önskemål som finns handlar enligt utredningen i stället huvudsakligen om att planintressenten i större utsträckning ska kunna påskynda detaljpaneläggningen eller att kunna underlätta kommunens handläggning av planärendet.

Arbetet med att ta fram en detaljplan utgör en förvaltningsuppgift som i flera avseenden utgör myndighetsutövning. Som utredningen anför gäller detta arbetet med att upprätta samrådsredogörelsen och granskningsutlåtandet, men också de flesta åtgärder som kommunen i övrigt vidtar under samrådet och granskningen (SOU 2019:9 s. 92–96). Redan av det skälet är det inte lämpligt att överlåta uppgiften om att genomföra samrådet om detaljplaneförslaget till planintressenten.

Ett annat tungt vägande skäl till att det inte är lämpligt att införa en stärkt initiativrätt av norsk modell är att översiktsplaneringen fungerar på olika sätt i Sverige och Norge. I Sverige ska varje kommun ska ha en aktuell översiktsplan som bl.a. ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras (se 3 kap. 1 och 2 §§ PBL). De svenska översiktsplanerna är till skillnad från de norska kommunplanerna alltså inte bindande för efterföljande detaljplanering. Att översiktsplanen inte är bindande innebär således att planintressenten inte fullt ut kan lita på att det som anges i översiktsplanen kommer att kunna genomföras. Det innebär att fördelarna med en privat initiativrätt av norsk modell sannolikt blir begränsade, eftersom en planintressent rimligen inte vill riskera att en resurskrävande planläggning och samrådsprocess omintetgörs genom att kommunen i granskningsskedet väljer att frångå intressentens planförslag. Tidigare har Byggprocessutredningen kommit till i allt väsentligt samma slutsats (se SOU 2008:68 s. 131). Översiktsplaneutredningen har nyligen övervägt förutsättningarna för att införa en helt eller delvis bindande översiktsplan även i Sverige, men bedömt att de svenska översiktsplanerna bör vara vägledande även i fortsättningen (se SOU 2018:46 Del 1 s. 143 f.). Regeringen har i propositionen En utvecklad översiktsplanering ställt sig bakom den uppfattningen (prop. 2019/20:52 s. 33 f.).

Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med utredningen, att det inte är lämpligt att låta planintressenten samråda om detaljplaneförslaget enligt norsk modell, på det sätt som *Konkurrensverket* är inne på. En reform om privat initiativrätt bör i stället inriktas på att stärka planintressentens möjligheter att bidra till att en detaljplan tas fram som sedan kan prövas och genomföras i vanlig ordning, snarare än att förstärka planintressentens möjligheter att initiera ett nytt planeringsarbete (jfr bet. 2014/15:CU10 s. 23). En sådan reform har dessutom större stöd bland de aktörer som utredningen har samrått med.

6.3 Kommunen ska i planbeskedet redovisa vilket underlag som kan behövas

Regeringens förslag: Om kommunen avser att inleda planläggning, ska kommunen i planbeskedet redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid planläggningen. Det gäller dock bara om planintressenten i begäran om planbesked har framställt ett önskemål om det.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att kommunen ska ange det planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen, utan tillägget om vad som ”sannolikt” kan behövas.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget tillstyrker detta eller har inget att invända, däribland *Föreningen Sveriges Stadsbyggare*, *Lantmäteriet*, *Luleå tekniska universitet*, *länsstyrelserna i Hallands län* och *Västernorrlands län*, *Riksantikvarieämbetet*, *SABO* (numera Sveriges Allmännytt), *Sandvikens kommun*,

Prop. 2020/21:131 *Statens fastighetsverk, Stockholms kommun (exploateringsnämnden), Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner) och Uppsala kommun. Naturvårdsverket* anser att förslaget bör ge bättre förutsättningar för att fler frågor blir tillräckligt utredda i ett tidigt skede av planprocessen.

Flera instanser, bl.a. *Göteborgs kommun* och *Örebro kommun*, påtalar att det kan krävas omfattande resurser för kommunen att kvalitetssäkra utredningar och planeringsunderlag som tagits fram av planintressenten. Flera kommuner framhåller även risken för att vissa underlag kan behöva göras om eller kompletteras när planarbetet påbörjats, däribland *Kungälv kommun, Kävlings kommun* och *Rättviks kommun*. *Laholms kommun* och *Tyréns AB* anser att kommunen måste ha rätt att ställa krav på att planintressenten har tillräcklig kompetens eller tillgång till sådan kompetens för att få ta fram planeringsunderlag. *Skellefteå kommun* betonar att det kan vara svårt att redan i planbeskedet bedöma vilka utredningar som kan behövas innan planen är redo att antas. *Stockholms kommun (stadsbyggnadsnämnden)* betonar vikten av att de utredningar som tas fram innan den formella planprocessen börjar avser grundläggande förutsättningar och inte utgår från eller anpassas till ett visst projektförslag. *Region Skåne* och *Laholms kommun* ser en risk för att kommunerna kommer att ställa för höga krav för att täcka upp för alla eventualiteter.

Sävsjö kommun anser att nuvarande förhållanden fungerar bra och att ett införande av ytterligare privat initiativrätt i processen kring detaljplanläggning inte ger bättre förutsättningar att planera för långsiktigt goda miljöer. *Hässleholms kommun* ställer sig tveksam till att förslaget kommer att innebära någon större tidsvinst avseende planprocessen som helhet.

Boverket instämmer i bakgrunden och utredningens motivering men ifrågasätter om det krävs en lagreglering för att uppnå syftet. Verket ifrågasätter även om kommunernas utredningsarbete är så omfattande inför ett planbesked som utredningen gör gällande. *Strängnäs kommun* framhåller att planintressenten redan i dagsläget kan använda tiden fram till det egentliga planarbetet påbörjas till att ta fram underlag. Kommun tror inte att förslagen kommer att främja intressenterna att ta fram kostsamma utredningar i ett tidigare skede, bl.a. på grund av att planbeskedets rättsliga status är oförändrad.

Besqab AB, Fastighetsägarna och *Sveriges Byggindustrier* (numera Byggföretagen) föreslår att krav ska ställas på att kommunen, i de fall kommunen har gett ett positivt planbesked, också ska ha en skyldighet att genomföra ett samråd inom en viss angiven tid.

Skälen för regeringens förslag

Tiden mellan planbesked och påbörjande av planarbete bör kunna utnyttjas mer effektivt

Det tar ibland lång tid från det att kommunen ställer sig positiv till att inleda en detaljplanläggning till dess att det egentliga planarbetet kan påbörjas. Det beror ofta på att kommunen inte har tillräckligt med resurser för att komma igång med arbetet. Enligt utredningen kan tiden mellan planbesked och påbörjande av planarbete vara flera år. Denna bild bekräftas i remissvaren från flera kommuner.

Regeringen anser att tiden mellan kommunens beslut om positivt planbesked och den tidpunkt då det egentliga detaljplanarbetet påbörjas i många fall bör kunna användas mer effektivt än vad som är fallet i dag. I likhet med utredningen anser regeringen att planintressenten bör ges bättre förutsättningar att ta fram det planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen. Det bör leda till att kommunens efterföljande arbete med att ta fram förslaget till detaljplan går snabbare och till att kommunens resurser därmed kan nyttjas bättre.

Kommunen ska i planbeskedet redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för detaljplanarbetet

Enligt förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver (23 § första stycket). Bestämmelsen ger uttryck för den s.k. officialprincipen och den EU-rättsliga omsorgsprincipen. Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär. Praxis om tillämpningen av förvaltningsprocesslagens (1971:291) motsvarande föreskrift (se 8 § första stycket) kan ge vägledning för bestämmelsens tillämpning (prop. 2016/17:180 s. 308, jfr även RÅ 2006 ref. 15, RÅ 2006 ref. 46, RÅ 2010 ref. 120 och HFD 2014 ref. 50). I detaljplaneläggningen innebär detta att kommunen – i egenskap av planmyndighet – svarar för att planärendet blir tillräckligt utrett.

Det finns inte några rättsliga hinder för planintressenten att fördjupa och utveckla kommunens beslutsunderlag genom att ta fram de planeringsunderlag som kan behövas. Regeringen föreslår att detta ska förtydligas i plan- och bygglagen (se avsnitt 6.5 nedan). Enligt utredningen har kommunen genom sitt utredningsansvar – tillsammans med den allmänna serviceskyldigheten som åligger kommunen enligt 6 § förvaltningslagen – möjlighet att vägleda planintressenten när det gäller vilket underlag som intressenten kan bidra med i planärendet.

Enligt regeringens uppfattning bör kommunens möjligheter att ge vägledning om vilket planeringsunderlag som kan behövas för en viss planläggning förtydligas i plan- och bygglagen. Detta bör göras genom att det införs ett krav på att kommunen i planbeskedet ska redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som sannolikt kommer att behövas för detaljplaneläggningen. Det är dock bara om planintressenten i begäran om planbesked framställt ett önskemål om det, som kommunen bör vara skyldig att lämna en sådan redovisning.

Det ligger i sakens natur att det är svårt att med säkerhet bedöma vilket planeringsunderlag som kan behövas för den kommande planläggningen innan kommunen har preciserat hur planförslaget bör utformas och fördjupat sig i frågan om vilka förutsättningar som gäller på platsen. Kommunen behöver därför ha ett stort bedömningsutrymme när det gäller att redan i planbeskedet redovisa vilket planeringsunderlag som kan behövas. Kommunen får här göra en bedömning bl.a. utifrån hur tydliga planeringsförutsättningarna är, men också vilket underlag som planintressenten har kommit in med i planbeskedsärendet. Ju mer planintressenten har preciserat innehållet i den avsedda planläggningen i sin begäran om planbesked,

Prop. 2020/21:131 desto större möjlighet har kommunen att redan i planbeskedet precisera vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid planläggningen.

Planeringsunderlag som sannolikt kan behövas och som kan identifieras redan i planbeskedet rör i första hand platsspecifika förutsättningar. Utredningen har i betänkandet gett följande exempel på underlag som kan behövas för den kommande planläggningen:

- analys av förutsättningarna för att anordna vatten och avlopp (va-utredning)
- inventering av förekommande naturvärden inom och i anslutning till det avsedda planområdet
- inventering av förekommande kulturmiljövärden inom och i anslutning till det avsedda planområdet
- undersökning av de geotekniska förutsättningarna
- analys av förutsättningarna för att anordna trafik och parkering
- arkeologisk utredning (jfr 2 kap. 11 § kulturmiljölagen [1988:950]).

Detta är alltså sådana underlag som planintressenten helt eller delvis själv bör kunna ta fram.

Att kommunen i planbeskedet ska redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas innebär att det är fråga om en preliminär bedömning. Det finns således inte något som hindrar kommunen att senare i planprocessen göra bedömningen att ytterligare underlag behövs. Tvärtom är det vanligt att visst underlag skapar följdfrågor, som i sin tur kräver ytterligare underlag för att kunna besvaras. Förhållandet kan givetvis även vara det omvända, dvs. att kommunen när planförslaget har börjat ta form gör bedömningen att ett visst underlag inte längre är nödvändigt för att genomföra planläggningen. Att bedömningen är preliminär stämmer väl överens med principen att planbeskedet inte är rättsligt bindande, vare sig för den enskilde eller för myndigheten.

För detaljplaner vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan gäller att redovisningen av miljökonsekvenserna ska uppfylla vissa krav i miljöbalken (se 4 kap. 34 § PBL). Det innebär att kommunen inom ramen för handläggningen av planbeskedsärendet även kan behöva göra en preliminär bedömning av vilken miljöpåverkan som ett genomförande av detaljplanen kan antas medföra, för att kommunen ska kunna bedöma vilka planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen.

Några remissinstanser, bl.a. *Region Skåne*, har pekat på risken för att en kommun gör det lätt för sig genom att täcka upp för alla eventualiteter och i planbeskedet ange även sådant planeringsunderlag som det kanske inte kommer att finnas behov av. Det skulle i så fall kunna leda till att planintressenten drabbas av fler kostnader än vad som är motiverat. Genom att i lagtexten ange att kommunen i planbeskedet ska redovisa det planeringsunderlag som ”sannolikt” kan behövas, tydliggörs att kommunen måste göra en bedömning av sannolikheten för att ett visst underlag kommer att behövas. Om det inte är sannolikt att ett visst underlag kommer att behövas, bör kommunen inte heller redovisa det underlaget i planbeskedet. I en sådan situation är det bättre att underlaget tas fram först när kommunen har inlett arbetet med detaljplanen och det kan konstateras att det verkligen finns ett behov av underlaget.

Kravet att kommunen ska bedöma sannolikheten för att ett visst underlag kommer att behövas öppnar även upp för att en kommun skulle kunna agera oaktsamt och därmed bli skadeståndsskyldig, om kommunen i planbeskedet redovisar planeringsunderlag som det senare under planeringsprocessen inte visar sig finnas något behov av. Det bör dock understrykas att det handlar om preliminära bedömningar från kommunens sida. Därmed bör det, även om kommunens handläggning av planbeskedet innefattar myndighetsutövning, endast i undantagsfall kunna bli aktuellt med skadeståndsskyldighet för kommunen. Det gäller oavsett om kommunen i planbeskedet redovisat planeringsunderlag som senare visar sig obehövt eller om det senare i planprocessen visar sig behövas underlag utöver det som tidigare angetts i planbeskedet (jfr 3 kap. 2 och 3 §§ skadeståndslagen [1972:207]).

Som framgår i avsnitt 6.7, anser regeringen att den tidsfrist som kommunen har på sig för att ge sitt planbesked – fyra månader – inte bör förlängas (jfr 5 kap. 4 § PBL). Vilket planeringsunderlag som bör redovisas i planbeskedet måste därmed bedömas inom samma tid. Kommunen kan i planbeskedet alltså endast ange planeringsunderlag som den har haft de tidsmässiga förutsättningarna att bedöma behovet av.

Kommunen ansvarar för att planeringsunderlaget är korrekt

Att kommunen har ett långtgående utredningsansvar är ett tungt vägande skäl för att kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planprocessen. Detta ansvar talar även emot att till planintressenten överlämna uppgifter som utgör myndighetsutövning (se avsnitt 6.2.1).

Genom ett tidigt besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas i planläggningen kan tiden från planbesked till färdig detaljplan förkortas, eftersom planintressenten då kan påbörja arbetet bl.a. med de undersökningar som behövs vid planläggningen. En del av arbetet med att utreda de grundläggande planeringsförutsättningarna kan då redan vara klart, när kommunen påbörjar sitt arbete med planläggningen. Regeringen anser emellertid att det är nödvändigt att kommunen behåller ansvaret för att planeringsunderlaget är korrekt. Även om det finns fördelar med att planintressenten ges möjlighet att själv ta fram planeringsunderlag finns det enligt regeringens uppfattning inte förutsättningar för att delegera ansvaret för innehållet i planeringsunderlaget från kommunen till intressenten. Kommunen behöver även i fortsättningen garantera att innehållet i planeringsunderlaget är korrekt.

Flera remissinstanser menar att det kan krävas omfattande resurser för kommunen att kvalitetssäkra utredningar och planeringsunderlag som har tagits fram av planintressenten. Regeringen konstaterar dock att det redan i dag är vanligt att planeringsunderlag tas fram av enskilda, t.ex. av teknik konsulter. Det kan ske antingen på uppdrag av kommunen, via planintressenten eller av planintressenten själv. Redan i dag gäller alltså att kommunen behöver kvalitetssäkra planeringsunderlag som tas fram av enskilda.

Flera remissinstanser har även pekat på risken för att vissa underlag kan behöva göras om eller kompletteras när planarbetet väl har påbörjats. Regeringen konstaterar att det ofta inte är möjligt att fullt ut bedöma vilka planeringsunderlag som kan behövas utifrån en begäran om planbesked. Det ligger således i sakens natur att planeringsunderlaget ofta behöver

Prop. 2020/21:131 utvecklas och förfinas under detaljplaneprocessen, i takt med att planförslaget utvecklas och det blir möjligt att överblicka förekommande allmänna och motstående enskilda intressen. Som *Stockholms kommun (stadsbyggnadsnämnden)* har påpekat i sitt remissvar kan ett detaljerat underlag som tas fram för ett specifikt projekt medföra låsningar och leda till att det finns behov av att göra om vissa undersökningar på platsen. Det planeringsunderlag som tas fram tidigt i processen bör alltså framför allt inriktas mot att klarlägga de grundläggande planeringsförutsättningarna på platsen. Det bör dock framhållas att det är den enskilde själv som måste bedöma om han eller hon är beredd att ta de risker som är förenade med att ta fram planeringsunderlag innan kommunen närmare har preciserat innehållet i den kommande detaljplanen.

Mot bakgrund av remissynpunkterna bedömer regeringen att kommunens arbete med att kvalitetssäkra planeringsunderlag i viss mån kan tänkas öka i omfattning, om fler planeringsunderlag tas fram på planintressentens initiativ – i vart fall om kommunen inte bistår planintressenten i arbetet med att precisera vilka frågor som behöver utredas.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det behövs vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, t.ex. geotekniska undersökningar, naturvärdesinventeringar och utredningar om vatten och avlopp. En sådan vägledning skulle även skapa förutsebarhet för planintressenter och utgöra ett stöd för konsulter och andra utomstående vid deras medverkan i detaljplanläggningen. Vägledningen kan i sin tur begränsa behovet av revideringar och kompletteringar av det underlag som en konsult tar fram. Regeringen avser därför att ta de initiativ som behövs för att sådan vägledning ska kunna tas fram.

Regeringen anser att det är önskvärt om kommunen har möjlighet att bistå planintressenten i dennes arbete med att ta fram planeringsunderlag redan innan det formella planarbetet har inletts. Kommunen kan då vägleda planintressenten både när det gäller vilket underlag som den enskilde kan ta fram och vilket underlag som inte bör tas fram förrän planförslaget har utformats. Dessutom kan kommunen vägleda planintressenten om vilka specifika frågor som behöver redas ut i underlaget. Att kommunen organiserar sitt arbete så att planintressenten får ett sådant stöd är enligt regeringens uppfattning positivt. Det bör dels minska risken för att onödiga kostnader uppstår under planläggningen, dels leda till att den totala tiden för planprocessen blir kortare. Samtidigt innebär det kommunala planmonopolet att det är kommunen som avgör när det finns skäl och förutsättningar för att ta fram en detaljplan. I detta ligger enligt regeringen även att det är kommunens uppgift att bedöma när den har möjlighet att bistå planintressenten i arbetet med att ta fram planeringsunderlag.

Kommunen bör ta hänsyn till planintressentens kompetens

Att ta fram planeringsunderlag förutsätter ofta tillgång till specialistkompetens om komplexa tekniska frågor. Att planintressenten får besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen innebär inte nödvändigtvis att kommunen gör bedömningen att planintressenten eller dennes konsulter har den kompetens som behövs för att själv kunna ta fram underlagen. Om kommunen bedömer att planintressenten – eller

dennes konsulter – inte har förutsättningar att ta fram det planeringsunderlag som behövs, kan det ofta vara lämpligt att kommunen upplyser planintressenten om att intressenten bör invänta att kommunen påbörjar detaljplanläggningen för att undvika onödiga kostnader.

Att kommunen avråder planintressenten från att ta fram planeringsunderlag innebär inte att det skulle vara onödigt för kommunen att i planbeskedet redovisa vilket planeringsunderlag som kan behövas. Även om kommunen avråder planintressenten från att ta fram planeringsunderlag kan det vara av stort värde för intressenten att kunna överblicka vilka underlag som kan komma att behövas för planläggningen. Ibland kan kommunen göra bedömningen att behovet av underlag är så omfattande att planintressenten drar slutsatsen att det inte kommer att vara möjligt att genomföra planläggningen, t.ex. om förhållandena på platsen är osäkra på grund av de geotekniska förutsättningarna eller den förväntade förekomsten av markföroreningar eller fornlämningar. Behovet av planeringsunderlag kan även leda till att planintressenten drar slutsatsen att utredningskostnaderna kommer att vara av en sådan omfattning att det inte är ekonomiskt motiverat att gå vidare med projektet. I sådana fall bör det vara en fördel för både kommunen och planintressenten att projektet avslutas så tidigt som möjligt i processen. Därmed kan planintressenten i stället överväga andra byggprojekt där förutsättningarna är gynnsammare.

Att ta fram planeringsunderlag kan förkorta planprocessen, men kan också leda till onödiga kostnader för planintressenten

Genom ett tidigt besked om vilket planeringsunderlag som kan komma att behövas kan tiden från planbesked till färdig detaljplan i vissa fall förkortas. Samtidigt kan det finnas en risk för att planintressenten drabbas av onödiga kostnader, om intressenten tar fram planeringsunderlag innan kommunen har påbörjat arbetet med planläggningen.

Planbeskedet är inte bindande och utgör ingen garanti för att kommunen kommer att anta, ändra eller upphäva en detaljplan. Det gäller särskilt i de fall när kommunens beslut fattas på delegation, dvs. när beslutet inte fattas av byggnadsnämnden utan av en anställd. Under detaljplaneprocessen kan det framkomma omständigheter som gör att kommunen får anledning att göra en annan bedömning än den som har gjorts i planbeskedet i fråga om hur mark och vatten bör användas, hur bebyggelsen bör utformas eller om det över huvud taget är önskvärt att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Det är nästan alltid förenat med kostnader att ta fram ett planeringsunderlag och planintressenten riskerar således att dra på sig onyttiga kostnader, om planläggningen avbryts. Denna situation gäller emellertid redan i dag, där planintressenten och kommunen kan ha ingått ett exploateringsavtal som innebär att den enskilde åtar sig att stå för att ta fram de planeringsunderlag som kan behövas. Detta innebär att planintressenten själv måste göra en bedömning av risken för att arbetet med att ta fram planeringsunderlaget leder till oacceptabla kostnader för underlag som senare visar sig bli onyttiga, om arbetet påbörjas innan kommunen har inlett planläggningen. Planintressenten får således själv bedöma om förutsättningarna är av sådant slag att det finns anledning att påbörja arbetet med att ta fram det planeringsunderlag som enligt kommunen kan behövas. Denna bedömning kan leda till att planintressenten väljer att ta fram allt eller bara en del

Prop. 2020/21:131 av det underlag som kommunen har angett i planbeskedet eller att planintressenten väljer att vänta med att ta fram underlag till dess kommunen har påbörjat planarbetet.

Det finns inte skäl att ställa krav på att kommunen ska genomföra ett samråd inom viss tid

Bland andra *Besqab AB* föreslår att det ska införas ett krav på att kommunen ska vara skyldig att genomföra ett samråd inom en viss angiven tid efter det att kommunen har beslutat att ge ett positivt planbesked. Regeringen anser emellertid att ett sådant krav vore olämpligt. För det första följer det av planmonopolet att kommunen behöver ha möjlighet att prioritera mellan olika planprojekt. För det andra kan det inte uteslutas att kommunen i stället skulle välja att ge ett negativt planbesked, om kommunen skulle vara skyldig att genomföra ett samråd inom en viss tid och den gör bedömningen att det inte finns möjlighet att garantera att planförslaget kommer att kunna tas fram till den angivna tidpunkten. En sådan ordning vore alltså kontraproduktiv utifrån planintressentens övergripande intressen och bör således inte införas.

Lagtext

Bestämmelserna finns i 5 kap. 3 och 5 §§ plan- och bygglagen.

6.4 Planintressenten ska få begära ett yttrande från länsstyrelsen

6.4.1 En möjlighet för planintressenten att begära ett yttrande från länsstyrelsen

Regeringens förslag: Planintressenten ska ha möjlighet att begära att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet under granskningskedet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska ange det planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter, utan tillägget om vad som ”sannolikt” kan behövas.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget tillstyrker detta eller har inget att invända, däribland *Byggherrarna*, *Fastighetsägarna*, *Göteborgs kommun*, *Hyresgästföreningen*, *JM AB*, *Laholms kommun*, *Naturvårdsverket*, *Riksantikvarieämbetet*, *SABO* (numera Sveriges allmännyttan), *Sandvikens kommun*, *Skellefteå kommun*, *Stockholms kommun (stadsledningskontoret)*, *Sveriges Byggindustrier* (numera Byggföretagen), *Sveriges stadsarkitektförening*, *Trafikverket* och *Tyréns AB*.

Länsstyrelserna i Västra Götalands län respektive *Örebro län* delar utredningens syn på att planintressentens tidiga deltagande kan medföra ökad transparens och förståelse för den demokratiska processen. Att planintressenten inhämtar länsstyrelsens synpunkter kan, enligt dessa läns-

styrelser, underlätta kommande ställningstaganden som rör ingripande-grunderna och kan också leda till mer genomarbetade planförslag i samrådsskedet.

Några remissinstanser är negativa till förslaget eller befarar att det leder till oönskade konsekvenser. *Statens geotekniska institut* anser att dialogen mellan kommunen och planintressenten kan försämrats om denne inhämtar ett yttrande direkt från länsstyrelsen. *Rättviks kommun* och *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att det är lämpligare att dialogen om vilket planeringsunderlag som behövs i stället förs mellan kommunen och länsstyrelsen. Tingsrätten föreslår att länsstyrelsens synpunkter skulle kunna utgöra ett underlag inför kommunens beslut om planbesked. *Hässleholms kommun* framhåller att en kommun har möjlighet att begära ett planeringsbesked från länsstyrelsen. Kommunen är därför tveksam till nytta med att planintressenten ska kunna inhämta ett yttrande från länsstyrelsen i ett så tidigt skede av planprocessen. Även *Boverket* ser vissa farhågor med förslaget och menar att det finns en risk för att såväl planintressenten som kommunen och länsstyrelsen alltför tidigt låser sig vid ett första utkast till planförslaget, om det är till detta utkast som en rad olika bedömningar och utredningar görs. Möjligheterna att under planprocessen samråda sig fram till ett bättre planförslag kan därmed begränsas befarar Boverket. *Luleå tekniska universitet* lämnar liknande synpunkter och anser att ett yttrande från länsstyrelsen, redan innan samrådsprocessen inleds, riskerar att styra samrådsprocessen och att andra värdefulla synpunkter kan falla bort. *Mjölby kommun* påpekar att det utredningsbehov som identifieras i det inledande skedet inte får uppfattas som en slutlig bedömning, eftersom syftet med planprocessen är att fortlöpande upptäcka och åtgärda kunskapsbrister.

Malmö kommun vill att det förtydligas att det inte finns något hinder mot att länsstyrelsen innan den formella planprocessen startar yttrar sig över planförslag som initieras på annat sätt än genom ett planbesked. *Sveriges Kommuner och Landsting* (numera Sveriges Kommuner och Regioner) anser att det är mycket viktigt att länsstyrelsen även på begäran av kommunen lämnar yttrande inför planläggning, trots att denna fråga inte regleras i plan- och bygglagen. *Sveriges Byggindustrier* och *Besqab AB* anser att möjligheten att planintressenten deltar i tidiga dialoger mellan kommunen och länsstyrelsen bör förtydligas.

Lantmäteriet avstyrker att verkets medverkan i detta skede av planprocessen ska ske genom uppdragsverksamhet.

Skälen för regeringens förslag

Som framgår ovan anser regeringen att tiden mellan kommunens beslut att ge ett positivt planbesked och den tidpunkt då det egentliga detaljplanearbetet påbörjas, bör kunna användas mer effektivt än vad som är fallet i dag (se avsnitt 6.3). Det krävs ofta omfattande kompletteringar av planeringsunderlaget till följd av synpunkter som kommer in först under samrådet. Ofta handlar kompletteringarna om att de grundläggande planeringsföretsättningarna inte har utretts tillräckligt (se SOU 2019:9 s. 142).

Länsstyrelsen har tillsyn över att kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan inte leder till en olämplig utveckling i förhållande till de intressen som länsstyrelsen ska bevaka, exempelvis att en bebyggelse inte blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion (se 11 kap. 10 § andra stycket 5 PBL). Ibland kan det krävas ett omfattande underlag för att länsstyrelsen ska kunna bedöma hur den bebyggelse som kommunen vill möjliggöra genom detaljplanen förhåller sig till de s.k. ingripandegraderna. Har kommunen – eller planintressenten – inför plansamrådet inte tagit fram det underlag som länsstyrelsen behöver för att kunna bedöma lämpligheten i planförslaget behöver beslutsunderlaget ofta kompletteras efter samrådet.

Behovet av att utreda planeringsförutsättningarna genom att kommunen tar fram kompletterande underlag medför att det ibland kan ta lång tid efter samrådsskedet innan planförslaget kan bli föremål för granskning. Vissa undersökningar kan bara genomföras under vissa förutsättningar, t.ex. när marken är snö- eller tjälfri eller när en specifik art häckar. En del undersökningar tar dessutom i sig lång tid att genomföra. Om resultatet av undersökningen leder till att planförslaget behöver revideras, kan det medföra att även tidigare framtagna underlag behöver ändras eller kompletteras. Att vissa planeringsunderlag saknas vid samrådet kan alltså få stor betydelse för den tid som sammantaget krävs för planprocessen.

Länsstyrelsens tillsynsroll och stora erfarenhet av vilka frågor som behöver utredas innebär att länsstyrelsen har en särställning bland de myndigheter, organisationer och enskilda som kommunen ska samråda med. Det medför i sin tur att det ofta är just synpunkterna från länsstyrelsen som innebär att planeringsunderlaget behöver kompletteras.

Planintressenten bör kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över den planläggning som planbeskedet avser

Regeringen menar att behovet av att komplettera planeringsunderlaget efter samrådet bör kunna minska, om planintressenten redan under planprocessens initialskede ges möjlighet att ta del av länsstyrelsens synpunkter när det gäller vilket planeringsunderlag som kan behövas för att lämpligheten i de åtgärder som planbeskedet avser ska kunna bedömas. Som utredningen framhåller handlar det inte om att låta planintressenten utföra någon del av det samråd som ska genomföras under planprocessen enligt 5 kap. plan- och bygglagen, utan endast om en möjlighet för intressenten att få länsstyrelsens synpunkter på den planläggning som det positiva planbeskedet avser.

Genom att länsstyrelsens synpunkter blir kända i ett tidigt skede av planprocessen, ökar förutsättningarna för att planintressenten ska kunna bidra med relevant planeringsunderlag när planärendet väl har inletts av kommunen. Det bör även leda till att viktiga planeringsförutsättningar kan beaktas i ett tidigare skede än vad som i dag är fallet, vilket i sin tur ger kommunen bättre förutsättningar för att både inleda planärendet och utforma planförslaget på ett lämpligt sätt. Att låta planintressenten inhämta ett yttrande från länsstyrelsen ger dessutom intressenten tillfälle att i ett

tidigt skede överväga om det är t.ex. ekonomiskt försvarbart att gå vidare med planläggningen.

Regering anser, i likhet med utredningen, att det inte handlar om myndighetsutövning från planintressentens sida, om denne skulle ges möjlighet att inhämta länsstyrelsens synpunkter på vilket planeringsunderlag som kan behövas. Att planintressenten inhämtar dessa synpunkter får exempelvis inte några rättsverkningar, vare sig för länsstyrelsen eller för någon annan. Det står således länsstyrelsen fritt att senare meddela både fler, färre eller reviderade synpunkter, t.ex. under det formella samrådet.

Att en enskild begär att länsstyrelsen yttrar sig utgör heller inte något främmande inslag på näraliggande rättsområden, t.ex. på det miljörättsliga området. Enligt miljöbalken ska den som avser att vidta vissa åtgärder eller bedriva vissa verksamheter undersöka om åtgärden eller verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Denna undersökning innebär bl.a. att den som avser att vidta åtgärden eller bedriva verksamheten ska ta fram ett samrådsunderlag och samråda i frågan om betydande miljöpåverkan och om innehållet och utformningen av en miljökonsekvensbeskrivning. Samrådet ska ske med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda av verksamheten (se 6 kap. 23–31 §§ miljöbalken).

Några remissinstanser, bl.a. *Boverket*, pekar på risken för att kommunen och övriga aktörer alltför tidigt låser sig vid ett första utkast till hur det avsedda planområdet bör bebyggas och användas, om det är utifrån detta utkast som en rad olika bedömningar och utredningar görs. Regeringen anser att det är en risk som förvisso inte kan uteslutas, men att risken uppstår redan genom att kommunen ger ett positivt planbesked. Det är alltså ingen risk som kan kopplas specifikt till förslaget att planintressenten ska ha möjlighet att begära att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas. Fördelarna med att kommunen innan ett plan-samråd genomförs utreder planeringsförutsättningarna ordentligt, överväger enligt regeringens bedömning de nackdelar som är förknippade med att utforma ett planförslag utan tillräcklig kunskap om förutsättningarna på platsen. Som utgångspunkt för planläggningen delar regeringen emellertid den uppfattning som *Mjölby kommun* ger uttryck för, dvs. att det utredningsbehov som identifieras i det inledande skedet inte får uppfattas som en slutlig bedömning av vilka frågor som behöver utredas. Om ytterligare frågor uppstår under planprocessen måste naturligtvis även dessa utredas.

Mot bakgrund av det nu anförda bör planintressenten kunna begära att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet under gransknings-skedet av detaljplaneprocessen, om planintressenten beviljas ett positivt planbesked. Denna möjlighet bör dock förutsätta att planintressenten angett detta i sin begäran om planbesked och att kommunen medger att ett yttrande inhämtas (se avsnitt 6.4.2). Länsstyrelsens yttrande ska avse vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till hur den planläggning som planbeskedet avser förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna (se avsnitt 6.4.3).

Förslaget att ge planintressenten en rätt att inhämta länsstyrelsens synpunkter på vilket planeringsunderlag som kan behövas syftar till att skapa en självständig, offentligrättsligt reglerad, möjlighet för planintressenten att vidta vissa förberedande åtgärder. Förslaget har dock lett till flera frågor och synpunkter från remissinstanserna. Några remissinstanser anser exempelvis att dialogen om vilket planeringsunderlag som behövs i stället bör föras mellan kommunen och länsstyrelsen. I likhet med utredningen anser regeringen att det inte finns skäl att införa ytterligare obligatoriska skyldigheter för kommunen under den formella detaljplaneprocessen. Tvärtom är avsikten att planintressentens självständiga arbete med att ta fram det planeringsunderlag som kan behövas ska underlätta kommunens möjlighet att inleda arbetet med den planläggning som det positiva planbeskedet avser.

Mot bakgrund av remissynpunkterna från bl.a. *Malmö kommun* och *Sveriges Kommuner och Landsting* bör det understrykas att förslaget inte utesluter att både kommunen och planintressenten kan samverka med länsstyrelsen även på andra sätt. Förvaltningslagen innehåller en generell samverkansskyldighet mellan myndigheterna (jfr 8 § första stycket). Denna skyldighet påverkas inte av det nu aktuella förslaget. Ett sätt att samverka är att länsstyrelsen på förfrågan från kommunen redogör för sin syn på vilket planeringsunderlag som kan behövas i en viss planeringssituation. I flera län förekommer också s.k. tidiga dialoger för att underlätta planläggningen (se skrivelsen *Tidig dialog ökar bostadsbyggandet – samverka mellan kommun och länsstyrelse*, som gavs ut av länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting i april 2017). Som utredningen framhåller är både kommunen och länsstyrelsen oförhindrade att involvera planintressenten i dessa dialoger och andra former av mer informell beredning (SOU 2019:9 s. 143).

Av serviceskyldigheten i förvaltningslagen följer vidare att en myndighet ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen (se 6 § andra stycket). Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att den hjälp som kan ges inom ramen för serviceskyldigheten, ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet (prop. 2016/17:180 s. 291). Vilken hjälp som länsstyrelserna kan ge med stöd av denna bestämmelse får avgöras i varje enskilt fall. Det kan dock inte bli fråga om rådgivning av sådant slag som privat ombud med juridisk eller teknisk kompetens tillhandahåller eller att svara på frågor som kräver omfattande rättsutredningar.

Det bör inte införas en lagstadgad rätt för planintressenten att kunna begära in synpunkter från andra myndigheter än länsstyrelsen

Utöver länsstyrelsen finns det flera andra statliga myndigheter vars intressen ofta kan påverkas i den kommunala planeringen, exempelvis Försvarsmakten, Trafikverket, Sveriges geologiska undersökning, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Statens geotekniska institut. I likhet med utredningen anser regeringen att planintressenten endast bör ha rätt att inhämta länsstyrelsens synpunkter på vilka planeringsunderlag som kan behövas. För detta talar bl.a. att länsstyrelsen har ett särskilt ansvar under

planprocessen för att ta till vara och samordna statens intressen (jfr 5 kap. 14 § PBL). Länsstyrelsen ska också utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser (se 2 § förordningen [2017:868] med länsstyrelseinstruktion). Om planintressenten skulle ges en uttalad rätt att inhämta yttranden även från andra statliga myndigheter, finns det en risk för att den inomstatliga samordningen försvåras.

Utredningen har anfört att Lantmäteriet, inom ramen för dess uppdragsverksamhet, bör ha möjlighet att bistå planintressenten med olika fastighetstekniska frågor, t.ex. när det gäller plangenomförande. *Lantmäteriet* har dock avstyrkt att myndigheten genom uppdragsverksamhet ska medverka i detta skede av planprocessen. Regeringen delar Lantmäteriets uppfattning att det inte är lämpligt att myndigheten deltar genom uppdragsverksamhet i sådana situationer, exempelvis när sådan verksamhet skulle kunna ha en skadlig inverkan på lantmäterimyndighetens möjligheter att genomföra förrättningar på ett opartiskt sätt.

Lagtext

Bestämmelsen finns i 5 kap. 5 b § plan- och bygglagen.

6.4.2 Möjligheten att begära ett yttrande från länsstyrelsen bör förutsätta kommunens medgivande

Regeringens förslag: För att planintressenten ska få möjlighet att begära att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas, ska det krävas att planintressenten framställt ett önskemål om det i begäran om planbesked och att kommunen i planbeskedet medger att ett yttrande får inhämtas. Kommunens medgivande ska förutsätta att länsstyrelsens yttrande kan antas främja den planläggning som planbeskedet avser.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas. Rätten att begära länsstyrelsens yttrande ska som huvudregel upphöra att gälla vid den tidpunkten.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att rätten att inhämta ett yttrande från länsstyrelsen även ska förutsätta att den planläggning som planbeskedet avser är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande.

Remissinstanserna: Som redovisas i avsnitt 6.4.1 framför flera remissinstanser kritik mot förslaget att planintressenten ska få inhämta ett yttrande från länsstyrelsen. Remissinstanserna invänder däremot inte mot förslaget att denna möjlighet ska förutsätta att kommunen medger att ett yttrande inhämtas.

Flera remissinstanser, däribland *Besqab AB*, *Fastighetsägarna* och *Sveriges Byggindustrier* (numera Byggföretagen), uttrycker kritik mot utredningens förslag att planintressenten ska få inhämta länsstyrelsens yttrande endast i de fall planläggningen är förenlig med översiktsplanen

Prop. 2020/21:131 och länsstyrelsens granskningsyttrande och att yttrandet från länsstyrelsen kan antas främja planläggningen. *JM AB* anför att det inte är rimligt att kommunen ska hindras av sina egna ställningstaganden i översiktsplanen, eftersom kommunen genom det positiva planbeskedet har bedömt att det är lämpligt och önskvärt att gå vidare med planläggningen. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Naturvårdsverket* anser emellertid att de föreslagna begränsningarna är lämpliga. *Malmö kommun* anser att motiven är otydliga när det gäller i vilka fall ett yttrande från länsstyrelsen kan antas främja planläggningen. Enligt *Havs- och vattenmyndigheten* bör det även krävas att planläggningen ska vara förenlig med den gällande havsplanen, för att planintressenten ska få inhämta länsstyrelsens yttrande.

Uppsala kommun ser inga hinder mot förslaget att kommunen i planbeskedet ska ange tiden för detaljplanarbetets start. Med en sådan reglering förtydligas enligt kommunen förutsättningarna och förväntningarna, vilket är positivt för både kommunen och planintressenten. *Sveriges Byggindustrier* framhåller att det kan finnas ett värde i att kommunen motiverar sin bedömning i de fall kommunen inte medger att planintressenten inhämtar ett yttrande från länsstyrelsen.

Skälen för regeringens förslag

Planintressentens möjlighet att inhämta ett yttrande från länsstyrelsen bör på begäran av intressenten avgöras av kommunen i planbeskedet

Regeringen anser att kommunen bör kunna bestämma om planintressenten ska få möjlighet att inhämta ett yttrande från länsstyrelsen över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan komma att behövas vid planläggningen. Skälen för detta är flera.

Ett sådant skäl är att kommunen kan ha goda skäl att själv vilja inhämta synpunkterna från länsstyrelsen, exempelvis om den kommande planläggningen bör omfatta fler åtgärder än de som planintressenten avser att vidta.

Ett annat skäl är att kommunen i linje med det kommunala planmonopolet bör ha inflytande över hur planläggningen genomförs. Kommunens inflytande i dessa avseenden är en förutsättning för att kommunen ska kunna behålla sitt helhetsansvar över såväl planläggningen i det enskilda fallet som över den fysiska planeringen generellt i kommunen.

Ett tredje skäl är att det är lämpligt att kommunen själv har redovisat vilket planeringsunderlag som kan behövas för att planintressenten ska ges möjlighet att inhämta länsstyrelsens synpunkter, eftersom en sådan redovisning bör underlätta länsstyrelsens egen bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas.

Kommunen har kostnader för att bedöma vilket planeringsunderlag som kan behövas. Ett planbesked där kommunen ska bedöma vilket planeringsunderlag som kan behövas kan således förväntas kosta mer, jämfört med ett planbesked där kommunen inte ska göra denna bedömning. Frågan om planintressenten ska ges möjlighet att inhämta yttrande från länsstyrelsen bör därför initieras av den som begär planbeskedet och framgå redan av begäran om planbesked.

Kommunens medgivande till att planintressenten ges möjlighet att begära ett yttrande från länsstyrelsen bör framgå av ett positivt planbesked. Detta innebär att en begäran om planbesked blir en formell förutsättning för att planintressenten ska ges rätt att inhämta synpunkter. I praktiken

innebär detta att planintressenten – liksom i dag – endast har en rätt att inleda ett planbeskedsärende.

Det förekommer redan i dag att planintressenter ber länsstyrelsen att yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas i en viss situation. Mot bakgrund av det kommunala planmonopolet – där det är kommunen som har det avgörande inflytandet över hur mark och vatten i vid bemärkelse ska användas – ligger det dock i sakens natur att länsstyrelsens svar på sådana förfrågningar normalt inte kan bli uttömmande. För att länsstyrelsen ska göra en mer ingående bedömning av frågan, förutsätts vanligtvis att kommunen har ställt sig bakom den önskade användningen – vilket kommunen gör genom ett positivt planbesked. Det är därför rimligt att kräva att den planintressent som är angelägen om att få inhämta länsstyrelsens synpunkter ansöker om planbesked. Detta innebär ökad förutsebarhet, transparens och insyn för berörda aktörer, vilket är särskilt viktigt när vissa förberedande moment i planprocessen utförs av någon annan än kommunen.

Länsstyrelsens yttrande ska främja planläggningen

För att kommunen ska medge att planintressenten får begära länsstyrelsens synpunkter på planläggningen, bör det krävas att detta kan antas främja den planläggning som planbeskedet avser. Kommunen bör beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet ges ett betydande bedömningsutrymme när det gäller om ett sådant yttrande kan antas främja planläggningen. Det kan t.ex. handla om att kommunen anser att planeringsinriktningen – trots att ett positivt planbesked i och för sig kan ges – ännu är alltför oklar för att det ska vara meningsfullt att låta planintressenten inhämta länsstyrelsens synpunkter. Förutsättningarna på platsen kan dessutom vara av sådant slag att det i praktiken inte är meningsfullt att inhämta länsstyrelsens synpunkter innan kommunen har tagit ställning till hur motstående allmänna eller enskilda intressen bör hanteras i planärendet. Utfallet av bedömningen kan även bero på hur långt fram i tiden kommunen bedömer att ett planärende kan inledas (jfr vidare nedan). Bedömningen kan också grundas på kommunens interna överväganden, t.ex. rörande tillgängliga planeringsresurser.

Om planläggningen främjas eller inte kan också bero på planintressentens kompetens och erfarenhet av planläggning eller intressentens tillgång till stöd i form av konsulter. Om planintressenten eller dennes ombud saknar dessa förutsättningar finns det risk för att länsstyrelsen belastas i onödig utsträckning och att synpunkterna som inhämtas inte heller främjar planläggningen. Detta innebär att även vilken arbetsinsats som kan komma att krävas från länsstyrelsens sida bör vägas in vid kommunens bedömning av om det kan antas främja planläggningen att planintressenten tillåts inhämta länsstyrelsens synpunkter. Det bör dock inte bli aktuellt att hindra professionella aktörer från att inhämta länsstyrelsens synpunkter på den grunden att de inte har tillräcklig kompetens.

Ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagorörelse motivering, om det inte är uppenbart obehövligt (se 32 § första stycket förvaltningslagen). Av detta följer att kommunen som huvudregel ska motivera sitt beslut, om kommunen inte medger att planintressenten inhämtar ett yttrande från länsstyrelsen.

Prop. 2020/21:131 Det kan i sammanhanget tänkas att kommunen i planbeskedet gör bedömningen att ett medgivande inte bör lämnas, men att kommunen i ett senare skede får anledning att göra en annan bedömning. Förvaltningslagens bestämmelser om när en myndighet får respektive ska ändra ett beslut är då tillämpliga (se 37 och 38 §§).

Möjligheten att begära ett yttrande från länsstyrelsen bör som regel vara begränsad till den tidpunkt då planläggningen kommer att inledas

En utgångspunkt bör vara att planintressenten ges möjlighet att begära länsstyrelsens synpunkter i planprocessens initialskede. När kommunen väl har inlett arbetet med planläggningen bör denna möjlighet upphöra, eftersom det då är kommunen som bör hålla samman arbetet. Det vore inte lämpligt om länsstyrelsen skulle behöva lämna synpunkter till både kommunen och planintressenten i detta skede. Det skulle dels vara arbetskrävande för länsstyrelsen, dels kunna leda till att det blir svårare för kommunen att hålla samman arbetet. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att begränsningen i tid som huvudregel bör kopplas till den tidpunkt då kommunen bedömer att planläggningen kommer att inledas.

Redan i dag ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser, om kommunen avser att inleda en planläggning (5 kap. 5 § andra stycket PBL). Den nu gällande regleringen har i förarbetena motiverats med att angivandet av en tidpunkt då beslutet att anta planen bedöms kunna fattas, underlättar planeringen av arbetsinsatser för den som begärt planbeskedet (se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 229 och 440).

Enligt utredningen efterfrågar planintressenter i minst lika hög utsträckning kommunens bedömning av när planläggningen kommer att inledas som tidpunkten för när en plan bedöms kunna antas. Regeringen anser att det är rimligt att kommunen i planbeskedet även anger tidpunkten för när planläggning kan komma att inledas. En komplettering av det slaget bör därför införas i 5 kap. 5 § andra stycket plan- och bygglagen. Den tidpunkten bör som huvudregel även utgöra gränsen för när planintressenten får begära länsstyrelsens yttrande. Om kommunen anser att medgivandet att inhämta yttrande från länsstyrelsen i stället bör gälla till en annan tidpunkt, bör kommunen kunna bestämma det i planbeskedet. Avsikten är att denna tidpunkt ska bestämmas så att planintressentens möjligheter att begära länsstyrelsens synpunkter upphör senast vid den tidpunkt då kommunen planerar att själv inleda kontakter med länsstyrelsen.

Möjligheten att senare ändra tidpunkten för när ett yttrande kan begäras regleras av förvaltningslagens bestämmelser (37 och 38 §§).

Det bör inte krävas rådighet eller att planläggningen stämmer överens med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande

Flera remissinstanser har kritiserat utredningens förslag att det ska krävas att planläggningen är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande för att planintressenten ska kunna inhämta länsstyrelsens synpunkter. Andra remissinstanser anser att de föreslagna begränsningarna är lämpliga.

Utredningen anger att begränsningen stämmer överens med den inriktning som anges i kommittédirektiven (dir. 2017:6). Direktiven tar dock sikte på ett förslag med en delvis annan inriktning. Regeringen anser därför att det inte är nödvändigt att ställa krav på att planläggningen ska stämma överens med översiktsplanen eller länsstyrelsens granskningsyttrande för att planintressenten ska tillåtas inhämta länsstyrelsens synpunkter. Därmed bör det inte heller, som *Havs- och vattenmyndigheten* har föreslagit, krävas att planläggningen ska vara förenlig med den gällande havsplanen för att planintressenten ska få inhämta länsstyrelsens yttrande.

I likhet med utredningen anser regeringen vidare att det inte finns skäl att ställa krav på rådighet.

Särskilda förfaranderegler krävs inte

Förslaget innebär att länsstyrelsen ska lämna ett yttrande, när detta begärs av den enskilde. Yttrandet är att se som råd eller information till den enskilde men är inte förpliktigande. Förvaltningslagen är därmed tillämplig (jfr prop. 2016/17:180 s. 25).

Av förvaltningslagen framgår att en enskild kan inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Framställningen ska innehålla uppgifter om den enskildes identitet och den information som behövs för att myndigheten ska kunna komma i kontakt med honom eller henne (19 § första stycket). Det ska framgå av framställningen vad ärendet gäller och vad den enskilde vill att myndigheten ska göra. Det ska också framgå vilka omständigheter som ligger till grund för den enskildes begäran, om det inte är uppenbart obehövt (19 § andra stycket). När planintressenten begär yttrandet från länsstyrelsen blir intressenten samtidigt part i ärendet hos länsstyrelsen.

Mot denna bakgrund delar regeringen utredningens bedömning att det inte krävs några särskilda bestämmelser i plan- och bygglagen som reglerar förfarandet när planintressenten begär att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas.

Lagtext

Bestämmelserna finns i 5 kap. 3, 5 och 5 a §§ plan- och bygglagen.

6.4.3 Om länsstyrelsens yttrande

Regeringens förslag: Länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till hur den planläggning som planbeskedet avser förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna, om planintressenten begär det. Länsstyrelsen ska skicka sitt yttrande till kommunen och planintressenten.

Länsstyrelsens yttrande ska inte få överklagas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att länsstyrelsen ska ange det planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter, utan tillägget om vad som ”sannolikt” kan behövas.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna har inte några synpunkter på utredningens förslag.

Länsstyrelsen i Hallands län anser att det i praktiken kommer att bli svårt för länsstyrelsen att i kontakterna med planintressenten begränsa sina synpunkter till vilket beredningsunderlag som krävs. Länsstyrelsen anför vidare att man ogärna vill diskutera ett planförslag med planintressenten om inte kommunen närvarar. Även *Länsstyrelsen i Västmanlands län* ser en risk för att planintressenten vill ha länsstyrelsens synpunkter på själva planförslaget och att det föreslagna förfarandet därmed kan blandas ihop med plansamrådet. *Länsstyrelsen i Örebro län* tolkar betänkandet som att dialogen mellan planintressenten och länsstyrelsen även skulle kunna avse upplysningar som inte handlar om planeringsunderlag och anser att denna fråga behöver förtydligas. *Föreningen Sveriges Stadsbyggare* och *Örebro kommun* befarar att länsstyrelsen kommer att efterfråga fler utredningar än vad som är relevant för planuppdraget, vilket kan leda till att det tas fram utredningar i onödan.

Markaryds kommun framhåller att det är angeläget att kontakterna mellan intressenten och länsstyrelsen sker skriftligt och att även annat material än planbeskedet skickas till kommunerna för kännedom. *Sveriges Kommuner och Landsting* (numera Sveriges Kommuner och Regioner) understryker vikten av att länsstyrelserna tillförs tillräckliga resurser för att kunna lämna yttranden inför planläggningen, utan att det påverkar länsstyrelsernas övriga verksamhet på ett negativt sätt. *Länsstyrelsen i Skåne län* menar att utredningen troligtvis underskattar arbetsinsatsen för länsstyrelserna och *Länsstyrelsen i Stockholms län* saknar ett resonemang om skillnaden mellan förslaget att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas och den webbaserade söktjänsten www.planeringskatalogen.se.

Skälen för regeringens förslag

Innehållet i länsstyrelsens yttrande

Regeringen föreslår att planintressenten ska kunna begära att länsstyrelsen i vissa fall ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet, om planintressenten beviljas ett positivt planbesked (avsnitt 6.4.1). Rätten att inhämta länsstyrelsens yttrande ska som huvudregel upphöra att gälla vid den tidpunkt då kommunen enligt planbeskedet bedömer att planläggningen kommer att inledas (avsnitt 6.4.2).

Länsstyrelsens möjligheter att yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas vid den kommande planläggningen begränsas av att det i detta skede ännu inte har tagits fram något planförslag. Det medför att länsstyrelsen endast kan yttra sig över den åtgärd som omfattas av planbeskedet. Eftersom en begäran om planbesked kan ha olika detaljeringsgrad ligger det i sakens natur att länsstyrelsen inte kan yttra sig över sådana frågor som inte framgår av planbeskedet.

Länsstyrelsens synpunkter bör avse vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen senare under granskningskedet ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt 5 kap. 22 § plan- och bygglagen. Det handlar således om vilket underlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till hur planläggningen förhåller sig till de s.k.

ingripandegrunderna, t.ex. om och i så fall hur planläggningen kan påverka riksintressen, miljökvalitetsnormer och strandskydd, men också frågor om t.ex. risk för olyckor, översvämning och erosion (jfr 11 kap. 10 § PBL). I yttrandet kan länsstyrelsen alltså bedöma att det exempelvis kommer att behövas något eller några av följande underlag för att det senare framtagna planförslaget ska kunna bedömas:

- en inventering av förekommande naturvärden inom och i anslutning till det avsedda planområdet
- en inventering av förekommande kulturmiljövärden inom och i anslutning till det avsedda planområdet
- en geoteknisk undersökning
- en analys av risken för översvämning
- en undersökning av förekomsten av markföroreningar
- en analys av risken för olyckor med hänsyn till att en närliggande väg eller järnväg utgör en rekommenderad transportled för farligt gods
- en analys av vilket omgivningsbuller som kan uppstå i anslutning till tillkommande eller befintliga bostäder.

Avsikten med yttrandet är att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning av vilka frågor som behöver utredas närmare för att länsstyrelsen i det efterföljande plansamrådet ska kunna bedöma om förslaget till detaljplan är förenligt med ingripandegrunderna. Länsstyrelsen kommer alltså i viss utsträckning att behöva bedöma samma frågor som kommunen behöver bedöma (jfr avsnitt 6.3). Genom att planintressenten får ta del av länsstyrelsens uppfattning om vilka frågor som behöver utredas i den efterföljande planläggningen får planintressenten – och indirekt även kommunen – bättre möjlighet att överblicka förutsättningarna. Planintressenten ges även en möjlighet att påbörja arbetet med att ta fram de utredningar och analyser som länsstyrelsen anger att det sannolikt kommer att finnas ett behov av. Därigenom kan kommunens förslag till detaljplan tänkas bygga på ett bättre underlag när plansamrådet senare genomförs.

Det kan även antas att länsstyrelsen i vissa fall kommer att behöva samråda med andra statliga myndigheter innan länsstyrelsen kan yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas, vilket i sådant fall förutsätts ske (jfr 2 § förordningen med länsstyrelseinstruktion som bl.a. anger att länsstyrelsen utifrån ett statligt helhetsperspektiv ska arbeta sektorsövergripande samt inom myndighetens ansvarsområde samordna olika statliga myndigheters insatser).

Som utredningen framhåller bör det inte finnas något som hindrar att länsstyrelsen också uttalar sig om underlag som kan behövas för en korrekt avvägning av motstående allmänna intressen enligt 2 kap. plan- och bygglagen (jfr 5 kap. 14 § andra stycket PBL). Det kan även gälla andra frågor som berör länsstyrelsen eller staten, exempelvis behovet av tillstånd eller dispenser enligt miljöbalken eller kulturmiljölagen.

Flera länsstyrelser anför i sina remissvar att det i praktiken kommer att bli svårt för länsstyrelsen att i kontakterna med planintressenten begränsa sina synpunkter till vilket planeringsunderlag som kan behövas. Regeringen gör dock bedömningen att det i normalfallet inte bör bli svårt för länsstyrelserna att begränsa sina synpunkter till frågan om vilket underlag som kan behövas, eftersom det i detta skede inte finns något planförslag som länsstyrelsen kan förhålla sig till. Regeringen anser emellertid att det

Prop. 2020/21:131 inte finns något hinder mot att länsstyrelsen redan i detta skede framför eventuella kritiska synpunkter på de åtgärder som planbeskedet avser. Om det finns goda skäl mot att inleda planläggningen, bör det vara önskvärt för både planintressenten och kommunen att få del av dessa synpunkter så tidigt som möjligt. I praktiken kan det emellertid ofta vara svårt för länsstyrelsen att i ett sådant tidigt skede slå fast att den önskade planläggningen verkligen kommer att bli olämplig.

Innan det finns ett underlag som klargör planeringsförutsättningarna kommer det vanligtvis inte heller vara möjligt för länsstyrelsen att bedöma att den önskade planläggningen kommer att bli lämplig utifrån de intressen som länsstyrelsen har att bevaka. Det beror bl.a. på att länsstyrelsen kan behöva samråda med andra statliga myndigheter innan det är möjligt att göra en sådan bedömning. Regeringen anser därför att länsstyrelsen vanligtvis bör avstå från att i detta skede uttala sig i termer av att länsstyrelsen inte har något att erinra eller att den önskade planläggningen bedöms vara lämplig utifrån de intressen länsstyrelsen har att bevaka, om det senare visar sig att det framkommer fakta som talar emot planläggningen. För detta talar även att det i detta skede inte finns något planförslag som kommunen har ställt sig bakom och att det förslag som länsstyrelsen senare ska bedöma kan ha en delvis annorlunda inriktning än den som planintressenten önskat.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det i betänkandet saknas ett resonemang om skillnaden mellan förslaget att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas och den webbaserade söktjänsten www.planeringskatalogen.se. Genom webbtjänsten tillhandahåller länsstyrelserna olika former av underlag om olika planeringsförutsättningar. Den bedömning som länsstyrelsen förväntas göra med anledning av planintressentens begäran syftar till att identifiera vilka ytterligare undersökningar och utredningar som kan behöva göras utifrån de förutsättningar som gäller på platsen. Det kan exempelvis handla om att länsstyrelsen ser behov av en geoteknisk undersökning av hur undermarken är beskaffad för att bedöma risken för skred, t.ex. om det finns kvicklera eller hur långt det är från markytan till fast berg. Länsstyrelsen kan även göra bedömningen att det finns behov av ytterligare underlag för att kunna bedöma risken för översvämning utifrån den högsta tänkbara våghöjden på platsen. Ett annat exempel kan handla om att länsstyrelsen ser behov av beräkningar om vilket trafikbuller som kan uppstå vid en bostadsfasad eller vid en uteplats. Den typen av plats-specifika utredningar finns inte att tillgå via planeringskatalogen. Länsstyrelsen förväntas även utifrån sin sakkunskap redogöra för vilka andra aspekter som kan behöva undersökas för att det ska vara möjligt att bedöma om planläggningen är lämplig i förhållande till de intressen som länsstyrelsen ska bevaka.

Länsstyrelsens synpunkter bör redovisas i ett yttrande, som också ska skickas till kommunen

Regeringen anser att det bör framgå av plan- och bygglagen att yttrandet ska skickas till planintressenten, men även till kommunen. Anledningen till det är att synpunkterna utgör ett beslutsunderlag för kommunen vid bedömningen av om planläggningen över huvud taget ska inledas. Kommunens vidare arbete underlättas även om den tidigt får ta del av

länsstyrelsens synpunkter, eftersom det kan innebära att tidsödande kompletteringar och omtag kan undvikas i den efterföljande processen.

Enligt förvaltningslagen ska myndigheten ge en enskild part tillfälle att lämna uppgifter muntligt i ett ärende, om den enskilde vill det och det inte framstår som obehövligt (24 §). Förslaget att länsstyrelsen ska skicka yttrandet till planintressen och kommunen innebär att länsstyrelsens synpunkter bör redovisas i ett skriftligt yttrande. Det utgör dock inte något hinder mot att en företrädare för länsstyrelsen har muntliga kontakter, t.ex. träffar planintressenten även om kommunen inte har någon representant närvarande. Länsstyrelsens yttrande kan bl.a. ge upphov till följdfrågor från planintressentens sida och länsstyrelsen kan då, t.ex. vid ett möte, behöva utveckla och precisera sina ställningstaganden om vilket planeringsunderlag som kan behövas. Länsstyrelsen förutsätts dock efter ett sådant möte skriftligen dokumentera eventuella ställningstaganden och upplysningar från länsstyrelsens sida i ett yttrande (jfr 27 § förvaltningslagen). Länsstyrelsens dokumentation bör i sådant fall skickas till kommunen.

Rättsverkningar av länsstyrelsens yttrande

Som framgår ovan medför ett positivt planbesked där planintressen har fått kommunens medgivande att inhämta länsstyrelsens yttrande en skyldighet för länsstyrelsen att lämna ett yttrande, om planintressenten begär detta. Vilken motivering som krävs i yttrandet framgår av 32 § första stycket förvaltningslagen. Yttrandet lämnas normalt i ett skede där den formella planprocessen ännu inte har inletts. Länsstyrelsen är också beroende av det underlag som den enskilde själv åberopat i planbeskedsärendet och eventuellt även därefter.

Det finns anledning att understryka att det ligger i sakens natur att länsstyrelsen senare – under såväl samråds- som granskningsskedet – måste kunna göra en annan bedömning vad gäller vilket planeringsunderlag som behövs, t.ex. beroende på nya planeringsförutsättningar och omständigheter i övrigt som framkommit. Enligt regeringens uppfattning måste utrymmet för att länsstyrelsen ska kunna lämna synpunkter som avviker från det som har framförts i yttrandet således vara betydande. Det medför i sin tur att skadeståndsansvaret bedöms vara högst begränsat (jfr 3 kap. skadeståndslagen).

Länsstyrelsens yttrande är inte bindande, vare sig för kommunen eller planintressenten. Yttrandet ska i stället framför allt ses som ett bidrag till bedömningen av vilket planeringsunderlag som kan behövas i det kommande planärendet. Mot denna bakgrund bör länsstyrelsens yttrande inte heller vara överklagbart. Eftersom yttrandet är att anse som ett beslut får det överklagas enligt 13 kap. 6 § plan- och bygglagen, om inget annat anges i samma lag. Det behöver därför införas ett förbud mot att överklaga sådana beslut i plan- och bygglagen. Enligt regeringens mening strider ett sådant överklagandeförbud inte mot rätten till domstolsprövning enligt artikel 6 i Europakonventionen, eftersom ett yttrande inte innefattar en prövning av enskilda civila rättigheter eller skyldigheter.

Redan i dag kan en planintressent ställa frågor till både länsstyrelsen och t.ex. de remissmyndigheter som kommunen ska samråda med enligt plan- och bygglagen (5 kap. 11 §). Av en förvaltningsmyndighets allmänna serviceskyldighet följer att myndigheten har en skyldighet att besvara förfrågningar från enskilda, även om omfattningen av skyldigheten naturligtvis måste anpassas till förutsättningarna i det enskilda fallet (se 6 § andra stycket förvaltningslagen). Den reglering som regeringen nu föreslår påverkar inte planintressentens möjligheter att få svar på allmänna förfrågningar enligt den serviceskyldighet som gäller för myndigheten.

Regeringens förslag att en planintressent ska ha rätt att begära länsstyrelsens synpunkter på vilket planeringsunderlag som kan behövas innebär en offentligrättsligt reglerad skyldighet för länsstyrelsen som går längre än den allmänna serviceskyldigheten. Planintressentens begäran om att länsstyrelsen ska yttra sig innebär att intressenten inleder ett ärende hos länsstyrelsen (jfr 19 § förvaltningslagen). Därigenom blir planintressenten part i förvaltningsrättslig mening i ärendet hos länsstyrelsen, till skillnad från vad som gäller när en planintressent begär upplysningar med stöd av den allmänna serviceskyldigheten (jfr Didón m.fl., Plan- och bygglagen. En kommentar, se kommentaren till 12 kap. 2 § 4). Planintressenten agerar således inte på uppdrag eller motsvarande från kommunen, vare sig i civilrättslig eller kommunalrättslig mening. Förslaget ska i stället förstås som att planintressenten får en självständig möjlighet att i stället för kommunen vidta vissa beredningsåtgärder i syfte att underlätta för kommunen i den kommande planläggningen.

Som utredningen framhåller är det inte möjligt att i författning exakt reglera omfattningen av länsstyrelsens skyldighet att lämna synpunkter. Länsstyrelsen skyldighet får i stället bedömas utifrån det allmänna förvaltningsrättsliga utredningsansvaret enligt 23 § första stycket förvaltningslagen, som anger att ärendet ska bli utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Länsstyrelsens utredningsansvar blir i första hand beroende av vilket underlag som legat till grund för det positiva planbeskedet samt det underlag som intressenten eventuellt åberopar därefter, i linje med vad som gäller för byggnadsnämnden vid prövning av en ansökan om förhandsbesked (jfr 9 kap. 17 och 18 §§ PBL, se även Mark- och miljööverdomstolens dom den 25 juni 2015 i mål nr P 8682-14). Omfattningen av länsstyrelsens utredningsansvar påverkas också t.ex. av vilket planeringsunderlag som kan behövas enligt kommunens bedömning och som kommunen därmed redan har redovisat i planbeskedet (jfr avsnitt 6.3). Det är även fullt möjligt att länsstyrelsen gör bedömningen att den bör avstå från att yttra sig när det gäller frågan om vilket underlag som kan behövas. Det kan t.ex. handla om att det helt enkelt inte finns förutsättningar för att göra en sådan bedömning utifrån underlaget i ärendet.

Regeringen anser att länsstyrelsen i yttrandet ska ange vilket planeringsunderlag som "sannolikt" kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till hur den planläggning som planbeskedet avser förhåller sig till ingripandegrunderna. Avsikten är att skyldigheten att bedöma vilket planeringsunderlag som kan behövas, ska fungera på motsvarande sätt som för kommunen (jfr ovan under avsnitt 6.3). Det är alltså inte godtagbart att länsstyrelsen efterfrågar väsentligt mer underlag än vad som är relevant

för planläggningen. Därigenom anser regeringen att förslaget på ett ändamålsenligt sätt tillgodoser de remissynpunkter som *Föreningen Sveriges Stadsbyggare* och *Örebro kommun* har framfört.

Att planintressenten genom sin begäran om yttrande inleder ett ärende hos länsstyrelsen i förvaltningsrättslig mening, innebär vidare att flera andra allmänna förfaranderegler i förvaltningslagen blir tillämpliga, t.ex. de om dokumentation av uppgifter (jfr 27 §), men även de som handlar om åtgärder vid försenad handläggning (jfr 11 och 12 §§). Visserligen föreslår regeringen att planintressentens medgivande att inhämta yttrande ska regleras genom att det i 5 kap. plan- och bygglagen införs en tidsbegränsning. Eftersom dessa bestämmelser inte primärt tar sikte på länsstyrelsens handläggning, blir i stället förvaltningslagens allmänna förfaranderegler tillämpliga (jfr 9 §).

Merarbete för länsstyrelsen

Kravet på länsstyrelsen att på planintressentens begäran yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas vid en planläggning, medför att länsstyrelsen behöver ytterligare resurser för att hantera sina åligganden enligt plan- och bygglagen. Som utredningen framhåller kan ett sådant krav även medföra ytterligare merarbete för länsstyrelsen, utöver det arbete som direkt följer av planintressentens begäran. Det kan handla om att kommunen senare under samrådet återkommer till frågor som länsstyrelsen redan tidigare har besvarat direkt till planintressenten och som länsstyrelsen alltså kommer att behöva hantera vid två olika tillfällen. Det kan även handla om att det i dag finns upparbetade kommunikationskanaler mellan kommuner och länsstyrelsen som fungerar väl. Den reglering som nu föreslås kan i viss utsträckning medföra att dessa kanaler påverkas negativt om kommunikation även kommer att ske direkt med planintressenten.

Det finns inte anledning att ifrågasätta att förslaget i denna del kommer att innebära en ökad arbetsbelastning för länsstyrelsen. Ett fördjupat resonemang kring länsstyrelsens behov av resurser återfinns i konsekvensbeskrivningen i avsnitt 8. Regeringen anser dock, i likhet med utredningen, att fördelarna i form av ett möjligt effektivare resursutnyttjande i avvaktan på att planarbete inleds väger tyngre än de nackdelar som har identifierats.

Några remissinstanser har pekat på vikten av att länsstyrelserna tillförs tillräckliga resurser för att hantera följderna av förslaget. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att utredningen troligtvis har underskattat arbetsinsatsen för länsstyrelserna. Mot den bakgrunden har regeringen i budgetpropositionen för 2021 föreslagit att länsstyrelserna tillförs mer resurser än vad utredningen har föreslagit för att säkerställa att länsstyrelserna inte påverkas negativt av ett genomförande av förslaget (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m.). Riksdagen har godtagit regeringens förslag.

Lagtext

Bestämmelserna finns i 5 kap. 5 b § och 13 kap. 4 § plan- och bygglagen.

6.5 Ett förtydligande av planintressentens möjlighet att bidra med planeringsunderlag

Regeringens förslag: Det ska förtydligas i plan- och bygglagen att det för detaljplanarbetet, utöver grundkartor och fastighetsförteckning, ska finnas det planeringsunderlag som behövs. Det ska också förtydligas att dessa underlag får tas fram av kommunen och av annan.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningens förslag ska det framgå att ”planeringsunderlag” får tas fram av annan än kommunen.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget tillstyrker detta eller har inget att invända, däribland *Byggherrarna*, *Fastighetsägarna*, *Göteborgs kommun*, *JM AB*, *Lantmäteriet*, *länsstyrelserna i Hallands län*, *Stockholms län* respektive *Västernorrlands län*, *Riksantikvarieämbetet*, *Statens fastighetsverk*, *Sveriges Byggindustrier* (numera Byggföretagen), *Sveriges Kommuner och Landsting* (numera Sveriges Kommuner och Regioner), *Trafikverket*, *Svenska kyrkan*, *Wallenstam* och *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*. *Uppsala kommun* anser att förslaget ökar transparensen i planprocessen. *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* ser positivt på att förslaget tydliggör planintressenters medverkan i detaljplaneläggningen.

Några remissinstanser är kritiska till förslaget. *Boverket* anför att det är en självklarhet att planläggning kräver att det tas fram planeringsunderlag eller att kommunen vid planläggningen tillämpar befintliga planeringsunderlag. *Laholms kommun* uppmärksammar att förslaget medför att kommunens roll som granskande myndighet kommer att förstärkas. Kommunen anför vidare att om den fortsatt ska ha fullt ansvar för tillförlitligheten i det underlagsmaterial som tas fram, kommer ytterligare tid för inläsning, granskning och återkoppling till konsulter och privatpersoner att tillkomma. Även *Mölnåls kommun* ser vissa problem och menar att förslaget kan medföra ett ökat behov av tydliga kommunala riktlinjer när det gäller vilka kvalitetskrav som ställs vid upprättandet av olika utredningar. *Strängnäs kommun* anser att det kan uppstå en intressekonflikt när underlaget tas fram av konsulter som är kopplade till planintressenten, t.ex. att det finns risk att bullerutredningar och naturvårdsinventeringar m.m. utformas för att gynna planintressentens intressen. Kommunen menar även att förslaget kan leda till att det behövs en handläggare till de ärenden som har fått positivt planbesked för att bistå planintressenten med t.ex. kravspecifikation för underlag och granskning av handlingar.

Andra remissinstanser tar upp särskilda frågor. *Statens geotekniska institut* anser att det är viktigt att kommunen tar ställning till vilka utredningar som görs samt vilken omfattning och kvalitetsnivå som utredningarna håller samt om utredningarna tar hänsyn till de förutsättningar som planen medger. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* framhåller att när det gäller beslutsunderlag som handlar om riskfrågor, tekniska risker eller risker för naturolyckor, bör riskvärderingen och bedömningen huruvida risken kan accepteras göras av kommunen. Enligt myndigheten bör dock underlaget för riskvärderingen, dvs. riskinventeringen och riskanalysen, kunna tas fram av enskilda aktörer. *Luleå tekniska universitet* anser att det

är önskvärt om kommunernas skyldighet att beakta nödvändigt nationellt planeringsunderlag förtydligas, t.ex. i fråga om åtgärdsprogram avseende miljö kvalitetsnormer för vatten, översvänningsplaner och havsplaner. *Malmö kommun* efterlyser besked om avsikten med förslaget är att utöka kommunens utredningsansvar.

Skälen för regeringens förslag

Det bör förtydligas att det planeringsunderlag som behövs ska finnas

Vid planläggning enligt plan- och bygglagen får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet (2 kap. 4 §). Till grund för lämplighetsbedömningen ligger bestämmelserna om allmänna och enskilda intressen i 2 kap. plan- och bygglagen (prop. 1985/86:1 s. 465). För att säkerställa att marken är lämplig för det avsedda ändamålet behövs kunskap om förutsättningarna på platsen. Uppgifter om olika planeringsförutsättningar dokumenteras i planeringsunderlag. Med detta avses faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter (se samma prop. s. 611).

Redan i dag är det i praktiken en självklarhet att kommunen vid planläggningen behöver tillämpa befintliga planeringsunderlag eller ta fram det underlag som krävs för att planeringsförutsättningarna ska kunna klarläggas. Hur omfattande planeringsunderlag som behövs i det enskilda planärendet får i första hand bedömas utifrån kommunens utredningsansvar (jfr 23 § första stycket förvaltningslagen).

Det är i dag inte tydligt i plan- och bygglagen att det behöver finnas ett planeringsunderlag. Under rubriken "Underlag för detaljplanearbetet" följer av 5 kap. 8 § att det som huvudregel endast behöver finnas en grundkarta och fastighetsförteckning för detaljplanearbetet. Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanearbetet, krävs även att kommunen anger planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program (5 kap. 10 § PBL). Enligt 5 kap. 13 § första stycket plan- och bygglagen ska kommunen under ett samråd om ett förslag till detaljplan redovisa bl.a. det planeringsunderlag som har betydelse. Kommunen får emellertid låta bli att redovisa planeringsunderlaget om det är uppenbart obehövligt. Av den paragrafen följer alltså att det under ett detaljplanearbete behövs ett mer omfattande underlag än vad som kommer till uttryck i bestämmelserna under rubriken "Underlag för detaljplanearbetet". Som utredningen anför kan den nuvarande regleringen alltså uppfattas som missvisande.

Regeringen anser att det bör förtydligas i 5 kap. 8 § plan- och bygglagen att det vid planläggning ska finnas det planeringsunderlag som behövs. Utan en sådan uttrycklig skyldighet skulle det kunna bli otydligt, varför en planintressent skulle vilja få ta del av kommunens och länsstyrelsens bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för en planläggning (se förslagen i avsnitt 6.3 och 6.4). Ändringen att det vid planläggning ska finnas det planeringsunderlag som behövs syftar till att kodifiera den praxis som redan finns i dessa avseenden. Avsikten är alltså inte att utöka kommunens utredningsansvar.

Förslaget att i lagen förtydliga behovet av planeringsunderlag medför, som utredningen påpekar, att det kan diskuteras om rekvisitet "som har betydelse" skulle kunna utelämnas från kravet att kommunen under sam-

Prop. 2020/21:131 rådet ska redovisa det planeringsunderlag som har betydelse (5 kap. 13 § första stycket PBL). Det planeringsunderlag som kommunen eller länsstyrelsen i samband med en begäran om planbesked har bedömt att det kan finnas behov av, skulle emellertid i vissa fall kunna sakna betydelse när kommunen under planprocessen ska samråda om det framtagna planförslaget. I likhet med utredningen anser regeringen därför att rekvisitet bör behållas.

Termerna underlag och planeringsunderlag används sedan tidigare i 5 kap. 11 e och 21 §§ plan- och bygglagen. Förslaget om att det planeringsunderlag som behövs ska finnas, medför därför att 5 kap. 11 e och 21 §§ bör följdändras. De ändringarna medför i sin tur att även 5 kap. 32 § plan- och bygglagen bör följdändras.

Behovet av planeringsunderlag finns även när områdesbestämmelser tas fram. Det innebär att även 5 kap. 39 § plan- och bygglagen bör följdändras med anledning av de ändringar som nu föreslås.

Luleå tekniska universitet har föreslagit att kommunens skyldigheter att även beakta vissa andra planeringsunderlag bör förtydligas i plan- och bygglagen. Förslaget kan dock inte beaktas inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Planintressentens möjligheter att bidra med planeringsunderlag bör förtydligas i plan- och bygglagen

Planeringsunderlag är en sammanfattande benämning på utredningar, inventeringar och sammanställningar som sinsemellan kan ta sig olika uttryck. Det kan handla om regionala eller nationella sammanställningar av olika aspekter, t.ex. inventeringar av vissa arter eller naturtyper, fornlämningar, jordbruksmark eller karteringar som visar markföreningar, grundvattenförekomster eller nationalparker. Andra exempel är statistik som visar pendlingsmönster, vattenstånd, fordonsrörelser eller hushållssammansättning. Flera olika planeringsunderlag finns samlade på webbplatsen www.planeringskatalogen.se.

Planeringsunderlag kan även vara platsspecifika. Det kan exempelvis handla om hur berggrunden ser ut på platsen, vilket buller en verksamhet ger upphov till i närområdet eller möjligheten att ta emot dagvatten i det kommunala va-nätet. Ofta behöver det platsspecifika underlaget tas fram särskilt för en viss planläggning, men uppgifterna kan även ha tagits fram tidigare, t.ex. vid en tidigare planläggning eller vid tillståndsprövningen av en miljöfarlig verksamhet.

Att ta fram planeringsunderlag görs alltså inte bara av kommunen utan av många myndigheter. När kommunen utreder planeringsförutsättningarna på platsen behöver den alltså kartlägga både vilka uppgifter som finns tillgängliga i befintliga planeringsunderlag och vilka uppgifter som saknas och som därmed behöver tillföras genom nya underlag.

Det är i praktiken vanligt att även enskilda tar fram planeringsunderlag, framför allt när det handlar om att utreda de platsspecifika förutsättningarna. Underlaget kan tas fram av planintressenten eller av dennes konsulter. Det kan även handla om t.ex. miljöorganisationer, hembygdsföreningar och vattenvårdsförbund. Risken för intressekonflikter när underlaget tas fram av en konsult som är kopplad till planintressenten finns, som *Strängnäs kommun* pekar på, således redan i dag.

Utredningen och delar av remissutfallet ger en bild av att det finns kommuner som ogärna eller inte alls låter planintressenten bidra i arbetet med att ta fram planeringsunderlag. Det innebär att planprocessen i vissa fall blir längre än vad den hade kunnat vara, om planintressenten hade getts bättre förutsättningar att delta i arbetet. Orsakerna till att en kommun föredrar att själv ta fram planeringsunderlaget skiljer sig förmodligen åt, men det kan i vart fall inte uteslutas att det kan finnas en osäkerhet kring de legala förutsättningarna för att överlåta denna uppgift på planintressenten.

Att en enskild intressent tillhandahåller beslutsunderlag, vars innehåll sedan prövas av beslutsmyndigheten, förekommer på flera rättsområden. Exempelvis ska en ansökan om bygglov eller förhandsbesked innehålla de ritningar, beskrivningar och andra uppgifter som behövs för prövningen (se 9 kap. 21 § PBL). Även om detaljplaneläggningen i vissa avseenden skiljer sig från bygglovsprövningen, exempelvis när det gäller vem som initierar ärendet, finns det inte skäl att ifrågasätta utredningens förslag på den grunden att det skulle vara olämpligt att planintressenten tillhandahåller det underlag som behövs för prövningen.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det bör framgå av plan- och bygglagen att planeringsunderlag får tas fram av såväl kommunen som av någon annan. Med någon annan avses såväl planintressenten som andra aktörer, t.ex. länsstyrelsen, regionen och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter i övrigt. Genom en sådan kodifiering av vad som redan i dag gäller tydliggörs direkt i lag att det inte finns något hinder för annan än kommunen att ta fram planeringsunderlag. Enligt regeringens uppfattning kan avsaknaden av ett tydligt lagstöd vara ett av skälen till att det finns kommuner som är tveksamma till att låta planintressenten ta fram planeringsunderlag. Ett sådant förtydligande ligger även väl i linje med att kommunen bör kunna låta planintressenten inhämta ett yttrande från länsstyrelsen, liksom att kommunen i planbeskedet bör vara skyldig att ange vilket planeringsunderlag som kan behövas.

Regeringen anser att förtydligandet bör gälla ”underlag”, snarare än ”planeringsunderlag”. Därigenom synliggörs att det även är möjligt för andra än kommunen att bistå med grundkartor och fastighetsförteckningen.

I detta sammanhang bör det igen understrykas att förslaget inte innebär någon förändring när det gäller kommunens ansvar att se till att underlaget medger en korrekt och tillförlitlig bild av planeringsförutsättningarna (se avsnitt 6.3). I de fall underlag tas fram av planintressenten eller någon annan, ankommer det därför på kommunen att säkerställa kvaliteten på detta. Kommunen har alltså inte någon skyldighet att godta underlag som tagits fram av någon annan aktör.

Kommunen bör vägleda planintressenten i dennes arbete med att ta fram planeringsunderlag

Förslaget att det uttryckligen ska framgå av plan- och bygglagen att underlag får tas fram av annan än kommunen – och förslaget att kommunen i planbeskedet ska redovisa vilket underlag som kan behövas (avsnitt 6.3) – innebär att kommunen kommer att behöva vägleda, projektleda och samverka med planintressenten så att det underlag som tas fram är korrekt och

Prop. 2020/21:131 av hög kvalitet. I likhet med *Statens geotekniska institut* anser regeringen att det är viktigt att kommunen tar ställning till vilka utredningar som behöver göras samt vilken omfattning och kvalitetsnivå som dessa behöver ha.

Som *Laholms kommun* framhåller kan förslaget leda till att kommunens arbete med planeringsunderlag i viss mån kan få en annan karaktär. Om en planintressent tar fram visst underlag på egen hand, kan kommunen behöva lägga ytterligare tid och resurser på att granska detta underlag jämfört med vad som gäller när kommunen själv tar fram underlaget. Denna uppgift kan vara komplex och omfattande, både när det gäller den tid som dessa bedömningar tar i anspråk och de kostnader som arbetet medför. Det finns dock inget som hindrar att kommunen även tar betalt för sådant arbete, antingen i form av en planavgift eller inom ramen för ett exploateringsavtal. Regeringen bedömer att ett proaktivt vägledningsarbete bör leda till att kommunens arbete med att granska och kvalitets-säkra underlaget inte behöver bli så omfattande. Motsatsvis kan arbetet bli betungande om kommunen inte vägleder planintressenten om vilka insatser som behövs eller agerar först när brister har uppstått.

Även om det är önskvärt att kommunen kan vägleda planintressenten i dennes arbete med att ta fram planeringsunderlag, kan det inte krävas att kommunen tilldelar en handläggare för att vägleda planintressenten på det sätt som Strängnäs kommun anför.

I likhet med *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* anser regeringen att planintressenten eller dennes konsulter kan ta fram det beslutsunderlag som handlar om olika riskfrågor. Däremot är det enligt regeringen en självklar del av kommunens uppgift som planmyndighet att ansvara för riskvärderingen och bedömningen av om risken kan accepteras.

Mölnåls kommun anser att förslaget att en planintressent ska kunna ta fram olika utredningar medför ett ökat behov av kommunala riktlinjer gällande vilka kvalitetskrav som ställs vid upprättandet av olika utredningar. Som anges i avsnitt 6.3 avser regeringen att ta initiativ till att det tas fram en vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, t.ex. geotekniska undersökningar, naturvärdesinventeringar och utredningar om vatten och avlopp. En sådan nationell vägledning bör leda till att kommunen inte behöver ta fram en egen vägledning eller egna kommunala riktlinjer.

Lagtext

Bestämmelsen finns i 5 kap. 8 § plan- och bygglagen. Vidare medför förslaget följändringar i 5 kap. 11 e, 21, 32 och 39 §§ samma lag.

6.6 Medverkan av enskilda ska redovisas i planbeskrivningen

Regeringens förslag: Av planbeskrivningen ska det framgå om grundkartor, fastighetsförteckning eller planeringsunderlag har tagits fram av en enskild, vilket underlag det i så fall är och vem som har tagit fram det.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Enligt utredningens förslag ska det framgå av planbeskrivningen om och i så fall vilket planeringsunderlag som tagits fram av en viss enskild.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget tillstyrker detta eller har inget att invända, däribland *Byggherrarna*, *Göteborgs kommun*, *Hyresgästföreningen*, *Lantmäteriet*, *Länsstyrelsen i Hallands län*, *SABO* (numera Sveriges Allmännyttan), *Sandvikens kommun*, *Stockholms kommun (miljö- och hälsoskyddsnämnden)*, *Strängnäs kommun*, *Sveriges Arkitekter*, *Sveriges Byggindustrier* (numera Byggföretagen), *Sveriges Kommuner och Landsting* (numera Sveriges Kommuner och Regioner), *Sveriges stadsarkitektförening*, *Uppsala kommun*, *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Wallenstam*.

Boverket är negativt till förslaget och anser att det inte bör genomföras. Som skäl för detta anför verket bl.a. att den ordning som utredningen föreslår kan tolkas som att kommunen tar avstånd från underlag, trots att kommunen är den instans som ska stå för dem. *Boverket* anser vidare att det är tillräckligt att en sammanställning av de planeringsunderlag som legat till grund för en detaljplan redovisas i planbeskrivningen, vilket föreslås i *Boverkets* föreskrifter och allmänna råd om detaljplan med planbeskrivning. Även *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* är kritisk till förslaget och anser att det kan medföra tillämpningssvårigheter. Tingsrätten framhåller att det alltid är bra med transparens, men att kommunen även utan den föreslagna bestämmelsen ansvarar för att uppgifterna i planbeskrivningen är sakliga och korrekta. Tingsrätten befarar att förslaget öppnar upp för att fler planer angrips rättsligt och att dessa kan komma att upphävas för att det inte på ett korrekt sätt i planbeskrivningen redovisats vem som har tagit fram planeringsunderlaget. Enligt tingsrätten är det inte heller självklart att det går att dra en skarp linje mellan vilket planeringsunderlag som har tagits fram av kommunen respektive av en viss enskild.

Riksantikvarieämbetet anser att kravet bör avse en redovisning av allt planeringsunderlag som någon annan än kommunen tar fram.

Skälen för regeringens förslag

Det ska framgå av planbeskrivningen om något enskild har tagit fram underlag

De förslag som lämnas i föregående avsnitt syftar till att både förtydliga och utveckla planintressentens medverkan i detaljplaneläggningsen. Det handlar om att kommunen redan i planbeskedet ska ange vilket planeringsunderlag som kan behövas, att planintressenten i vissa fall ska kunna begära ett yttrande från länsstyrelsen och att det ska bli tydligare att även andra aktörer än kommunen får ta fram planeringsunderlag (se avsnitt 6.3–6.5).

Regeringen anser att det bör vara transparent för dem som berörs av en detaljplan om underlaget har tagits fram av någon som kan sägas ha ett intresse i saken. Enligt regeringens uppfattning bör planintressentens förtydligade och utvecklade möjligheter att medverka i planläggningen kopplas till en skyldighet för kommunen att i planbeskrivningen redovisa om underlag har tagits fram av en enskild, vilket underlag det i så fall är och vem som har tagit fram det. Det kan gälla t.ex. undersökningar, utred-

Prop. 2020/21:131 ningar, inventeringar och underlag i övrigt som tagits fram av en enskild och getts in i planärendet. En sådan skyldighet skulle ligga i linje med kravet att det av planbeskrivningen ska framgå bl.a. om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, som också syftar till att främja ökad transparens (se 4 kap. 33 § tredje stycket PBL och prop. 2014/15:122 s. 49). Till skillnad från utredningen anser dock regeringen att redovisningsskyldigheten bör omfatta allt underlag som avses i 5 kap. 8 § plan- och bygglagen, dvs. inte bara planeringsunderlag utan även grundkartor och fastighetsförteckningen. Det är visserligen ovanligt att en enskild tar fram en fastighetsförteckning, men desto vanligare att planintressenten bidrar med att ta fram den eller de grundkartor som behövs.

Regeringen föreslår i avsnitt 6.5 att 5 kap. 8 § plan- och bygglagen ska kompletteras så att det tydligt framgår att även någon annan än kommunen får ta fram underlag. Den nu föreslagna redovisningsskyldigheten gäller dock endast om underlag har tagits fram av någon enskild. Med enskild avses i detta sammanhang bl.a. en fastighetsägare, byggherre eller annan planintressent, men också t.ex. en konsult som på uppdrag av någon enskild har tagit fram ett underlag. Det kan även handla om konsulter som på uppdrag av kommunen tar fram ett underlag. Det gäller alltså oavsett om en enskild planintressent på grund av t.ex. ett exploateringsavtal är den som i praktiken bekostar konsultens arbete eller om planläggningen sker i kommunens egen regi.

Till skillnad från *Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser regeringen att det inte bör vara svårt för kommunen att avgöra vilket underlag som har tagits fram av en enskild.

Att kravet bör gälla för enskilda innebär att det inte kommer att vara tillämpligt när underlag har tagits fram av en myndighet, t.ex. länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten, miljönämnden eller en riksintressemyndighet. Till skillnad från *Riksantikvarieämbetet* anser regeringen alltså att redovisningskravet inte bör gälla allt planeringsunderlag som någon annan än kommunen tar fram. Anledningen är att ett sådant krav skulle leda till att redovisningskravet blir onödigt omfattande. Behovet av transparens gäller framför allt de fall när det kan uppstå misstankar om att underlaget inte är tillförlitligt på grund av att den som har tagit fram underlaget även har ett intresse i saken. Däremot är behovet inte lika omfattande om den som har tagit fram underlaget inte har något sådant intresse, t.ex. när en myndighet tar fram statistik eller kunskapsunderlag som inte är av plats-specifik karaktär.

Regeringen anser att skyldigheten för kommunen att redovisa vilka underlag som har tagits fram av planintressenten bör skapa ett incitament för kommunen att säkerställa att de avvägningar som görs i detaljplanen på grundval av underlaget sker på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Det underlättar också för övriga berörda enskilda, t.ex. grannar, att bilda sig en uppfattning av vilka motstående enskilda intressen som gör sig gällande i planärendet, vilket i sin tur skapar förutsättningar för dessa att ta tillvara sin rätt vid samråd och granskning. Regeringen delar således inte *Boverkets* uppfattning att redovisningskravet skulle kunna tolkas som att kommunen tar avstånd från underlagen. Tvärtom anser regeringen att redovisningskravet bör främja kommunens arbete med att säkerställa att detaljplanen utformas utifrån tillförlitliga underlag.

Enligt Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning (BFS 2020:8) ska kommunen i planbeskrivningen redovisa en sammanställning av de planeringsunderlag som legat till grund för detaljplanens omfattning och utformning (2 kap. 13 § första stycket). Föreskrifterna trädde i kraft den 1 januari 2021 men ska tillämpas först på planbeskrivningar som påbörjas efter den 31 december 2021. Det redovisningskrav som regeringen nu föreslår tar enbart sikte på den redovisning som behövs i de fall underlag har tagits fram av en enskild. Kravet bedöms i praktiken endast medföra ett obetydligt merarbete för kommunen (se avsnitt 8.2 för en utförligare redogörelse av konsekvenser för kommunerna).

Enligt regeringens uppfattning bör det vara tillräckligt att kommunen i planbeskrivningen anger vilka underlag som har tagits fram av en enskild, med uppgift om vem som har upprättat respektive underlag. I fråga om fysiska personer ska de uppgifter anges som krävs för att det ska gå att förstå vilken person som åsyftas. Det bör vanligtvis räcka med namn och adressuppgifter. Om den som har tagit fram underlaget är en berörd fastighetsägare, kan det ofta vara lämpligt att även ange det. I fråga om juridiska personer bör det vanligtvis räcka med företagsnamn och organisationsnummer.

Redovisningskravet innebär att en viss behandling av personuppgifter kommer att ske i planbeskrivningen, jfr Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (allmän dataskyddsförordning). Mot bakgrund av ändamålet med denna behandling samt de aktuella personuppgifternas karaktär och omfattning, får behovet av behandlingen anses överväga integritetsskyddet.

Lagtext

Bestämmelsen finns i 4 kap. 33 § plan- och bygglagen.

6.7 Ytterligare överväganden

Regeringens bedömning: Den fyramånadersfrist som gäller för att meddela planbesked bör inte förlängas. Ett planbesked bör inte få överklagas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som har yttrat sig över bedömningen att det inte finns skäl att förlänga fyramånadersfristen, delar bedömningen eller har inget att invända. Det gäller dock inte *Kungälv*s kommun som anser att fristen vanligtvis inte utgör något hinder men att den periodvis kan skapa en ohållbar arbetssituation när det begärs många planbesked på kort tid. Enligt kommunen vore det önskvärt om kommunen ges möjlighet att ha en längre handläggningstid när det kan motiveras utifrån antalet inkomna planbesked, t.ex. under högkonjunktur.

Prop. 2020/21:131 Ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över bedömningen att ett planbesked inte bör få överklagas, varav flertalet instämmer i bedömningen. *Byggherrarna* anser dock att ett planbesked ska kunna överklagas, men utvecklar inte närmare skälen för sin ståndpunkt.

Skälen för regeringens bedömning

Tidsfristen för planbesked bör inte ändras

När kommunen har fått en begäran om planbesked som uppfyller de krav som ställs ska kommunen ge sitt planbesked inom fyra månader, om kommunen och den som har gjort begäran inte kommer överens om något annat (5 kap. 4 § PBL). Förslagen att kommunen redan i planbeskedet ska redovisa vilket planeringsunderlag som kan behövas (avsnitt 6.3) och att kommunen i planbeskedet ska få medge att planintressenten får begära att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas (avsnitt 6.4.2), medför att kommunens handläggning av planbeskedsärendet kan antas ta något längre tid i anspråk. Under utredningsarbetet har det framhållits att de utökade kraven i viss mån skulle kunna ha en avhållande effekt, och att det således skulle kunna finnas en risk att kommunerna meddelar färre positiva planbesked. Utredningen har dock bedömt att det inte finns skäl att utöka tidsfristen (se SOU 2019:9 s. 161).

Regeringen delar uppfattningen att tidsfristen inte bör utökas. För det första handlar det i princip om fakultativa bestämmelser, där det således är kommunen som avgör både om planintressenten ska ges möjlighet att inhämta länsstyrelsens yttrande och vilket planeringsunderlag som kan behövas. Om kommunen inom den nu gällande fristen inte klarar av att bedöma om planintressenten bör tillåtas inhämta yttrande, bör något medgivande inte heller lämnas. För det andra behöver kommunen i beskedet endast ange det underlag som den haft de tidsmässiga förutsättningarna att bedöma behovet av (se avsnitt 6.3). För det tredje skulle en utökning av tidsfristen i viss mån även leda till att planprocessens totala längd skulle utökas i motsvarande grad.

Det bör i sammanhanget nämnas att de insatser som kommer att behövas för att kommunen ska kunna göra de nu aktuella bedömningarna vanligtvis inte kommer att vara särskilt omfattande i tid. Detta gäller inte minst om vägledning kan ges angående vilket underlag som krävs för att bedöma vissa grundläggande planeringsförutsättningar. Regeringen avser att ta initiativ till att det tas fram en sådan vägledning (se avsnitt 6.3). Även om det kan uppstå situationer när kommunen behöver handlägga många ärenden om planbesked parallellt och då det alltså kan vara svårt för kommunen att hinna med, som *Kungälv's kommun* påpekar, bedömer regeringen att behovet inte bör vara så stort att det finns anledning att utöka den lagstadgade fristen.

Planbesked bör inte få överklagas

Kommunens beslut om planbesked får inte överklagas (13 kap. 2 § första stycket punkt 2 PBL). Det innebär att en planintressent inte kan överklaga ett negativt planbesked, men också att enskilda som i och för sig kan vara berörda av den tilltänkta planläggningen inte heller har rätt att överklaga ett positivt planbesked. Att planbesked inte är överklagbara motiveras i

förarbetena i huvudsak med att beskedet inte är bindande för myndigheter och enskilda (se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 354).

Förslaget att kommunen i planbeskedet ska få medge att planintressenten får begära att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas (avsnitt 6.4.2) medför en skyldighet för länsstyrelsen. Frågan uppkommer därmed om intressenten bör ha rätt att överklaga ett planbesked där kommunen nekar ett sådant medgivande. Som framgår av avsnitt 6.4.2 bygger förslaget bl.a. på förutsättningen att planläggningen genom medgivandet ska främjas och på att kommunen vid prövningen av om detta krav är uppfyllt bör ges ett betydande bedömningsutrymme. Det är således inte fråga om någon rättighet för intressenten att begära ett yttrande från länsstyrelsen, utan endast om en möjlighet. Denna möjlighet förutsätter dessutom att kommunen bedömer att medgivandet är lämpligt i förhållande till kravet. Ett nekat medgivande kan inte heller anses påverka den enskildes faktiska situation i sådan utsträckning som krävs för att ett beslut ska vara överklagbart (jfr prop. 2016/17:180 s. 248–255). Den påvisbara effekten av ett nekat medgivande begränsar sig nämligen till att den enskilde eventuellt inte kan vidta en viss beredningsåtgärd i planprocessens initialskede. Till detta kommer även att kommunen – i linje med det kommunala planmonopolet – i princip ensam bestämmer både om planläggning över huvud taget ska inledas, men också om ett redan påbörjat planarbete ska avbrytas. Inte heller sådana beslut är överklagbara (se 13 kap. 2 § första stycket punkt 1 PBL).

Förslaget att planeringsunderlag som kan behövas ska anges redan i planbeskedet (avsnitt 6.3) innebär visserligen att beskedet i denna del skapar en rättighet för den enskilde och en skyldighet för kommunen. Även här är det dock kommunen som bedömer och avgör vilket underlag som ska anges. Det är således inte fråga om någon ovillkorlig rätt för den enskilde att få en fullständig uppräkningslista av det planeringsunderlag som sannolikt kan behövas, utan endast en preliminär bedömning från kommunen när det gäller behovet av underlag. Bedömningen har således inte någon bindande verkan, utan kommunen kan senare i planprocessen göra en annan bedömning av vilka underlag som behövs. Dessutom kommer den påvisbara effekten för den enskilde inte bli någon annan än en viss möjlig handlingsdirigerande påverkan när det gäller vilka beredningsåtgärder den enskilde eventuellt vidtar under planprocessens initialskede. Enligt regeringens uppfattning kan planbeskedet i denna del inte anses påverka den enskildes faktiska situation i sådan utsträckning som krävs för överklagbarhet.

Även om planbeskedet med regeringens förslag får en utökad betydelse för den enskilde och även skapar en viss skyldighet för kommunen och länsstyrelsen, bör det inte införas en rätt att överklaga planbeskedet. I likhet med utredningen anser regeringen att ett överklagandeförbud inte heller strider mot den europarättsliga rätten till domstolsprövning (jfr artikel 6.1 i Europakonventionen).

Utvärdering

Regeringen har för avsikt att följa upp de föreslagna lagändringarna när de har varit i kraft under en tid och det är möjligt att dra slutsatser om hur bestämmelserna tillämpas i praktiken.

Riksdagen har tillkännagett för regeringen att regeringen bör låta utreda hur regler som medger en privat initiativrätt till detaljplan kan utformas och därefter återkomma till riksdagen med förslag i frågan (bet. 2014/15: CU10 punkt 6, rskr. 2014/15:180). De förslag som lämnas i propositionen innebär att tillkännagivandet tillgodoses. Tillkännagivandet är därmed slutbehandlat.

Riksdagen har även tillkännagett för regeringen att det behövs åtgärder som kan leda till en snabbare plan- och bygglovsprocess (bet. 2015/16: CU1 punkt 7, rskr. 2015/16:79). Enligt riksdagen finns det anledning för regeringen att skyndsamt fortsätta arbetet med regelförenklingar som kan leda till att tiden för ett byggprojekt fram till byggstart ytterligare kan kortas ned, inte minst mot bakgrund av den omfattande bostadsbristen i stora delar av landet. Enligt riksdagen bör regeringen lägga fram förslag om fler lagändringar som kan ge en snabbare handläggning av plan- och bygglovsärenden. Inriktningen på arbetet bör vara att regeringen senast den 1 januari 2017 bör utreda åtgärder som sammantaget kan förkorta plan- och bygglovsprocessen fram till startbesked med upp till ett år.

Regeringen har sedan tillkännagivandet beslutades i december 2015 genomfört ett omfattande arbete med att utveckla plan- och bygglagen. Lagen har ändrats vid 32 olika tillfällen, vilket medfört att fler än 250 paragrafer har ändrats, införts eller upphävts. Regeringen har redovisat sina insatser med anledning av tillkännagivandet i de årliga redogörelserna för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen, se skr. 2015/16:75 (N 67), skr. 2016/17:75 (N 46), skr. 2017/18:75 (N 40), skr. 2018/19:75 (N 33) och skr. 2019/20:75 (Fi 15). Redovisning har även skett i ett antal propositioner (prop. 2017/18:1 utg.omr. 18 avsnitt 3.5.1, prop. 2017/18:167 s. 6, prop. 2018/19:1 utg.omr. 18 avsnitt 4.5.1 och prop. 2019/20:52 s. 34). De förslag som lämnas i denna proposition bedöms innebära att planprocessen i vissa fall kan förkortas med 3–12 månader och i enstaka fall ännu mer (se avsnitt 8.3). Regeringen anser att de förändringar som har gjorts i plan- och byggregelverket sedan tillkännagivandet beslutades, tillsammans med förslagen i den här propositionen, innebär att plan- och bygglovsprocessen sammantaget har förkortats i sådan utsträckning att tillkännagivandet får anses vara tillgodosett och därmed slutbehandlat.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

7.1 Ikraftträdandebestämmelser

<p>Regeringens förslag: Ändringarna i plan- och bygglagen ska träda i kraft den 1 augusti 2021.</p>
--

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 april 2020.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget. *Boverket* anser dock att det kan finnas en poäng med att avvakta och utvärdera reformen med planeringsbesked innan ytterligare förfaranden gentemot länsstyrelsen i tidiga skeden införs.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen anser att det inte finns skäl att först utvärdera reformen med planeringsbesked innan de lagändringar som nu föreslås bör träda i kraft. Lagändringarna bör träda i kraft den 1 augusti 2021. Det bör ge berörda myndigheter och kommuner tillräckligt med tid för att genomföra nödvändiga förberedelser.

7.2 Övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Äldre bestämmelser om planbeskrivningens innehåll ska fortfarande gälla för ärenden om detaljplaner som har påbörjats före den 1 augusti 2021. Detsamma ska gälla för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana detaljplaner till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår dock inte att övergångsbestämmelsen ska gälla vid överprövning.

Remissinstanserna: *Boverket* och *Statens fastighetsverk* har inga synpunkter på förslaget. Övriga remissinstanser yttrar sig inte över förslaget till övergångsbestämmelser.

Skälen för regeringens förslag: Ändringar i plan- och bygglagen tillämpas vanligtvis inte i påbörjade planärenden. Förslaget att det ska framgå av planbeskrivningen bl.a. om planeringsunderlag har tagits fram av en enskild (se avsnitt 6.6) skulle kunna leda till att kommunen behöver komplettera redovisningen i redan påbörjade ärenden, om det inte införs en övergångsbestämmelse i denna del. För att förhindra att kommunen behöver göra omtag i planprocessen anser regeringen att äldre bestämmelser om planbeskrivningens innehåll bör gälla för ärenden om detaljplaner som har påbörjats före ikraftträdandet. Detsamma bör gälla för mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana planer till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Ett ärende om detaljplan bör – liksom tidigare – anses ha påbörjats vid den tidpunkt när ett formellt beslut att inleda planläggningen har fattats. I den mån planärendet har inletts med ett planprogram bör ärendet anses ha påbörjats först vid den tidpunkt då kommunen beslutat att upprätta detaljplanen (jfr prop. 2013/14:126 s. 234).

Regeringen föreslår i avsnitt 6.5 att det ska förtydligas i plan- och bygglagen att det för detaljplanearbetet ska finnas det planeringsunderlag som behövs och att underlag får tas fram av kommunen och av annan. I likhet med utredningen anser regeringen att dessa bestämmelser enbart utgör förtydliganden av gällande rätt, och att det därmed inte finns något behov av övergångsbestämmelser när det gäller de föreslagna ändringarna i 5 kap. 8 § plan- och bygglagen.

Inte heller för övriga föreslagna ändringar finns det något behov av övergångsbestämmelser. Efter ikraftträdandet ska de bestämmelser som

Prop. 2020/21:131 inte omfattas av övergångsbestämmelser således tillämpas även i sådana ärenden som har påbörjats före ikraftträdandet.

8 Konsekvenser

8.1 Konsekvenser för staten

Länsstyrelserna

För statens del uppstår i första hand konsekvenser för länsstyrelserna till följd av förslaget att en planintressent ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är förenligt med de s.k. ingripandegrunderna. Förslaget innebär att en ny ärendekategori tillkommer hos länsstyrelserna som förutsätter viss handläggning.

Vilken insats som behövs från länsstyrelsens sida kommer att bero på komplexiteten och graden av precisering av planbeskedet, där graden av precisering hänger samman med vilket underlag som planbeskedet bygger på. I vissa fall kommer innebörden av planbeskedet att vara entydigt på så sätt att den sökta åtgärden redovisas noggrant i form av bygghandlingar. I andra fall kan den sökta åtgärden vara beskriven i stora drag, t.ex. husens högsta våningsantal eller uppskattat antal lägenheter, eller bebyggelsens eller byggnadsverkets utformning i stort, såsom friliggande eller sammanbyggda hus (jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 227). Det medför att det i vissa fall kommer att vara lätt för länsstyrelsen att avgöra vilken åtgärd som planbeskedet avser. I andra fall kommer länsstyrelsen att behöva utforma sitt besked med hänsyn till de olika alternativa utformningar som planbeskedet möjliggör (jfr avsnitt 6.4.3).

I många fall bör det handla om att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket underlag som kan behövas för relativt små projekt, i områden som redan är bebyggda. I sådana fall bör det ofta bli lätt för länsstyrelsen att bedöma vilka planeringsunderlag som kan komma att behövas. Det kan således handla om en förhållandevis enkel kontroll mot länsstyrelsens egna digitala planeringsunderlag för att förvissa sig om att åtgärden t.ex. inte påverkar fornlämningar, berör skyddade arter eller avser förorenad mark. I sådana fall bör den som handlägger ärendet hos länsstyrelsen själv kunna avgöra vilket underlag som kan behövas för att planförslaget ska kunna bedömas i förhållande till de intressen som länsstyrelsen har att bevaka. Enligt utredningen kan den totala handläggningstiden för ärenden av detta slag uppskattas till cirka åtta timmar (inklusive registrering, handläggning och arkivering), dvs. ungefär en arbetsdag.

I andra fall kan planbeskedet avse åtgärder som berör många olika statliga intressen eller där genomförandet förutsätter kontakter och samordning med andra statliga myndigheter, exempelvis Försvarsmakten, Statens geotekniska institut eller Trafikverket. Samordning kan även behövas inom länsstyrelsen med företrädare som bevakar andra sakområden, exempelvis kulturmiljö- eller naturvård. I sådana fall kan det krävas ett relativt omfattande arbete för att länsstyrelsen ska kunna yttra sig över

vilka planeringsunderlag som kan behövas. Det är även sannolikt att planintressenten kan komma att återkomma med följdfrågor i de fall planbeskedet berör komplexa frågeställningar. Enligt utredningen kan handläggningstiden för sådana ärenden i genomsnitt uppskattas till cirka tre arbetsdagar hos länsstyrelsen.

De förväntade handläggningstiderna hos länsstyrelserna utgår från att kommunen i planbeskedet har bedömt behovet av planeringsunderlag, vilket i normalfallet bör underlätta länsstyrelsens arbete. Länsstyrelsens uppgift avser således främst att bedöma att det underlag som kommunen har angett i planbeskedet kommer att vara tillräckligt för att bedöma hur den sökta åtgärden förhåller sig till de statliga ingripandegrunderna.

Under 2019 lämnades totalt 1 550 planbesked av de 280 kommuner som besvarade Boverkets plan- och byggenkät, motsvarande knappt 97 procent av det totala antalet kommuner. Det ligger i linje med antalet planbesked de senaste åren. Av de meddelade planbeskeden 2019 var 84 procent positiva och 16 procent negativa. Omräknat till hela landet kan antalet positiva planbesked uppskattas till cirka 1 350.

Utredningen har bedömt att planintressenterna kommer att begära länsstyrelsens yttrande när det gäller behovet av planeringsunderlag i cirka hälften av de positiva fallen. Utredningen bedömer att 80 procent av dessa bör vara av det enklare slaget. Det innebär sammantaget att handläggningen av denna ärendekategori kan förväntas uppgå till knappt fyra årsarbetskrafter.

Länsstyrelsernas arbete med granskning av förslag till detaljplaner bör i viss utsträckning kunna underlättas något till följd av att förslaget kan antas leda till att beredningsunderlaget är bättre utvecklat i fler fall när kommunen inleder samråd. Samtidigt leder det till att det i viss mån kommer att finnas mer underlag som behöver granskas från länsstyrelsernas sida. Att planförslagen i fler fall kommer att vara mer omsorgsfullt utredda när de når länsstyrelsen bör således endast påverka länsstyrelsens arbete i mindre grad.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2021 föreslagit att länsstyrelserna tillförs 4 miljoner kronor för att säkerställa att länsstyrelserna inte påverkas negativt av ett genomförande av förslaget (prop. 2020/21:1 utg.omr. 1 anslag 5:1 Länsstyrelserna m.m.). Regeringens förslag innebär att länsstyrelserna tillförs 1 miljon kronor mer än vad utredningen föreslår, och lämnas mot bakgrund av remisskritik från bl.a. länsstyrelserna om att utredningens förslag inte är tillräckligt för att kompensera länsstyrelserna för den förväntade arbetsinsatsen. Riksdagen har godtagit regeringens förslag.

Andra statliga myndigheter

Andra statliga myndigheter kan komma att påverkas indirekt av förslaget att en planintressent i vissa fall ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över ett planbesked när det gäller vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är förenligt med de s.k. ingripandegrunderna. Det gäller de myndigheter som oftast berörs av detaljplaneläggning, bl.a. Forsvarsmakten, Statens geotekniska institut och Trafikverket. Utredningen har bedömt att denna hand-

Prop. 2020/21:131 läggning inte bör bli mer omfattande än att den kan rymmas inom befintliga ramar, bl.a. eftersom myndigheternas insatser i detta tidiga skede kan förväntas leda till att granskningsarbetet i senare skeden kan komma att förenklas. *Statens geotekniska institut* bedömer emellertid att förslaget medför att antalet ärenden som inkommer till myndigheten kommer att öka och den därför behöver tillföras resurser. *Sveriges geologiska undersökning* framför liknande synpunkter. Regeringen gör dock ingen annan bedömning än vad utredningen har gjort i denna del.

Boverket är förvaltningsmyndighet för frågor om bl.a. boende, byggande och förvaltning av bebyggelse. Boverket ska även följa utvecklingen av frågor inom verkets verksamhetsområde och vid behov föreslå åtgärder för att syftet med regler och andra styrmedel ska nås (1 och 3 §§ förordningen [2012:546] med instruktion för Boverket). Boverket ska även ge råd och stöd om, följa upp och analysera samt regelbundet sammanställa erfarenheterna från tillämpningen av plan- och bygglagen (8 kap. 19 § PBF). De frågor som berörs i denna proposition är av sådant slag att de faller under Boverkets ansvarsområde. Boverket kommer därför att få ansvar för att följa utvecklingen av hur regelverket kommer att tillämpas. I likhet med utredningen bedömer regeringen att de tillkommande uppgifterna bör rymmas inom ramen för Boverkets nuvarande anslag.

Andra statliga myndigheter, som varken direkt eller indirekt berörs av planprocessen, bör inte påverkas av förslaget.

Konsekvenser för statens intressen

Förslaget att en planintressent i vissa fall ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över ett planbesked i fråga om vilket planeringsunderlag som kan behövas, bör leda till att kommunernas arbete med de s.k. ingripande-grunderna förbättras. Det beror på att de frågor som berör statens intressen kan förväntas vara bättre utredda om länsstyrelsen har hunnit yttra sig över frågan om vilket planeringsunderlag som kan behövas redan innan den formella planprocessen inleds.

Förslaget bör inte medföra några konsekvenser av betydelse för annan samhällsplanering, t.ex. fysisk planering av infrastruktur enligt väglagen (1971:948) eller lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

8.2 Konsekvenser för kommunerna

Förslaget att kommunen i ett positivt planbesked ska redovisa vilket underlag som kan behövas för planläggningen, om det har begärts av planintressenten, medför ett visst merarbete för kommunen. Enligt utredningen handlar det om att kommunen kommer att behöva redogöra för frågor som normalt ändå måste bedömas av kommunen för att den ska kunna avgöra om ett positivt planbesked kan ges och att kommunens merarbete därmed skulle vara begränsat. Eftersom kommunen har möjlighet att ta ut en avgift för beslutet om planbesked, skulle förslaget enligt utredningen inte behöva medföra några kostnader för kommunen (se 12 kap. 8 § 1 PBL). Några av remissinstanserna, däribland *Boverket*, menar dock att utredningen har överskattat vilka frågor kommunen utreder inom ramen för en begäran om

planbesked. *Göteborgs kommun* anser att förslaget innebär att kommunen i många fall kommer att behöva göra en förenklad utredning, för att i planbeskedet kunna ange vilka planeringsunderlag som behöver tas fram. Enligt Göteborgs kommun är risken överhängande för att fel sorts underlag tas fram eller att den utredda nivån inte motsvarar kommunens kravnivå, om denna inledande utredning inte görs. Därmed kommer det enligt kommunen att bli svårt att hinna handlägga ärendet inom fyra månader.

Regeringen delar uppfattningen att utredningen till viss del kan ha överskattat vilka överväganden som kommunen vanligtvis gör när den handlägger ett planbeskedsärende. Regeringen anser dock att förslaget inte innebär, som Göteborgs kommun gör gällande, att kommunen kommer att behöva påbörja arbetet med utredningarna för att i planbeskedet kunna redogöra vilka planeringsunderlag som kan behövas. Regeringen anser tvärtom att det i många fall bör vara förhållandevis enkelt för kommunen att bedöma vilka planeringsunderlag som kommer att behöva tas fram. Att kommunen i planbeskedet redovisar vilka underlag som kan behövas innebär enligt regeringens bedömning inte att kommunen i svårbedömda fall även behöver ge detaljerade anvisningar om hur underlaget behöver utformas för att kunna användas i den fortsatta planeringen. I andra fall kan kommunen behöva göra mer ingående bedömningar av vilka underlag som kan behövas. I sådana fall kan det vara lämpligt att kommunen i planbeskedet anger att behovet av det specifika underlaget är svårbedömt och att behovet av underlaget därför inte fullt ut kan bedömas förrän planarbetet inletts. Det finns inte heller något som hindrar att kommunen i planbeskedet avråder planintressenten från att ta fram visst planeringsunderlag med hänvisning till att det specifika innehållet i underlaget kommer att behöva utredas ytterligare och att det finns risk för onödiga kostnader om intressenten påbörjar arbetet innan kommunen har möjlighet att precisera vilka frågor det handlar om. Sammanfattningsvis anser regeringen att det bör vara möjligt att göra de bedömningar som förslagen förutsätter inom den nuvarande fyramånadersfristen (se avsnitt 6.7).

Förslaget att kommunen ska redovisa vilket underlag som kan behövas medför att kommunens arbete med planeringsunderlag i viss mån kan få en annan karaktär. Om en planintressent tar fram visst underlag på egen hand, kan kommunen behöva lägga ytterligare tid och resurser på att granska detta underlag jämfört med vad som gäller när kommunen själv tar fram underlaget.

Som *Laholms kommun* framhåller kan kommunens tid för inläsning behöva utökas, om kommunen inte deltar i den inledande processen med att ta fram planeringsunderlaget. I de fall kommunen själv är beställare av planeringsunderlag är planhandläggaren ofta tidigt inkopplad i arbetet med att ta fram förfrågningsunderlag, precisera beställningsskrivelsen, upprätta en tidsplan, genomföra uppstartmöte med konsulten och efterföljande avstämningar, vilket innebär att stora delar av planeringsunderlaget ofta redan är känt för handläggaren när det levereras av konsulten.

Mölnhals kommun anser att förslaget att en planintressent ska kunna ta fram olika utredningar medför ett ökat behov av kommunala riktlinjer gällande vilka kvalitetskrav som ställs vid upprättandet av olika utredningar. Som anges i avsnitt 6.3 avser regeringen att ta initiativ till att det tas fram en vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, t.ex. geotekniska under-

Prop. 2020/21:131 sökningar, naturvärdesinventeringar och utredningar om vatten och avlopp. En sådan nationell vägledning bör leda till att kommunen inte behöver ta fram en egen vägledning eller egna kommunala riktlinjer.

Några remissinstanser, bl.a. *Kungälv*s kommun, befarar att förslaget kan leda till att kommunens arbete blir mindre attraktivt för kommunanställda planarkitekter. Det skulle enligt kommunen i förlängningen kunna innebära att kommunen får svårare att behålla sin kompetens. Enligt kommunen medför förslaget att kommunens arbete behöver inriktas mot att bevaka och granska i stället för att projektleda och utveckla detaljplanen, om planintressenten ges ett större utrymme under det inledande arbetet. Regeringen delar inte dessa farhågor. Reformen medför visserligen att planarkitekten kan få en delvis annan roll, eftersom kommunen i ökad utsträckning kan behöva vägleda planintressenten i arbetet med att ta fram de planeringsunderlag som kan behövas. Planarkitekten kommer dock även i fortsättningen att fungera som projektledare och vara den som håller samman arbetet med detaljplanen. Enligt regeringens bedömning medför förslaget inte att kommunens arbete bör bli mindre attraktivt för kommunanställda planarkitekter.

Förslaget att en planintressent i vissa fall ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig i fråga om vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är förenligt med ingripandegrunderna, medför vissa konsekvenser för kommunerna. Förslaget innebär att det uppstår ett begränsat merarbete för kommunen vid handläggningen av ett planbesked i de fall planintressenten begär att få inhämta länsstyrelsens yttrande. I de fall länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas, ska länsstyrelsen skicka en kopia av yttrandet till kommunen. I detta skede – dvs. efter att planbeskedet har beslutats men före den tidpunkt då det egentliga planarbetet har kommit igång – har vanligtvis ingen kommunal handläggare utsetts för planarbetet. Det medför att förslaget kan leda till att kommunen behöver införa rutiner för att hålla länsstyrelsens yttranden ordnade för att säkerställa att dessa synpunkter kan beaktas när planläggningen påbörjas.

Förslaget bör leda till att kommunen i vissa fall kommer att få en bättre bild av vilka frågor som länsstyrelsen anser behöver utredas för att det ska vara möjligt att bedöma lämpligheten av ett förslag till detaljplan. Därmed bör kommunen bättre kunna överblicka vilka frågor som behöver vara utredda innan det är lämpligt att samråda om ett förslag till detaljplan. Det kan å ena sidan medföra att det i vissa fall behövs ytterligare insatser, jämfört med situationen när kommunen inte har kännedom om vilka frågor som länsstyrelsen anser behöver utredas, innan det är lämpligt att genomföra samråd. Å andra sidan leder förslaget till att risken minskar för att länsstyrelsen i samrådsskedet framför synpunkter som innebär att helt nya sakfrågor behöver utredas. Det bör medföra att tiden mellan samråd och granskning i vissa fall kan förkortas. Sammantaget bör förslaget leda till att planprocessen kan förkortas, genom att kommunerna kan ta fram de planeringsunderlag som behövs redan innan samråd sker. Effektiviseringen består huvudsakligen i att arbetet med att ta fram olika planeringsunderlag kan bedrivas parallellt.

Förslaget kan tänkas innebära att länsstyrelsen i vissa fall gör en annan bedömning än kommunen när det gäller frågan om vilket underlag som behövs för att lämpligheten av den åtgärd som planbeskedet avser ska

kunna bedömas. Länsstyrelsens synpunkter kan då leda till att planintressenten gör bedömningen att behovet av underlag är så omfattande eller att förutsättningarna är av sådant slag att det inte längre är önskvärt att inleda planläggningen. Redan i dag förekommer det att planläggning avbryts till följd av att behovet av planeringsunderlag anses vara alltför omfattande eller att planeringsförutsättningarna visar sig vara av sådant slag att den önskade åtgärden inte är genomförbar, av ekonomiska eller av andra skäl. I dag framkommer sådana synpunkter ofta först efter genomfört samråd. Förslaget bör leda till att kommunens arbete kan förenklas, om synpunkter som innebär att planläggningen inte är genomförbar kan komma fram redan före den tidpunkt då den egentliga planläggningen påbörjas. På så sätt kan kommunen undvika att resurser läggs på s.k. förgävesprojektering.

Förslaget att kommunen ska redovisa vilket planeringsunderlag som kan behövas medför att kommunens handläggning av planbeskedsärenden i vissa fall blir mer tidskrävande, vilket innebär att kommunen kan behöva ändra sin taxa för planbesked. Även förslaget att kommunen får medge att planintressenten får inhämta länsstyrelsens yttrande medför visst merarbete för kommunen.

Förslaget att det ska framgå av en planbeskrivning om underlag har tagits fram av en enskild innebär en ny skyldighet för kommunen. Den arbetsinsats som kommer att krävas från kommunens sida för att kravet ska vara tillgodosett bör vara så liten att den inte har någon reell betydelse i förhållande till den totala insats som det innebär att ta fram ett förslag till detaljplan.

Förslaget att det i arbetet med att ta fram en detaljplan – utöver att det ska finnas en eller flera grundkartor och en fastighetsförteckning – även ska finnas det planeringsunderlag som i övrigt behövs, medför inget ökat krav på underlag. Förslaget innebär enbart ett förtydligande av det gällande kravet på underlag (se 5 kap. 13 § första stycket PBL).

Förslaget att det ska framgå att underlag får tas fram av kommunen och av annan än kommunen innebär ett förtydligande av en ordning som redan tillämpas i många kommuner. Förtydligandet bör leda till att vissa oklarheter undanröjs när det gäller kommunens möjligheter att använda sådant underlag som tagits fram av planintressenten eller av dennes konsulter.

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Som framgår av redogörelsen ovan medför förslagen i några fall nya skyldigheter för kommunen, vilket utgör en viss inskränkning i förhållande till den kommunala självstyrelsen. De krav som föreslås bör leda till ökad transparens avseende det utredningsarbete som krävs för att ta fram ett förslag till detaljplan, vilket bör förbättra förutsättningarna för byggandet i stort och därmed även ha betydelse för konkurrensen inom byggsektorn. Även kravet på att kommunen ska redovisa om någon enskild har tagit fram underlag kan motiveras av ökad transparens, genom att det blir tydligare för omgivningen om kommunens ställningstaganden bygger på underlag som har tagits fram av någon som har ett eget intresse av hur planen utformas. Inskränkningen görs alltså för att tillgodose angelägna intressen. Detta kan inte heller åstadkommas på ett, för den kommunala självstyrelsen, mindre ingripande sätt. Regeringen anser att fördelarna med förslagen är större än de nackdelar som förslagen innebär

Prop. 2020/21:131 i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Intrånget får därmed anses vara proportionerligt.

Genom att kommunen kan avgiftsfinansiera de omkostnader som de ökade kraven medför aktualiseras inte den s.k. kommunala finansieringsprincipen, dvs. principen att staten ska kompensera nya kommunala åligganden ekonomiskt.

Förslagen innebär ingen förändring när det gäller kommunens ansvar för att framtagna planeringsunderlag är korrekt utformade.

8.3 Konsekvenser för företag

Förslagen i propositionen har främst betydelse för de företag som agerar som planintressenter, dvs. sådana företag som tar initiativ till detaljplanläggning och som kan ha nytta av planläggningen.

Förslaget att en planintressent ska kunna begära att kommunen redovisar vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen bör underlätta för planintressenten. Redovisningen kan underlätta för planintressenten genom att denne själv i vissa fall kan påbörja arbetet med att ta fram underlaget. Det kan exempelvis handla om att planintressenten uppdrar åt en konsult att genomföra en geoteknisk undersökning eller att inventera förekomsten av s.k. rödlistade arter. Därmed kan tiden mellan planbeskedet och den tidpunkt då det egentliga detaljplanarbetet påbörjas användas till att underlätta det kommande planarbetet och att den totala tiden från idé till färdig byggnad förkortas.

Även förslaget att en planintressent i vissa fall ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över ett planbesked, bör leda till att företag ges bättre förutsättningar att bedöma om det är ändamålsenligt att inleda arbetet med en detaljplan. Det är inte ovanligt att en kommun gör en annan bedömning än länsstyrelsen när det gäller frågan om vilket underlag som krävs för att bedöma lämpligheten i ett byggprojekt. Förslaget innebär att planintressenten kan få kännedom om länsstyrelsens synpunkter i ett tidigare skede än vad som i dag är fallet.

Redovisningen från kommunen och yttrandet från länsstyrelsen kan ge upphov till följdfrågor från planintressentens sida, t.ex. frågor om hur vissa undersökningar bör utföras. Som anges i avsnitt 6.3 avser regeringen att ta initiativ till att det tas fram en vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, t.ex. geotekniska undersökningar, naturvärdesinventeringar och utredningar om vatten och avlopp. En sådan vägledning bör underlätta för planintressenten att förstå innebörden av planbeskedet och yttrandet från länsstyrelsen.

Det bör samtidigt framhållas att det underlag som planintressenten kan ta fram tills kommunen påbörjar arbetet med planläggningen bör ta sikte på grundläggande förutsättningar och inte utgå från eller anpassas till ett visst projektförslag. Om planeringsunderlaget enbart utformas utifrån det förslag som planbeskedet avser, finns det risk för att underlaget behöver kompletteras eller inte kan användas om kommunen senare anser att planförslaget bör utformas på något annat sätt. Även om planeringsunderlaget inriktas på att beskriva de grundläggande förutsättningarna, ligger det i sakens natur att detta underlag ändå ofta behöver kompletteras senare

under processen. Planering är en successiv process där ställningstaganden på den övergripande nivån – utifrån kunskap om de grundläggande förutsättningarna – ofta leder till ytterligare frågor om hur planeringsförutsättningarna ser ut i detalj och att underlaget därmed kan behöva förfinas och kompletteras.

Planintressenten behöver förvissa sig om att de underlag som tas fram beskriver planeringsförutsättningarna på ett korrekt sätt. Det innebär att underlaget även behöver redovisa sådana aspekter och förutsättningar som är ofördelaktiga för genomförandet av de åtgärder som planbeskedet avser. Om underlaget är ofullständigt kan kommunen senare behöva göra om det underlag som planintressenten har låtit ta fram, med följderna att planintressenten kan drabbas av dubbla kostnader för det underlag som tas fram.

Förslagen kan i vissa fall leda till att en planintressent påbörjar arbetet med att ta fram ett planeringsunderlag, men där kommunen i ett senare skede – när det egentliga planarbetet har påbörjats – bedömer att det inte är möjligt eller önskvärt att fullfölja planläggningen. Därmed finns risk för att planintressenten kan drabbas av kostnader för förgävesprojektering. Enligt utredningen bör denna risk vara begränsad och i vart fall inte större än i dag. Regeringen delar den bedömningen. I de fall förutsättningarna är oklara kan planintressenten själv eliminera risken genom att avvakta med att ta fram underlaget till dess att kommunen inleder planläggningen.

Redovisningen kan även bidra till att planintressenten drar slutsatsen att behovet av underlag är så omfattande eller att förutsättningarna är av sådant slag att det inte längre är önskvärt att inleda planläggningen. Därigenom bör planintressenten lättare kunna överblicka vilka konsekvenser som det efterföljande detaljplanarbetet kan komma att medföra.

Förslaget att det ska framgå av plan- och bygglagen att planeringsunderlag får tas fram av någon annan än kommunen bör leda till att planintressenten i fler fall kan ta fram det underlag som behövs för planläggningen. Förslaget utgör enbart ett förtydligande av vad som redan gäller. Även om planintressentens möjligheter att ta fram underlag inte påverkas av förslaget, bör ändringen bidra till att klargöra att planintressenten själv kan förkorta den tid som går åt för planläggningen. Förslaget bör även kunna gynna företag som arbetar som tekniska konsulter, genom att arbetet med planeringsunderlag i något högre utsträckning än i dag kan komma att tas fram genom planintressentens försorg.

I det företagsregister som Statistiska Centralbyrån för finns 579 företag registrerade inom näringsgrenen utvecklare av byggprojekt (SNI-kod 41.1), varav endast 19 företag har tio eller fler anställda. Drygt 25 600 företag finns registrerade inom näringsgrenen entreprenörer för bostadshus och andra byggnader (SNI-kod 41.2), varav drygt 1 750 har tio eller fler anställda. Därutöver finns 859 företag registrerade i näringsgrenen handel med egna fastigheter (SNI-kod 68.1), varav elva företag har tio eller fler anställda. Drygt 95 400 företag finns registrerade inom näringsgrenen förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter (SNI-kod 68.2), varav drygt 1 050 har tio eller fler anställda. Uppgifterna uppdaterades i december 2020. Någon uppgift om hur många av dessa företag som kan komma att beröras av förslagen har utredningen inte kunnat hitta, men det kan konstateras att förslagen potentiellt kan beröra ett stort antal företag. Regeringen gör ingen annan bedömning än den som utredningen har gjort i detta avseende.

Förslagen kan medföra begränsade administrativa kostnader för företagen genom att kommunen har möjlighet att ta ut en avgift för handläggningen av planbesked. Det kommer dock att vara frivilligt för företagen att begära de upplysningar som förslagen möjliggör. Därigenom behöver några ytterligare kostnader inte uppstå.

Förslagen kan i vissa fall bidra till att tiden för planläggningen förkortas, vilket är gynnsamt för företagen. Ett företag som tar fram planeringsunderlag utan medverkan av kommunen kan samtidigt drabbas av kostnader. Dels genom att kommunen behöver granska och kvalitetssäkra underlagen, dels genom att utredningen kan behöva kompletteras eller göras om, om kommunen bedömer att underlagen inte är tillräckliga för planläggningen. Eftersom det kommer att vara valfritt för berörda företag att tillämpa den föreslagna regleringen uppstår inga krav på förändringar i företagets verksamhet.

Handläggningstiden för planläggning påverkar bl.a. förutsättningarna för en effektiv konkurrens i byggsektorn. Långa processer tar dels stora personella och ekonomiska resurser i anspråk för planintressenten, dels kan ett markinnehav 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 (jfr prop. 2013/14:126 s. 279).

Den föreslagna regleringen bör inte ha någon väsentlig påverkan på konkurrensförhållandena för företagen. Stora företag har visserligen ofta större möjligheter att ta ekonomiska risker. Risken för förgävesprojektering kan således avhålla mindre aktörer från att på eget initiativ ta fram planeringsunderlag, vilket skulle kunna gynna större aktörer.

Förslagen i propositionen bör leda till att tiden från idé till färdigställande kan kortas något. Eftersom varje planläggning är unik är det svårt att bedöma hur förslagen kommer att påverka den totala tiden för planprocessen. Regeringen bedömer att planprocessen i vissa fall bör kunna förkortas med 3–12 månader och i enstaka fall ännu mer. I andra fall kommer förslagen inte ha någon påverkan på den totala tiden. Effektiviseringen ligger inte bara i att planintressenten kan påbörja utredningsarbetet, utan även att kommunen får kännedom om vilka underlag som länsstyrelsen anser att det kommer att finnas behov av. Därigenom kan arbetet med att ta fram olika utredningar i större utsträckning bedrivas parallellt, i stället för att kommunen efter samrådet behöver komplettera planeringsunderlaget på grund av synpunkter från länsstyrelsen. Effektiviseringen gynnar således inte enbart de aktörer som har förmåga att påbörja arbetet med att ta fram planeringsunderlag.

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. Även om det framför allt är större aktörer i byggsektorn som kan tänkas ha förmåga att själva inleda arbete med att ta fram planeringsunderlag bör förslagen indirekt även gynna mindre aktörer.

Företag kan även påverkas av den föreslagna regleringen i egenskap av grannar. För förslagets konsekvenser i detta avseende, se avsnitt 8.4.

Enskilda berörs främst av förslagen i egenskap av grannar, dvs. att den enskilde bor eller äger mark i närheten av ett område som ska planläggas.

Enligt plan- och bygglagen ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen vid prövning av frågor enligt lagen (se 2 kap. 1 §). En annan central princip är att detaljplanen ska vara utformad med skälig hänsyn till befintliga bebyggelse-, äganderätts- och fastighetsförhållanden som kan inverka på planens genomförande (se 4 kap. 36 § första stycket PBL).

En detaljplan kan innebära att ett område tillförs nya värden och att berörda grannar påverkas på ett positivt sätt. I många fall leder emellertid förändringar i bebyggelsemiljön till att enskilda i närheten känner oro. Det kan exempelvis handla om befarade olägenheter till följd av förlorad utsikt, ökad trafik eller buller. I dessa fall kan det vara en trygghet att kommunen har en central roll i arbetet med att ta fram detaljplanen. Även om planläggningen ofta syftar till att möjliggöra de åtgärder som initiativtagaren till planen önskar, finns ändå en förväntning på att kommunen även ska bevaka och ta skälig hänsyn till motstående enskilda och allmänna intressen.

Förslaget att det ska framgå av plan- och bygglagen att planeringsunderlag även får tas fram av annan än kommunen, vilket bl.a. inbegriper enskilda, kan medföra farhågor om att sådant planeringsunderlag inte kommer att vara tillförlitligt, eftersom det kan vara svårt för den som har ett intresse i saken att förhålla sig objektiv till planeringsförutsättningarna. Som utredningen framhåller kan denna aspekt anses tala emot förslaget. Samtidigt finns anledning att understryka att planeringsunderlag redan i dag ofta tas fram av planintressenten eller av dennes konsulter. På så sätt innebär förslaget en kodifiering av en ordning som redan tillämpas i många kommuner. Kommunen kommer dessutom även i fortsättningen att ha kvar ansvaret för att säkerställa både att planeringsunderlaget visar planeringsförutsättningarna på ett korrekt sätt och att avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen är lämplig.

Förslaget att det ska framgå av planbeskrivningen om någon enskild har tagit fram planeringsunderlag bör leda till ökad transparens när det gäller planintressentens medverkan i planläggningen. Som nämns i avsnitt 6.6 skapar detta incitament för kommunen att säkerställa att avvägningarna på grundval av underlaget sker på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Det underlättar också för övriga berörda enskilda att bilda sig en uppfattning om vilka motstående enskilda intressen som gör sig gällande i planärendet.

Förslaget att en planintressent ska kunna begära att kommunen och länsstyrelsen redovisar vilket planeringsunderlag som kan behövas bör leda till att fler frågor är utredda när kommunen inleder ett samråd om ett förslag till detaljplan, eftersom kommunen kan förväntas ta fram de underlag som länsstyrelsen efterfrågar. Därigenom stärks allmänhetens och enskildas möjlighet till delaktighet och insyn i den kommunala planeringen (jfr 5 kap. 12 § PBL). Regeringen anser att det inte finns någon risk för att ett tidigt besked från kommunen eller länsstyrelsen om vilket planeringsunderlag som kan behövas skulle kunna leda till att kommunen eller länsstyrelsen blir mindre benägna att göra en annan bedömning i ett senare skede. Om en enskild aktör inom ramen för samrådet påpekar att en

Prop. 2020/21:131 viss planeringsförutsättning behöver utredas ytterligare, får det förutsättas att kommunen respektive länsstyrelsen gör en objektiv värdering av utredningsbehovet och att kommunen därefter ser till att det planeringsunderlag som behövs tas fram.

Vidare anser regeringen att förslagen är förenliga med FN-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (den s.k. Århuskonventionen) och att den enskildes möjligheter att få tillgång till information i miljöfrågor stärks.

Förslagen bedöms inte medföra några sociala konsekvenser av betydelse. I någon mån kan förslagen leda till att bostadsbyggandet ges bättre förutsättningar (se avsnitt 8.6) vilket i begränsad utsträckning skulle kunna göra det lättare för enskilda att hitta en bostad.

Sammanfattningsvis bedöms förslagen ha små eller inga konsekvenser för enskilda.

Enskilda kan även beröras av förslagen i egenskap av planintressent, på liknande sätt som företag kan beröras. För förslagets konsekvenser i detta avseende, se avsnitt 8.3.

8.5 Konsekvenser för miljön

Förslaget att det ska framgå av plan- och bygglagen att planeringsunderlag även får tas fram av annan än kommunen, vilket bl.a. inbegriper enskilda, kan medföra farhågor om att sådant planeringsunderlag inte kommer att vara tillförlitligt i alla delar, eftersom det kan vara svårt för den som har ett intresse i saken att förhålla sig objektiv till planeringsförutsättningarna. Som utredningen framhåller kan denna aspekt uppfattas som negativ från miljösynpunkt. Samtidigt finns anledning att understryka att planeringsunderlag redan i dag ofta tas fram av planintressenten eller av dennes konsulter. På så sätt innebär förslaget en kodifiering av en ordning som redan tillämpas i många kommuner. Förslaget innebär inte någon förändring av vilka hänsyn som ska tas till miljön vid planläggning. Kommunen kommer dessutom även i fortsättningen att ha kvar ansvaret för att säkerställa både att planeringsunderlaget visar planeringsförutsättningarna på ett korrekt sätt och att avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen blir lämplig. Förslaget bör således inte ge några negativa konsekvenser för miljön.

Förslaget att även annan än kommunen ska kunna ta fram planeringsunderlag bör ses tillsammans med förslaget att det ska framgå av planbeskrivningen om någon enskild har tagit fram sådant underlag. Det senare bör leda till ökad transparens när det gäller planintressentens medverkan i planläggningen. Förslaget bör ge enskilda och miljöorganisationer bättre möjligheter att kunna bedöma vilka underlag som kan behöva granskas särskilt noggrant, för att säkerställa att underlaget har tagits fram på ett korrekt sätt. Det innebär att den enskildes möjligheter att få tillgång till miljöinformation stärks (jfr Århuskonventionen).

Förslaget att en planintressent ska kunna begära att kommunen och länsstyrelsen redovisar vilket planeringsunderlag som kan behövas bör leda till att fler frågor är utredda när kommunen inleder ett samråd om ett förslag till detaljplan, eftersom kommunen kan förväntas ta fram de under-

lag som länsstyrelsen efterfrågar. Ett bättre underlag bör gynna hur olika miljöfrågor hanteras vid planläggning.

Eftersom förslagen huvudsakligen handlar om planering av bebyggelse är det framför allt miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö* som berörs av förslagen. Även andra miljö kvalitetsmål kan gynnas om olika miljöfrågor uppmärksammas i ett tidigare skede vid planering av ny bebyggelse, vilket bör bli följden av förslaget att en planintressent inom ramen för ett planbesked ska kunna begära att kommunen och länsstyrelsen redovisar vilket planeringsunderlag som kan behövas. Att regeringen avser att ta initiativ till att det tas fram en vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, t.ex. geotekniska undersökningar, va-utredningar och inventeringar av natur- och kultur miljö värden, bör leda till att olika miljöfrågor kan hanteras på ett ändamålsenligt sätt i fler fall. Även ett sådant arbete bör därmed ha en positiv inverkan på möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen.

Övriga förslag i propositionen bör ha begränsad eller ingen betydelse för möjligheten att nå miljö kvalitetsmålen.

8.6 Konsekvenser för bostadsbyggandet

I många kommuner finns det i dag ett underskott av bostäder. Bostadsbristen gör det svårt för människor att hitta en lämplig bostad och försvarar etableringen på bostadsmarknaden framför allt för unga, nyanlända och hushåll med låga inkomster. Den minskar också rörligheten på bostadsmarknaden och försvarar matchningen på arbetsmarknaden, vilket i förlängningen leder till lägre sysselsättning och minskad tillväxt. Det finns således ett starkt intresse av att det byggs fler bostäder i Sverige.

Förslagen i propositionen bör leda till att tiden från idé till färdigställande i många fall kan kortas något. Genom kortare handläggningstider kan den kommunala kapaciteten att handlägga detaljplaner öka något. Kortade ledtider i planprocessen ger även bättre förutsättningar för att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till planläggning (se avsnitt 8.3). Detta kan på sikt leda till ökad konkurrens inom byggsektorn, vilket även bör få betydelse för bostadsbyggandet.

Förslagen bör i viss utsträckning stärka samhällets kapacitet att ta fram detaljplaner, i vart fall genom en viss förkortning i tid av planprocessen. Utredningen bedömer att förslagen sammantaget kan få viss betydelse för hur många bostäder som tillkommer på bostadsmarknaden. Regeringen delar den bedömningen. Förslagen tar vidare – utöver bostadsbyggande – även sikte på detaljplaneläggning för andra ändamål, t.ex. butiker och industriverksamheter.

Förslagen skulle i vissa fall kunna leda till ökade kostnader för byggandet, om planintressenten tar fram underlag som enligt kommunens bedömning inte kan ligga till grund för planarbetet. Ökade omkostnader för planintressenten ökar i slutändan kostnaden för den som ska hyra eller köpa den färdiga bostaden. De kostnader som förslagen kan ge upphov till är dock försumbara i sammanhanget, sett i relation till de kostnader som i övrigt uppstår inom ramen för byggprocessen. Det finns således inte anled-

Prop. 2020/21:131 ning att befara att förslagen skulle påverka bostadsbyggandet negativt utifrån den aspekten.

8.7 EU-rätten

Förslagen i propositionen har en viss koppling till Århuskonventionen (se även avsnitt 8.4 och 8.5). Sverige tillträdde konventionen 2005, vilket även Europeiska unionen har gjort. Konventionen utgör därför en integrerad del av unionens rättsordning. Regeringen anser att förslagen är förenliga med konventionen och EU-rätten i övrigt.

8.8 Övriga konsekvenser

Förslagen i propositionen bör inte ha någon betydelse för den offentliga servicen. Förslagen bedöms inte heller påverka förutsättningarna för en digital plan- och byggprocess, för tillgängligheten för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga eller för jämställdheten mellan kvinnor och män.

I den utsträckning förslagen bidrar till att underlätta bostadsbyggandet har förslagen viss betydelse för det folkhälsopolitiska målområdet Boende och närmiljö (se prop. 2017/18:249 s. 75–81). Genomförandet av förslagen har därmed viss betydelse för det övergripande folkhälsopolitiska målet om att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation (se samma prop. s. 30).

9 Författningskommentar

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

4 kap. Reglering med detaljplan och områdesbestämmelser

33 § Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser,
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelserna, och

6. om något av de underlag som avses i 5 kap. 8 § har tagits fram av en enskild, vilket underlag det i så fall är och vem som har tagit fram det.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna

genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad en planbeskrivning ska innehålla.

Första stycket 6, som är en ny punkt, innebär att planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av om något av de underlag som avses i 5 kap. 8 § har tagits fram av en enskild, vilket underlag det i så fall är och vem som har tagit fram det.

Av 5 kap. 8 § framgår att i arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning. Vidare ska det planeringsunderlag som behövs finnas. Med planeringsunderlag avses samma sak som i 5 kap. 13 §, dvs. faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter (prop. 1985/86:1 s. 611).

Kravet på redovisning i planbeskrivningen gäller endast underlag som har tagits fram av en enskild. Med underlag avses såväl grundkartor och fastighetsförteckningen som planeringsunderlag. Med en enskild avses bl.a. den aktör – fastighetsägare, byggherre eller annan – som tar initiativ till detaljpaneläggningen (planintressenten), men också t.ex. en konsult som på uppdrag av någon enskild har tagit fram ett underlag. Det kan även handla om en konsult som på uppdrag av kommunen tar fram ett underlag. Det gäller alltså oavsett om en enskild planintressent på grund av t.ex. ett exploateringsavtal är den som i praktiken bekostar konsultens arbete eller om planläggningen sker i kommunens egen regi.

Att kravet på redovisning bara gäller om underlag har tagits fram av en enskild innebär motsatsvis att det inte är tillämpligt när underlag har tagits fram av en myndighet.

När det gäller redovisningens omfattning ska kommunen i planbeskrivningen ange vilka underlag som har tagits fram av enskilda och vem som har tagit fram respektive underlag. I fråga om fysiska personer ska de uppgifter anges som krävs för att det ska gå att förstå vilken person som åsyftas. Det bör vanligtvis räcka med namn och adressuppgifter. Om den som har tagit fram underlaget är en berörd fastighetsägare, kan det ofta vara lämpligt att även ange det. I fråga om juridiska personer bör det vanligtvis räcka med företagsnamn och organisationsnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

5 kap. Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser

3 § En begäran om planbesked ska vara skriftlig och innehålla en beskrivning av det huvudsakliga ändamålet med den avsedda åtgärden och en karta som visar det område som berörs.

Om åtgärden avser ett byggnadsverk, ska begäran också innehålla en beskrivning av byggnadsverkets karaktär och ungefärliga omfattning.

Om den som gör begäran vill få besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas vid planläggningen och ha möjlighet att begära ett sådant yttrande från länsstyrelsen som avses i 5 b § första stycket, ska även det anges i begäran.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en begäran om planbesked ska vara skriftlig och vad en sådan begäran ska innehålla.

Tredje stycket, som är nytt, innebär att om den som gör begäran vill få besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas vid planläggningen och ha möjlighet att begära ett sådant yttrande från länsstyrelsen som avses i 5 b § första stycket, ska det anges i begäran.

För att kommunen ska vara skyldig att ta ställning till vilket planeringsunderlag som kan behövas vid planläggningen respektive kunna medge möjligheten att begära länsstyrelsens yttrande, måste alltså den som gör begäran om planbesked framställa ett önskemål om det i sin begäran. Med planeringsunderlag avses samma sak som i 13 §, dvs. faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter (prop. 1985/86:1 s. 611).

Planläggning definieras i 1 kap. 4 § som arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser. I denna paragraf avses med planläggning arbetet med att ta fram en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Av 5 b § första stycket framgår att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 22 §, om den som har fått ett medgivande enligt 5 a § begär det.

Av 22 § följer att länsstyrelsen under planprocessen ska yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att planen kan antas bli olämplig i förhållande till vissa intressen.

Av 5 a § följer att om den som har gjort begäran om planbesked vill ha möjlighet att begära att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas, får kommunen i planbeskedet medge det.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 6.4.2.

5 § Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser att inleda en planläggning.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet

1. ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att

a) inledas, och

b) ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser, och

2. redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid planläggningen, om den som har gjort begäran om planbesked vill få besked om det.

Om kommunen inte avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange skälen för det.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som ska framgå av ett planbesked.

Andra stycket 1 a, som är en ny punkt, innebär att om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att

inledas. Det är ofta inte möjligt att på förhand ange en exakt tidpunkt när kommunen avser att inleda planläggningen. Det är i sådana fall tillräckligt att ange en ungefärlig tidpunkt (jfr prop. 2009/10:170 Del 1 s. 229 och 440).

Andra stycket 1 b, som är en ny punkt, motsvarar hittillsvarande andra stycket.

Andra stycket 2, som är en ny punkt, innebär att om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid planläggningen, om den som har gjort begäran om planbesked vill få besked om det. Med planeringsunderlag avses samma sak som i 13 §, dvs. faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter (prop. 1985/86:1 s. 611).

Bestämmelsen innebär ett förtydligande av kommunens möjligheter att ge vägledning om vilket planeringsunderlag som kan behövas vid en viss planläggning. Planläggning definieras i 1 kap. 4 § som arbetet med att ta fram en regionplan, en översiktsplan, en detaljplan eller områdesbestämmelser. I denna paragraf avses med planläggning arbetet med att ta fram en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Det ligger i sakens natur att det är svårt att med säkerhet bedöma vilket planeringsunderlag som kan behövas för den kommande planläggningen innan kommunen har preciserat hur planförslaget bör utformas och fördjupat sig i frågan om vilka förutsättningar som gäller på platsen. Kommunen har därför ett stort bedömningsutrymme när det gäller att redan i planbeskedet redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas. Kommunens bedömning får göras utifrån bl.a. hur tydliga planeringsförutsättningarna är och vilket underlag som den som begärt planbeskedet har kommit in med i samband med sin begäran. Ju mer den som har begärt planbeskedet preciserat innehållet i den avsedda planläggningen i sin begäran, desto större möjlighet har kommunen att redan i planbeskedet redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid planläggningen.

Planeringsunderlag som sannolikt kan behövas och som kan identifieras redan i planbeskedet rör i första hand platsspecifika förutsättningar. Det handlar exempelvis om

- analys av förutsättningarna för att anordna vatten och avlopp (vattretledning)
- inventering av förekommande naturvärden inom och i anslutning till det avsedda planområdet
- inventering av förekommande kulturmiljövärden inom och i anslutning till det avsedda planområdet
- undersökning av de geotekniska förutsättningarna
- analys av förutsättningarna för att anordna trafik och parkering
- arkeologisk utredning (jfr 2 kap. 11 § kulturmiljölagen [1988:950]).

Att kommunen i planbeskedet ska redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas innebär att det är fråga om en preliminär bedömning. Det hänger samman med att ett positivt planbesked, dvs. ett besked om att kommunen avser att inleda en planläggning, endast innebär att ett planarbete med en viss inriktning kommer att inledas. De synpunkter och

Prop. 2020/21:131 omständigheter som kommer fram under planarbetet kan leda till att planarbetet måste avbrytas. Planbeskedet är således inte bindande och ska därför inte uppfattas som ett slutligt ställningstagande från kommunens sida (se prop. 2009/10:170 Del 1 s. 229 och 439). Även kommunens bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen är därmed preliminär. Det finns således inte något som hindrar kommunen från att senare i planprocessen göra bedömningen att ytterligare underlag behövs. Förhållandet kan även vara det omvända, dvs. att kommunen när planförslaget har börjat ta form gör bedömningen att ett visst underlag inte längre är nödvändigt för att genomföra planläggningen.

Om det inte är sannolikt att ett visst underlag kommer att behövas, ska kommunen inte heller redovisa underlaget i planbeskedet. Om det är oklart om ett visst planeringsunderlag behövs, kan det vara bättre att underlaget tas fram först när kommunen har inlett arbetet med detaljplanen och det kan konstateras att det verkligen finns ett sådant behov.

Om kommunen anser att det är svårt att bedöma vilket underlag som sannolikt kan behövas och att den som har begärt planbeskedet i syfte att undvika onödiga kostnader därför inte bör ta fram något planeringsunderlag, kan det vara lämpligt att planbeskedet innehåller en upplysning om det.

Det är bara i de fall där den som har gjort begäran om planbesked angett att den vill få ett besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas vid planläggningen (se 3 §), som kommunen är skyldig att redovisa det.

I 5 a § finns ytterligare krav på vad som ska framgå av planbeskedet, om den som har gjort begäran om planbesked också vill ha möjlighet att begära ett yttrande från länsstyrelsen. För kommentar hänvisas till kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3 och 6.4.2.

5 a § *Om den som har gjort begäran om planbesked vill ha möjlighet att begära ett yttrande från länsstyrelsen enligt 5 b § första stycket, får kommunen i planbeskedet medge det.*

Ett medgivande förutsätter att länsstyrelsens yttrande kan antas främja planläggningen.

Medgivandet gäller till den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas enligt 5 § andra stycket 1 a, om kommunen inte bestämmer annat i planbeskedet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att kommunen, under vissa förutsättningar, i planbeskedet får medge att den som har gjort begäran om planbesked får begära ett yttrande från länsstyrelsen.

Första stycket anger att om den som har gjort begäran om planbesked vill ha möjlighet att begära ett yttrande från länsstyrelsen enligt 5 b § första stycket, får kommunen i planbeskedet medge det.

Av 5 b § första stycket framgår att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 22 §, om den som har fått ett medgivande enligt 5 a § begär det. Av 22 § följer att länsstyrelsen under planprocessen ska yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att planen kan antas bli olämplig i förhållande till vissa intressen. Av länsstyrelsens yttrande enligt 5 b § första stycket ska

det alltså framgå vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är lämpligt i förhållande till dessa intressen.

Kommunens medgivande till att den som har begärt planbeskedet får begära ett yttrande från länsstyrelsen ska framgå av ett positivt planbesked, dvs. ett besked om att kommunen avser att inleda en planläggning. Det innebär att kommunen inte kan ge ett medgivande i ett negativt planbesked.

Vidare är det bara i de fall där den som har gjort begäran om planbesked angett att den vill ha möjlighet att begära ett yttrande från länsstyrelsen, som kommunen kan medge det (se 3 §).

Om kommunen inte ger den som har begärt planbeskedet möjlighet att inhämta länsstyrelsens yttrande, ska planbeskedet vanligtvis innehålla kommunens motiv för beslutet (jfr 32 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]).

Andra stycket anger att ett medgivande förutsätter att länsstyrelsens yttrande kan antas främja planläggningen.

Vid bedömningen av om ett yttrande kan antas främja planläggningen kan kommunen beroende på omständigheterna ha ett betydande bedömningsutrymme. Det kan exempelvis handla om att kommunen anser att planeringsinriktningen – trots att ett positivt planbesked i och för sig kan ges – ännu är alltför oklar för att det ska vara meningsfullt att låta den som har begärt planbeskedet inhämta länsstyrelsens synpunkter. Förutsättningarna på platsen kan dessutom vara sådana att det i praktiken inte är meningsfullt att begära ett yttrande från länsstyrelsen innan kommunen har tagit ställning till hur motstående allmänna eller enskilda intressen bör hanteras i planärendet. Utfallet av bedömningen kan även bero på hur långt fram i tiden kommunen bedömer att ett planärende kan inledas. Bedömningen kan också grundas på kommunens interna överväganden, t.ex. rörande tillgängliga planeringsresurser.

Huruvida planläggningen kan antas främjas kan också bero på vilken kompetens och erfarenhet av planläggning den som har begärt planbeskedet har eller dennes tillgång till stöd i form av konsulter. Om den som har begärt planbeskedet saknar dessa förutsättningar kan det finnas risk för att länsstyrelsen belastas i onödig utsträckning och att synpunkterna som inhämtas inte främjar planläggningen. Detta innebär att även vilken arbetsinsats som kan komma att krävas från länsstyrelsens sida ska vägas in vid kommunens bedömning av om det kan antas främja planläggningen att den som har begärt planbeskedet tillåts inhämta länsstyrelsens synpunkter.

Tredje stycket anger att medgivandet gäller till den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas enligt 5 § andra stycket 1 a, om kommunen inte bestämmer annat i planbeskedet.

Av 5 § andra stycket 1 a framgår att kommunen, om den avser att inleda en planläggning, i planbeskedet ska ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas.

Bestämmelsen i tredje stycket innebär att medgivandet att begära ett yttrande från länsstyrelsen upphör att gälla antingen vid den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas eller vid en annan tidpunkt som kommunen har bestämt i planbeskedet. Om kommunen anser att medgivandet ska gälla till en annan tidpunkt än när

Prop. 2020/21:131 planläggningen bedöms inledas, är det lämpligt att tidpunkten bestäms så att planintressentens möjligheter att begära länsstyrelsens yttrande upphör senast vid den tidpunkt då kommunen planerar att själv inleda kontakter med länsstyrelsen.

Tidpunkten avser när en begäran om yttrande senast får göras. Det innebär att länsstyrelsen – trots att den angivna tidpunkten har passerats – ska avge det begärda yttrandet, om medgivandet gällde när begäran kom in till länsstyrelsen.

Kommunens möjlighet att i efterhand ändra planbeskedet i fråga om t.ex. medgivandet och tidpunkt får avgöras utifrån bestämmelserna om ändring av beslut i 37 och 38 §§ förvaltningslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

5 b § *Länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 22 §, om den som har fått ett medgivande enligt 5 a § begär det.*

Länsstyrelsen ska skicka sitt yttrande till kommunen och den som har fått medgivandet.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att länsstyrelsen i vissa fall ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna yttra sig över planförslaget utifrån de s.k. ingripandegrunderna.

Första stycket anger att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 22 §, om den som har fått ett medgivande enligt 5 a § begär det. Med planeringsunderlag avses samma sak som i 13 §, dvs. faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter (prop. 1985/86:1 s. 611).

Av 22 § framgår att länsstyrelsen under granskningstiden ska yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

- ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses
- en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. miljöbalken inte följs
- strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken upphävs i strid med gällande bestämmelser
- regleringen av sådana frågor om användningen av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt
- en bebyggelse annars blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion.

Bestämmelsen i första stycket innebär att länsstyrelsens yttrande ska avse vilket underlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna ta ställning till hur det senare framtagna planförslaget förhåller sig till ingripandegrunderna i 22 §, t.ex. om och i så fall hur planförslaget kan påverka riksintressen, miljökvalitetsnormer och strandskydd, men också frågor om t.ex. risk för olyckor, översvämning och erosion (jfr 11 kap. 10 § andra stycket). I yttrandet kan länsstyrelsen alltså ange att det för att planförslaget ska

kunna bedömas kommer att behövas exempelvis något eller några av följande underlag:

- en inventering av förekommande naturvärden inom och i anslutning till det avsedda planområdet
- en inventering av förekommande kulturmiljövärden inom och i anslutning till det avsedda planområdet
- en geoteknisk undersökning
- en analys av risken för översvämning
- en undersökning av förekomsten av markföroreningar
- en analys av risken för olyckor med hänsyn till att en närliggande väg eller järnväg utgör en rekommenderad transportled för farligt gods
- en analys av vilket omgivningsbuller som kan uppstå i anslutning till tillkommande eller befintliga bostäder.

När ett planbesked ges finns det ännu inte något planförslag framtaget. Det medför att länsstyrelsen kan yttra sig endast över den åtgärd som omfattas av planbeskedet. Eftersom en begäran om planbesked kan ha olika detaljeringsgrad ligger det i sakens natur att länsstyrelsen inte kan yttra sig över sådana frågor som inte framgår av planbeskedet.

Avsikten med yttrandet är att länsstyrelsen ska redovisa sin bedömning av vilka frågor som behöver utredas närmare för att länsstyrelsen i det efterföljande plansamrådet ska kunna bedöma om förslaget till detaljplan är förenligt med ingripandegrunderna. Länsstyrelsen kommer alltså i viss utsträckning att behöva bedöma samma frågor som kommunen behöver bedöma enligt 5 § andra stycket 2.

Att länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas innebär att det är fråga om en preliminär bedömning (jfr 5 § andra stycket 2). Det finns således inte något som hindrar länsstyrelsen från att senare i planprocessen göra bedömningen att ytterligare underlag behövs. Förhållandet kan även vara det omvända, dvs. att länsstyrelsen när planförslaget har börjat ta form gör bedömningen att ett visst underlag inte längre är nödvändigt för att den ska kunna ta ställning till planförslaget utifrån ingripandegrunderna.

Om det inte är sannolikt att ett visst underlag kommer att behövas, ska länsstyrelsen inte heller redovisa underlaget i yttrandet. Om det är oklart om ett visst planeringsunderlag behövs, kan det vara bättre att underlaget tas fram först när kommunen har inlett arbetet med detaljplanen och det kan konstateras att det verkligen finns ett sådant behov.

Det är bara i de fall där det begärs av den som har fått ett medgivande enligt 5 a §, som länsstyrelsen är skyldig att yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas.

Enligt *andra stycket* ska länsstyrelsen skicka sitt yttrande till kommunen och den som har fått medgivandet. Yttrandet kan skickas elektroniskt.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1 och 6.4.3.

8 § I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning. *Vidare ska det planeringsunderlag som behövs finnas.*

Underlagen enligt första stycket får tas fram av kommunen eller av annan.

Prop. 2020/21:131 Paragrafen innehåller bestämmelser om vilket underlag som ska finnas i arbetet med att ta fram en detaljplan.

I *första stycket* görs ett tillägg. Av detta framgår att i arbetet med att ta fram en detaljplan ska det planeringsunderlag som behövs finnas. Med planeringsunderlag avses samma sak som i 13 §, dvs. faktabetonat material såsom inventeringar, uppgifter om mark- och grundförhållanden, ägostruktur, befintliga planförhållanden och statistiska uppgifter (prop. 1985/86:1 s. 611).

Vilket planeringsunderlag som behövs får avgöras utifrån kommunens utredningsansvar (jfr 23 § första stycket förvaltningslagen [2017:900]). Tillägget innebär ingen ändring av utredningsansvaret, utan klargör bara vad som redan gäller.

Andra stycket, som är nytt, innebär att grundkartor, fastighetsförteckning och planeringsunderlag får tas fram av kommunen eller av någon annan. Med annan avses såväl den aktör – fastighetsägare, byggherre eller annan – som tar initiativ till detaljplaneläggnings (planintressenten) som andra aktörer, t.ex. länsstyrelsen, regionen och statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter i övrigt.

Bestämmelsen innebär ingen ändring av kommunens utredningsansvar, i vilket bl.a. ligger att se till att underlaget ger en korrekt och tillförlitlig bild av planeringsförutsättningarna. Om underlag tas fram av planintressenten eller någon annan ankommer det på kommunen att säkerställa kvaliteten på underlaget. Kommunen har alltså inte någon skyldighet att godta underlag som har tagits fram av någon annan aktör.

Om underlag har tagits fram av en enskild, ska det enligt 4 kap. 33 § första stycket 6 redovisas i planbeskrivningen. För kommentar hänvisas till kommentaren till den paragrafen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

11 e § Under samrådstiden ska kommunen hålla planförslaget tillgängligt för alla som vill ta del av det. Kommunen ska också se till att *de grundkartor och den fastighetsförteckning* som avses i 8 § och *det program som avses i 10 §* finns tillgängliga, liksom det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens skyldigheter att hålla planförslaget och underlag för förslaget tillgängliga under samrådstiden.

Ändringarna i paragrafen är följdändringar med anledning av att 8 § får ett nytt innehåll. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

21 § Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgängligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att *de grundkartor och den fastighetsförteckning* som avses i 8 §, *det program som avses i 10 §* och den samrådsredogörelse som avses i 17 § finns tillgängliga, liksom det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 a § och kungörandet har samordnats enligt 18 a § andra 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommunens skyldigheter att hålla planförslaget och underlag för förslaget tillgängliga under gransknings-tiden.

Ändringarna i paragrafen är följdändringar med anledning av att 8 § får ett nytt innehåll. Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

32 § När beslutet att anta detaljplanen har fått laga kraft ska kommunen

1. på planhandlingarna anteckna det datum då planen fick laga kraft och, om ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats, det datum då förordnandet meddelades,

2. inom två veckor skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen enligt 8 § till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, och

3. med en kungörelse på det sätt som anges i 11 d § eller med ett skriftligt meddelande underrätta de fastighetsägare som kan ha rätt till ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan ha motsvarande rätt till ersättning samt i underrättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad kommunen ska göra när ett beslut om att anta en detaljplan har fått laga kraft.

Paragrafen ändras på så sätt att hänvisningen när det gäller fastighetsförteckningen görs till 8 § i stället för till 9 §. Ändringen är endast redaktionell.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

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 §, 8 § *förutom* i den del som avser *grundkartor*, 9, 10 och 11 §§, 11 c § första stycket, 11 d–15, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

Paragrafen innehåller hänvisningar till bestämmelserna om planförfarandet när det gäller områdesbestämmelser.

Ändringarna i paragrafen är följdändringar med anledning av att 8 § får ett nytt innehåll.

Ändringen innebär att 8 § ska tillämpas i den del den avser fastighetsförteckning och planeringsunderlag i fråga om förslag till och beslut om att anta, ändra eller upphäva områdesbestämmelser. Däremot ska 8 § inte tillämpas i fråga om grundkartor.

Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

13 kap. Överklagande

4 § Följande beslut av länsstyrelsen får inte överklagas:

1. beslut enligt 3 kap. 18 a § om ett reviderat granskningsyttrande,
2. *beslut enligt 5 kap. 5 b § om vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 kap. 22 §,*
3. beslut enligt 11 kap. 10 § i frågan om att överpröva kommunens beslut, eller
4. beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.

Prop. 2020/21:131 Paragrafen innehåller bestämmelser om att vissa beslut av länsstyrelsen inte får överklagas.

Ändringen innebär att länsstyrelsens yttrande enligt 5 kap. 5 b §, som är att anse som ett beslut om vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 kap. 22 §, inte får överklagas.

Övriga ändringar är endast redaktionella.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2021.

2. Äldre bestämmelser i 4 kap. 33 § gäller fortfarande för ärenden om detaljplaner som har påbörjats före den 1 augusti 2021 och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana detaljplaner till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Enligt *punkten 1* träder lagen i kraft den 1 augusti 2021.

Enligt *punkten 2* ska äldre bestämmelser i 4 kap. 33 § fortfarande gälla för ärenden om detaljplaner som har påbörjats före den 1 augusti 2021 och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana detaljplaner till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Ett ärende om detaljplan 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 (jfr prop. 2013/14:126 s. 234).

Övervägandena finns i avsnitt 7.1 och 7.2.

Sammanfattning av betänkandet Privat initiativrätt – Planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning (SOU 2019:9)

Vårt uppdrag

Översiktsplaneutredningens uppdrag omfattar fem frågor. Enligt uppdraget ska vi

1. se över hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att underlätta efterföljande planering,
2. föreslå begränsningar i kravet på att kommunerna i vissa fall måste göra en detaljplan och föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas i anslutning till dessa begränsningar,
3. se över behovet av att kommunen ska kunna bestämma upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan,
4. se över behovet av att införa en privat initiativrätt så att en enskild exploatör kan genomföra vissa formella beredningsåtgärder i arbetet med att ta fram en detaljplan, och
5. se över frågan om verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov.

Detta slutbetänkande handlar om punkten 4, dvs. behovet av att införa en s.k. privat initiativrätt. Enligt kommittédirektiven ska vi utreda behovet och nyttan av samt förutsättningarna för en privat initiativrätt – och hur en sådan i så fall bör utformas. Om skälen för att införa en privat initiativrätt överväger, bör enligt direktiven inriktningen vara att den som tar initiativ till planläggning själv ska kunna samråda om ett förslag till en detaljplan och få förslaget behandlat av kommunen. Kommunen ska dock ha kvar rätten att besluta om vilka planer som ska antas. Inriktningen bör enligt direktiven vidare vara att det är kommunen som säkerställer att det planförslag som antas tillgodoser gällande krav.

Detta utredningsuppdrag bygger på ett tillkännagivande från riksdagen.

Förutsättningar för kommunal detaljplaneläggning

Enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, det s.k. kommunala planmonopolet. Det innebär att det är kommunen som i princip ensam avgör både om och när en detaljplan ska tas fram och därmed hur mark (och vattenområden) får användas och bebyggas.

En planintressent kan alltså inte på egen hand inleda ett detaljplaneärende. Den som avser att vidta en åtgärd – som kan förutsätta att en detaljplan antas, ändras eller upphävs eller att områdesbestämmelser ändras eller upphävs – har emellertid rätt att få ett besked om kommunen har för avsikt att inleda en sådan planläggning. Kommunen ska redovisa detta i ett s.k. planbesked. Kommunen ska normalt ge sitt planbesked inom fyra månader.

Vi redogör i betänkandet för de grundläggande förutsättningarna för kommunens detaljplanläggning, både ur ett rättsligt och ett praktiskt perspektiv.

Vidare har vi utrett de rättsliga förutsättningarna för en planintressents medverkan i detaljplanläggningen. Även om en uttrycklig reglering saknas i PBL, finns det ett stort antal bestämmelser i andra författningar som hindrar kommunen från att tillåta att en planintressent vidtar vissa åtgärder i planläggningen, bl.a. sådana som innebär myndighetsutövning. Sådana bestämmelser finns t.ex. i regeringsformen, förvaltningslagen (2017:900) och kommunallagen (2017:725).

Privat initiativrätt till detaljplanläggning

Uttrycket privat initiativrätt till detaljplanläggning förekommer såväl i den politiska diskussionen som bland kommuner och fastighetsägare, byggherrar och andra planintressenter. Uttrycket förekommer också i ett antal tidigare utredningar på plan- och bygglagstiftningens område. Dessutom används uttrycket i både våra nordiska grannländer och i flera andra länder.

Det finns inte någon vedertagen och generell definition av privat initiativrätt till detaljplanläggning. Det är således inte något enhetligt institut, utan innebörden varierar beroende på vem som använder uttrycket och i vilket sammanhang det används – och naturligtvis även på i vilket land institutet tillämpas.

Mot bakgrund av bl.a. våra direktiv samt tidigare utredningar och den internationella utblick som vi presenterar i betänkandet, menar vi att med privat initiativrätt bör i första hand åsyftas någon form av privat planläggning eller i vart fall förtydligade och utökade möjligheter för en planintressent att medverka i den kommunala detaljplanläggningen. En sådan definition korresponderar också med de synpunkter och resonemang som framkommit vid våra möten med intressenter, experter och sakkunniga.

Behov av och nytta med en förtydligad och utvecklad medverkan från planintressenten

Vi har inte kunnat påvisa någon efterfrågan på reformer som möjliggör ökade inslag av privat planering i PBL-systemet, i bemärkelsen att enskilda planintressenter skulle kunna utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning och som det i dag ankommer på kommunen att utföra. Däremot anser vi oss ha fått uppfattningen att det åtminstone från byggherresidan finns ett önskemål om att enskilda planintressenter ska kunna genomföra vissa beredningsåtgärder som inte innebär myndighetsutövning. Det har lett oss till slutsatsen att det åtminstone på ett övergripande plan finns ett behov av en privat initiativrätt.

Enligt vår mening ligger nyttan av ökade inslag av medverkan från planintressenten i att det kan gå snabbare att ta fram den detaljplan som behövs för att byggandet ska kunna påbörjas. Därmed kan ledtiden från projektid till att den färdiga byggnaden kan tas i anspråk förkortas. Dessutom kan kommunala planeringsresurser i viss utsträckning nyttjas bättre.

Utgångspunkter för planintressentens medverkan i detaljplaneläggningen

Prop. 2020/21:131
Bilaga 1

Kommunen bör behålla det övergripande ansvaret för planprocessen

Stora delar av planprocessen utgör myndighetsutövning. Enligt vår bedömning bör uppgifter i detaljplaneläggningen som innefattar myndighetsutövning inte överlämnas till en enskild planintressent. Det finns vidare skäl för att kommunen även fortsättningsvis bör ha det övergripande ansvaret för planprocessen i sin helhet. Skälen är i huvudsak att detta krävs för en korrekt och tillförlitlig tillämpning av de grundlagsfästa legalitets- och objektivitetsprinciperna. Ett kommunalt helhetsansvar bidrar också till att medborgarinflytandet kan förverkligas i större utsträckning än om ansvaret skulle delas mellan olika aktörer. Ett sådant helhetsansvar är också viktigt ur offentlighets- och sekretessynpunkt.

Initiativrätten bör inte ytterligare formaliseras eller utökas

Vi anser att den nuvarande formella rätten att inleda ett planbeskedsärende och den informella möjligheten att få ett planärende inlett, i huvudsak fungerar ändamålsenligt utifrån grunderna för och syftet med det kommunala planmonopolet. Det finns således inte anledning att lämna förslag som innebär att initiativrätten utökas till att även gälla ett detaljplaneärende. I linje med detta föreslår vi inte heller någon rätt att överklaga ett planbesked. Enligt vår bedömning saknas vidare skäl att införa regler som generellt gör det obligatoriskt för en planintressent att ansöka om planbesked.

Planintressentens medverkan i planläggningen bör kunna förtydligas och i viss mån utvecklas

Utgångspunkterna som angetts ovan, hindrar dock inte att planintressenten tillåts medverka i detaljplaneläggningen eller i arbetet med områdesbestämmelser och inte heller att denna medverkan förtydligas och utvecklas. En sådan reform gör tvärtom planprocessen mer förutsebar, tydlig och transparent, såväl för planintressenten och kommunen som för övriga berörda. En sådan reform ligger också i linje med vad såväl byggherrar som kommuner efterfrågar.

Kärnan i en sådan reglering bör i första hand vara att förtydliga förutsättningarna för planintressentens medverkan. En reform bör även bidra till att intressenten får en utökad möjlighet att i viss utsträckning underlätta kommunens inledande respektive handläggning av planärendet, främst genom att planintressenten kan bistå kommunen med vissa beredningsåtgärder.

En reglering bör också utformas så att risken för s.k. förgävesplanering och även att planprocessen drar ut på tiden minskar. En reglering bör också bidra till att nyttjandet av den kompetens och de resurser som kan finnas hos planintressenten sker på ett effektivt och rättssäkert sätt och till att kommunala resurser kan frigöras.

Våra förslag

Kommunen ska i planbeskedet ange vilket planeringsunderlag som kan behövas

Vi anser att tiden mellan kommunens beslut om positivt planbesked och den tidpunkt då det egentliga detaljplanearbetet påbörjas i vissa situationer borde kunna användas mer effektivt än vad som är fallet i dag. Enligt vår mening bör det införas en bestämmelse i PBL om att kommunen – om det har begärts av planintressenten – i planbeskedet ska redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag som kan behövas för detaljplanläggningen.

Kommunen får här göra en bedömning bl.a. utifrån hur tydliga planeringsförutsättningarna är, men också vilket underlag som den enskilde inkommit med i planbeskedsärendet. Det kan t.ex. handla om att kommunen i planbeskedet anger att det finns behov av en va-utredning, en geoteknisk undersökning eller en arkeologisk utredning. Därmed kan planintressenten använda tiden fram till att det egentliga detaljplanearbetet påbörjas till att ta fram det underlag som kommer att behövas för planläggningen. En sådan bestämmelse kan således bidra till att det går snabbare att ta fram förslaget till detaljplan och till att kommunala planeringsresurser kan nyttjas bättre.

Vid kommunens bedömning av vilka planeringsunderlag som bör anges i planbeskedet, bör även beaktas t.ex. planintressentens eller eventuellt ombuds kompetens och erfarenhet av detaljplanläggning.

Planintressenten bör få inhämta yttrande från länsstyrelsen

Om en planintressent beviljas ett positivt planbesked, ska kommunen på planintressentens begäran i beskedet kunna medge att denna tillåts inhämta yttrande från länsstyrelsen. I många detaljplaneärenden behövs omfattande kompletteringar av planeringsunderlaget till följd av synpunkter som kommer in först under samrådet, vilket medför att det kan ta lång tid efter samrådsskedet innan planförslaget kan bli föremål för granskning. Behovet av kompletteringar efter samrådet bör kunna minska, om planintressenten ges möjlighet att vidta vissa förberedande åtgärder innan kommunen inleder planarbetet eller under planarbetets initialske.

Möjligheten att inhämta yttrande från länsstyrelsen förutsätter att den planläggning som planbeskedet avser är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande och att det kan antas främja den planläggning som planbeskedet avser. Även denna bestämmelse kan enligt vår mening bidra till att det går snabbare att ta fram den detaljplan som behövs och till att kommunala planeringsresurser kan nyttjas bättre.

Länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som behövs för att kunna ta ställning till hur den planläggning som planbeskedet avser förhåller sig till de s.k. ingripandegrunderna, t.ex. om och i så fall hur planläggningen kan påverka riksintressen, miljökvalitetsnormer och strandskydd, men också frågor om t.ex. risk för olyckor, översvämning och erosion. Det kan handla om bl.a. behovet av en undersökning avseende markföroreningar, en översvämningsanalys eller en utredning om omgivningsbuller. Eftersom en begäran om planbesked kan ha olika detaljeringsgrad ligger det i sakens natur att länsstyrelsen inte kan yttra sig över sådana

frågor som inte framgår av planbeskedet. Omfattningen av länsstyrelsens skyldighet att lämna synpunkter får i det enskilda fallet bedömas utifrån det allmänna förvaltningsrättsliga utredningsansvaret.

Länsstyrelsens synpunkter ska redovisas i ett skriftligt yttrande. Yttrandet ska skickas till planintressenten, men även till kommunen.

Planintressentens rätt att inhämta yttrande ska som huvudregel upphöra att gälla vid den tidpunkt då kommunen enligt planbeskedet bedömer att planläggningen kommer att inledas.

Ett förtydligande av planintressentens möjlighet att bidra med planeringsunderlag

Enligt vår mening ska det av PBL framgå att det för detaljplanearbetet, utöver grundkartor och fastighetsförteckning, även ska finnas det planeringsunderlag som i övrigt behövs. Enligt vår uppfattning utgör detta enbart ett förtydligande av gällande rätt.

Det ska också förtydligas att planeringsunderlag får upprättas av annan än kommunen. Med annan än kommunen avser vi i första hand en enskild planintressent, men i förekommande fall även länsstyrelsen och andra förvaltningsmyndigheter. Även detta förslag syftar till att öka förutsättningarna för planintressenten att bidra med relevant planeringsunderlag inför och under kommunens planläggning och därmed också till att det går snabbare att ta fram den detaljplan som behövs och till att kommunala planeringsresurser kan nyttjas bättre.

Samtidigt bör det understrykas att förslaget inte innebär någon förändring när det gäller kommunens ansvar för att i egenskap av planmyndighet se till att underlaget är korrekt och medger en tillförlitlig avvägning av de allmänna och enskilda intressena i ärendet. I de fall planeringsunderlaget tagits fram av planintressenten ankommer det alltså på kommunen att säkerställa kvaliteten i detta.

Om en planintressent tar fram planeringsunderlag, ska det redovisas i planbeskrivningen

Planintressentens förtydligade och i viss mån utvecklade möjligheter att medverka i planläggningen, bör enligt vår mening kompletteras på så sätt att det av planbeskrivningen tydligt ska framgå om någon enskild tagit fram planeringsunderlag i det aktuella planärendet och – om så skett – vilka underlag det är fråga om. Det kan handla om allt från undersökningar, utredningar, inventeringar och underlag i övrigt som upprättats av enskild och som getts in i planärendet. Med enskild avses t.ex. fastighetsägare, byggherre eller annan planintressent, men också t.ex. konsult som på uppdrag av kommunen tagit fram planeringsunderlag.

Härigenom skapas en ökad transparens vad gäller planintressentens medverkan i planläggningen, vilket skapar incitament för planmyndigheten att säkerställa att avvägningarna på grundval av underlaget sker på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Det underlättar också för övriga berörda enskilda (grannar m.fl.) att bilda sig en uppfattning av vilka motstående enskilda intressen som gör sig gällande i planärendet, vilket i sin tur skapar förutsättningar för dessa att ta tillvara sin rätt i samråd och granskning samt vid ett eventuellt överklagande.

Ytterligare bedömningar och överväganden

Tidsfristen för planbesked bör inte ändras och planbesked bör inte få överklagas

Med våra förslag om att kommunen i planbeskedet får medge en planintressent att inhämta yttrande från länsstyrelsen och om att kommunen redan i planbeskedet ska ange vilket planeringsunderlag som kan behövas, är det rimligt att anta att kommunens handläggning av planbeskedsärendet kommer att kräva något mer tid. Vi anser dock inte att merarbetet är så omfattande att det finns skäl att utöka den nuvarande tidsfristen. Även om planbeskedet med våra förslag får en utökad betydelse för den enskilde och även skapar vissa skyldigheter för kommunen och länsstyrelsen, bör det enligt vår mening inte heller införas en rätt att överklaga planbesked.

Kommunens ansvar för den fysiska planeringen påverkas inte

Med en privat initiativrätt i enlighet med våra förslag tillåts en planintressent att i något större utsträckning vidta beredningsåtgärder i planprocessens initialskede. Våra förslag påverkar dock inte kommunens ansvar, vare sig över planprocessen i sin helhet i det enskilda fallet eller över den fysiska planeringen i stort på lång sikt. Det ankommer således alltjämt på kommunen att tillse att planeringsunderlaget – oavsett om det har tagits fram av kommunen eller av någon annan – möjliggör en korrekt och tillförlitlig avvägning av de allmänna och enskilda intressen som gör sig gällande i planläggningen. Det är också kommunen som i enlighet med det kommunala planmonopolet ensam avgör om planläggning över huvud taget ska komma till stånd, liksom om det finns skäl att t.ex. avbryta planarbetet eller att i slutänden inte anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Våra förslag ändrar inte rättsläget vad gäller en planintressents partsställning och klagorätt

Planintressenten intar inte någon partsställning i ett detaljplaneärende. Däremot har en planintressent som samtidigt är sakägare vanligtvis möjlighet att överklaga kommunens beslut att anta en detaljplan. Enligt hittillsvarande praxis från Mark- och miljööverdomstolen står det dock klart att en planintressent inte intar motpartsställning i mark- och miljödomstol och heller inte har rätt att överklaga en dom av en mark- och miljödomstol, som innebär att beslutet att anta en detaljplan upphävs. Denna praxis har i huvudsak motiverats med att det endast är kommunen som – på grund av det kommunala planmonopolet – har befogenhet att anta, ändra eller upphäva planer och att det är kommunen ensam som avgör om och vid vilken tidpunkt planläggning ska ske.

Våra förslag utgör endast ett förtydligande respektive viss utveckling av planintressentens medverkan i planläggningen. Utifrån det rättsläge som etablerats genom Mark- och miljööverdomstolens praxis, anser vi att förslagen i sig inte påverkar bedömningen av om en planintressent kan anses inta partsställning eller ej i planärendet. Förslagen påverkar enligt vår mening heller inte i sig frågan om planintressenten bör inta ställning av motpart i mark- och miljödomstol eller ha möjlighet att överklaga sådan domstols upphävande av kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan.

Närliggande frågor – och ytterligare några förslag

Mer vägledning behövs om vilket underlag som krävs för att bedöma vissa planeringsförutsättningar

I dag saknas det i vissa avseenden tydlig vägledning om vilket planeringsunderlag som kan behövas och hur sådant underlag bör utformas. Mot bakgrund av våra förslag anser vi även att regeringen bör ta initiativ till att låta ta fram ytterligare vägledning om vilket underlag som behövs för att kartlägga vissa grundläggande planeringsförutsättningar, t.ex. geotekniska undersökningar, va-utredningar och naturvärdesinventeringar. Sådan vägledning skulle skapa förutsebarhet för planintressenter samt utgöra ett stöd för konsulter och andra utomstående vid deras eventuella medverkan i detaljplaneläggningen. Detta kan i sin tur begränsa behovet av revideringar och kompletteringar av det underlag som konsulterna sedermera tar fram.

Inget avgränsningssamråd vid planprogram

Under arbetet med att ta fram ett planprogram ska kommunen undersöka och samråda om huruvida ett genomförande av detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (s.k. undersökningssamråd). Om så är fallet, ska den efterföljande detaljplanen miljöbedömas och en miljökonsekvensbeskrivning tas fram. Om en betydande miljöpåverkan kan antas, ska kommunen i programskedet även samråda om hur miljökonsekvensbeskrivningen ska avgränsas (s.k. avgränsningssamråd). Ett sådant undersöknings- och eventuellt avgränsningssamråd ska även genomföras inom ramen för samrådet av en ny detaljplan.

Vi anser att miljöbalkens krav på avgränsningssamråd inte ska gälla i arbetet med att ta fram ett planprogram enligt PBL. Vi anser att det även ska förtydligas att det är frivilligt för kommunen att ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program (planprogram) för att underlätta detaljplanearbetet.

Ikraftträdande

Vi föreslår att våra förslag ska träda i kraft den 1 april 2020.

Konsekvenser

Konsekvenser för staten

För statens del uppstår i första hand konsekvenser för länsstyrelserna till följd av förslaget att en planintressent under vissa förutsättningar ska kunna begära att länsstyrelsen yttrar sig över planbeskedet angående vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är förenligt med de s.k. ingripandegrunderna. Sammantaget bedömer vi att länsstyrelserna behöver kompenseras med motsvarande tre årsarbetskrafter, eller motsvarande tre miljoner kronor.

Konsekvenser för kommuner

Förslaget att kommunen i ett positivt planbesked ska ange vilket underlag som kan behövas för planläggningen, om det begärts av planintressenten, medför ett visst merarbete för kommunen. Det handlar emellertid om att

kommunen kommer att behöva redogöra för frågor som normalt ändå måste bedömas av kommunen för att den ska kunna avgöra om ett positivt planbesked kan ges eller inte. Merarbetet blir därigenom begränsat. Detsamma gäller det merarbete som uppstår för kommunen vid handläggningen av ett planbesked i de fall planintressenten begär att få inhämta länsstyrelsens yttrande om vilket planeringsunderlag som kan behövas. Kommunen har dessutom möjlighet att ta ut en avgift för beslutet om planbesked, varför förslaget inte behöver medföra några kostnader för kommunen.

Övriga förslag bör endast medföra konsekvenser av begränsad omfattning för kommunerna.

Våra förslag medför i några fall nya skyldigheter för kommunen, vilket utgör en viss inskränkning i förhållande till den kommunala självstyrelsen. De krav som föreslås bör dock leda till ökad transparens för vilket utredningsarbete som krävs för att ta fram ett förslag till detaljplan, vilket bör förbättra förutsättningarna för byggandet i stort och därmed även ha betydelse för konkurrensen inom byggsektorn. Vi bedömer att fördelarna med förslagen är större än de nackdelar som förslagen innebär i förhållande till den kommunala självstyrelsen. Intrånget får därmed anses vara proportionerligt.

Konsekvenser för företag

Våra förslag i detta betänkande har främst betydelse för de företag som agerar som planintressenter, dvs. sådana företag som tar initiativ till detaljpaneläggning och som kan ha nytta av planläggningen.

Förslagen att en planintressent ska kunna begära att dels kommunen redovisar vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen, dels att länsstyrelsen yttrar sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna bedöma om planförslaget är förenligt med ingripandegrunderna, bör leda till att företag ges bättre förutsättningar att bedöma om det är ändamålsenligt att inleda arbetet med en detaljplan. Redovisningen kan underlätta för planintressenten genom att denne själv kan påbörja arbetet med att ta fram underlaget.

Förslaget att det ska framgå av PBL att planeringsunderlag får tas fram av någon annan än kommunen bör leda till att planintressenten i fler fall själv kan ta fram det underlag som behövs för planläggningen. Även om planintressentens möjligheter att ta fram underlag inte påverkas av våra förslag i sig, bör ändringen bidra till att klargöra att planintressenten själv kan förkorta den tid som åtgår för planläggningen.

Konsekvenser för enskilda

Enskilda berörs främst av förslagen i egenskap av grannar, dvs. när den enskilde bor eller äger mark i närheten av ett område som ska planläggas. Förslagen bedöms ha små eller inga konsekvenser för enskilda.

Konsekvenser för miljön

Förslaget att det ska framgå av PBL att planeringsunderlag även får tas fram av annan än kommunen, vilket bl.a. inbegriper enskilda, kan medföra farhågor om att sådant planeringsunderlag inte kommer att vara tillförlitligt i alla delar, eftersom det kan vara svårt för den som har ett intresse i saken att förhålla sig objektiv till planeringsförutsättningarna. Detta kan

uppfattas som negativt från miljösynpunkt. Samtidigt finns anledning att understryka att planeringsunderlag redan i dag ofta tas fram av planintressenten. På så sätt innebär bestämmelsen en kodifiering av en ordning som redan tillämpas i många kommuner.

Förslaget innebär inte någon förändring i vilka hänsyn som ska tas till miljön vid planläggning. Kommunen kommer dessutom även i fortsättningen att ha kvar ansvaret för att säkerställa både att planeringsunderlaget visar planeringsförutsättningarna och att avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen sker på ett korrekt och tillförlitligt sätt.

Förslagen bör inte medföra några negativa konsekvenser för miljön.

Övriga konsekvenser

Våra förslag bör i viss utsträckning stärka samhällets kapacitet att ta fram detaljplaner, i vart fall genom en viss förkortning i tid av planprocessen. Sammantaget bedömer vi att förslagen kan få viss betydelse för hur många bostäder som tillkommer på bostadsmarknaden. Förslagen tar vidare sikte inte endast på bostadsbyggande, utan även på detaljplanering för t.ex. industrimark eller motsvarande.

Betänkandets lagförslag

Lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

dels att 4 kap. 33 § och 5 kap. 3, 5, 8, 10, 11, 11 a, 13 och 39 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 5 a och 5 b §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

33 §¹

Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, *och*

5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikel-

4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser,

5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikel-

sen, och
6. om och i så fall vilket plane-
ringsunderlag enligt 5 kap. 8 § för-
sta stycket som tagits fram av en
viss enskild.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

5 kap.

3 §

En begäran om planbesked ska vara skriftlig och innehålla en beskrivning av det huvudsakliga ändamålet med den avsedda åtgärden och en karta som visar det område som berörs.

Om åtgärden avser ett byggnadsverk, ska begäran också innehålla en beskrivning av byggnadsverkets karaktär och ungefärliga omfattning.

Om den som har gjort en begäran vill ha möjlighet att inhämta ett yttrande enligt 5 a § första stycket eller ett besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas enligt 8 § första stycket, ska även det framgå av begäran.

5 §²

Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser att inleda en planläggning.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att

1. inledas, och

2. ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser.

Om det har begärts av den som gjort en begäran om planbesked, ska kommunen i planbeskedet redovisa sin bedömning av vilket planeringsunderlag enligt 8 § första stycket som kan behövas för planläggningen.

Om kommunen inte avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange skälen för det.

5 a §

Om det har begärts av den som gjort en begäran om planbesked, får kommunen i planbeskedet medge att denne får inhämta ett yttrande från länsstyrelsen om vilket planeringsunderlag som kan behövas för planläggningen.

Ett sådant medgivande förutsätter att

1. planläggningen är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande enligt 3 kap. 16 §, och

2. länsstyrelsens yttrande kan antas främja planläggningen.

² Senaste lydelse 2011:335.

Ett sådant medgivande gäller till den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas enligt 5 § andra stycket 1, om inte kommunen bestämmer annat i planbeskedet.

5 b §

Länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt 22 §, om det har begärts av den som fått ett medgivande enligt 5 a § första stycket.

Länsstyrelsens yttrande ska skickas till kommunen och den som fått medgivandet.

8 §

I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning.

I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning. Därutöver ska det planeringsunderlag finnas som i övrigt behövs.

Planeringsunderlag får tas fram av annan än kommunen.

10 §

Om kommunen bedömer att det behövs för att underlätta detaljplanarbetet, ska kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program.

För att underlätta detaljplanarbetet får kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program (*planprogram*).

Lydelse enligt SOU 2018:46

Föreslagen lydelse

11 §³

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

I arbetet med att ta fram ett *planprogram* eller ett förslag till en 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.

11 a §⁴

Inom ramen för samrådet enligt 11 § första stycket ska kommunen undersöka om detaljplanen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Undersökningen ska göras på det sätt som anges i 6 kap. 6 § miljöbalken och i föreskrifter som har meddelats i anslutning till den bestämmelsen.

Första stycket gäller inte om frågan om betydande miljöpåverkan är avgjord i föreskrifter som regeringen har meddelat med stöd av 6 kap. 4 § miljöbalken.

Om planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska kommunen inom ramen för samrådet enligt 11 § första stycket även uppfylla kraven på avgränsningssamråd i 6 kap. 9 och 10 §§ miljöbalken.

Trots det som sägs i 6 kap. 6 och 10 §§ miljöbalken om samråd med andra myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av planen, ska kommunen vid samrådet enligt 11 § första stycket i fråga om statliga myndigheter enbart samråda med länsstyrelsen.

Tredje stycket gäller inte i arbetet med att ta fram ett planprogram.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §⁵

Under ett samråd om ett planförslag ska kommunen redovisa förslaget, skälen för förslaget, det planeringsunderlag som har betydelse och hur kommunen avser att handlägga förslaget. Kommunen får låta bli att redovisa skälen för planförslaget och planeringsunderlaget om det är uppenbart obehövligt.

Om det finns ett *program enligt 10 §*, ska kommunen redovisa detta.

Om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, ska kommunen redovisa dessa avtals huvudsakliga innehåll

Under ett samråd om ett planförslag ska kommunen redovisa förslaget, skälen för förslaget, det planeringsunderlag *enligt 8 § första stycket* som har betydelse och hur kommunen avser att handlägga förslaget. Kommunen får låta bli att redovisa skälen för planförslaget och planeringsunderlaget om det är uppenbart obehövligt.

Om det finns ett *planprogram*, ska kommunen redovisa detta.

⁴ Senaste lydelse 2014:900.

⁵ Senaste lydelse 2015:668.

Lydelse enligt SOU 2018:46

Föreslagen lydelse

39 §⁶

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 §, 8 § i den del som avser *fastighetsförteckning*, 9, 10 och 11 §§, 11 b § första stycket, 11 c–15, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

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 §, 8 § *förutom* i den del som avser *grundkartor*, 9, 10 och 11 §§, 11 b § första stycket, 11 c–15, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2020.

2. För ärenden om detaljplaner som har påbörjats före ikraftträdandet gäller 4 kap. 33 § samt 5 kap. 10, 11, 11 a och 13 §§ i den äldre lydelsen. Detsamma gäller för mål som avser överklagande av beslut om sådana detaljplaner till dess att målet är slutligt avgjort.

Följande remissinstanser har yttrat sig: Besqab, Boverket, Byggherrarna Sverige AB, Fastighetsägarna Sverige, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Fortifikationsverket, Föreningen Sveriges Stadsbyggare, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarmakten, Göteborgs kommun, Havs- och vattenmyndigheten, HSB Riksförbund, Hyresgästföreningen (riksförbundet), Hässleholms kommun, JM AB, Konkurrensverket, Kungälv kommun, Kävlinge kommun, Laholms kommun, Lantmäteriet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Malmö kommun, Markaryds kommun, Mjölby kommun, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Mölndals kommun, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Naturvårdsverket, Norrbottens läns landsting (numera Region Norrbotten), Näringslivets regelnämnd, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Riksantikvarieämbetet, Rättviks kommun, Sametinget, Sandvikens kommun, Skellefteå kommun, Skogsstyrelsen, Skåne läns landsting (numera Region Skåne), Statens meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI), Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes), Statens energimyndighet, Statens fastighetsverk, Statens geotekniska institut, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms läns landsting (numera Region Stockholm), Strängnäs kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Sveriges Allmännyttiga Bostadsbolag (numera Sveriges Allmännytta), Sveriges Arkitekter, Sveriges Byggindustrier (numera Byggföretagen), Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Kommuner och Landsting (numera Sveriges Kommuner och Regioner), Sveriges stadsarkitektförning, Sävsjö kommun, Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Transportstyrelsen, Trä- och möbelföretagen, Tyréns, Uppsala kommun, Vänersborgs Tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och Östersunds tingsrätt (mark- och miljödomstolen).

Även följande remissinstanser har fått tillfälle att yttra sig, men har avstått från det: Akademiska hus, Alingsås kommun, Bengt Dahlgren AB, Blekinge tekniska högskola, Botkyrka kommun, COWI AB, Danderyds kommun, Einar Mattsson Byggnads AB, Energiföretagen Sverige, Familjebostäder, Forshaga kommun, Föreningen Sveriges Bygglövsgranskare och Byggnadsnämndssekreterare (FSBS), Föreningen Sveriges Byggnadsinspektörer, Göteborgsregionen, Hallsbergs kommun, Härryda kommun, Ikano bostad, Innovationsföretagen, IQ Samhällsbyggnad, Järfälla kommun, Järntorget AB, Kalmar läns landsting (numera Region Kalmar), Karlskrona kommun, Katrineholms kommun, Kiruna kommun, Kungl. Tekniska högskolan, Leksands kommun, Luleå kommun, Länsmuseum i Örebro län, Munkfors kommun, NCC AB, Peab Sverige AB, Ramböll Sverige AB, Riksbyggen, Riksdagens ombudsmän (JO), Samfundet S:t Erik, Samhällsbyggarna, Skanska AB, SmåKom, Statens jordbruksverk, Sundvalls kommun, Surahammars kommun, Svenska Byggnadsvårdsföreningen, Svenska Samernas Riksförbund, Sveriges Hembygdsförbund, Sveriges lantbruksuniversitet, Sweco, Sölvesborgs kommun, Valdemarsviks kommun, Vasa-

Prop. 2020/21:131 kronan, Veidekke Sverige, Villaägarnas Riksförbund, Växjö kommun,
Bilaga 3 White Arkitekter AB, WSP Sverige och Åre kommun.

Härutöver har synpunkter kommit in från Svenska kyrkan, Wallenstam och Örebro kommun.

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. 33 §, 5 kap. 3, 5, 8, 11 e, 21, 32 och 39 §§ och 13 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 5 a och 5 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

33 §¹

Planbeskrivningen ska innehålla en redovisning av

1. planeringsförutsättningarna,
2. planens syfte,
3. hur planen är avsedd att genomföras,
4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser, *och*
5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelserna.

4. de överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser,

5. om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt den i så fall gör det och skälen för avvikelserna, *och*

6. om de grundkartor, den fastighetsförteckning eller det planeringsunderlag som avses i 5 kap. 8 § har tagits fram av en enskild, vilket underlag det i så fall är och vem som har tagit fram det.

Planbeskrivningen ska innehålla det illustrationsmaterial som behövs för att förstå planen.

Av redovisningen enligt första stycket 3 ska framgå de organisatoriska, tekniska, ekonomiska och fastighetsrättsliga åtgärder som behövs för att planen ska kunna genomföras på ett samordnat och ändamålsenligt sätt samt vilka konsekvenser dessa åtgärder får för fastighetsägarna och andra berörda. Vidare ska det framgå om kommunen avser att ingå exploateringsavtal eller genomföra markanvisningar, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal.

¹ Senaste lydelse 2015:668.

5 kap.
3 §

En begäran om planbesked ska vara skriftlig och innehålla en beskrivning av det huvudsakliga ändamålet med den avsedda åtgärden och en karta som visar det område som berörs.

Om åtgärden avser ett byggnadsverk, ska begäran också innehålla en beskrivning av byggnadsverkets karaktär och ungefärliga omfattning.

Om den som gör begäran vill få besked om vilket planeringsunderlag som kan behövas vid planläggningen och ha möjlighet att begära ett sådant yttrande från länsstyrelsen som avses i 5 b § första stycket, ska även det anges i begäran.

5 §²

Av planbeskedet ska det framgå om kommunen avser att inleda en planläggning.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser.

Om kommunen avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet

1. ange den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att

a) inledas, och

b) ha lett fram till ett slutligt beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller ändra eller upphäva områdesbestämmelser, och

2. redovisa vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas vid planläggningen, om den som har gjort begäran om planbesked vill få besked om det.

Om kommunen inte avser att inleda en planläggning, ska kommunen i planbeskedet ange skälen för det.

5 a §

Om den som har gjort begäran om planbesked vill ha möjlighet att begära ett yttrande från länsstyrelsen enligt 5 b § första stycket, får kommunen i planbeskedet medge det.

Ett medgivande förutsätter att länsstyrelsens yttrande kan antas främja planläggningen.

Medgivandet gäller till den tidpunkt då planläggningen enligt kommunens bedömning kommer att inledas enligt 5 § andra stycket 1 a, om kommunen inte bestämmer annat i planbeskedet.

5 b §

Länsstyrelsen ska yttra sig över vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 22 §, om den som har fått ett medgivande enligt 5 a § begär det.

Länsstyrelsen ska skicka sitt yttrande till kommunen och den som har fått medgivandet.

8 §

I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning.

I arbetet med att ta fram en detaljplan ska det, om det inte är uppenbart onödigt, finnas en eller flera kartor som är lämpliga för ändamålet (grundkartor) och en fastighetsförteckning. *Vidare ska det planeringsunderlag som behövs finnas.*

Underlagen enligt första stycket får tas fram av kommunen eller av annan.

11 e §³

Under samrådstiden ska kommunen hålla planförslaget tillgängligt 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.

Under samrådstiden ska kommunen hålla planförslaget tillgängligt för alla som vill ta del av det. Kommunen ska också se till att *de grundkartor och den fastighetsförteckning* som avses i 8 § *och det program* som avses i 10 § finns *tillgängliga* liksom det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

21 §⁴

Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgäng-

Under granskningstiden ska kommunen hålla förslaget tillgäng-

³ Paragrafen fick sin nuvarande beteckning genom 2020:76.

⁴ Senaste lydelse 2014:900.

ligt 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.

ligt för alla som vill granska det. Kommunen ska också se till att *de grundkartor och den fastighetsförteckning* som avses i 8 §, *det program som avses i 10 §* och den samrådsredogörelse som avses i 17 § finns tillgängliga liksom det planeringsunderlag som kommunen anser har betydelse för bedömningen av förslaget.

Om förslaget är ett sådant som avses i 7 a § och kungörandet har samordnats enligt 18 a § andra 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.

32 §⁵

När beslutet att anta detaljplanen har fått laga kraft ska kommunen

1. på planhandlingarna anteckna det datum då planen fick laga kraft och, om ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats, det datum då förordnandet meddelades,

2. inom två veckor skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen enligt 9 § till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, och

2. inom två veckor skicka planen, planbeskrivningen och fastighetsförteckningen enligt 8 § till länsstyrelsen och lantmäterimyndigheten, och

3. med en kungörelse på det sätt som anges i 11 d § eller med ett skriftligt meddelande underrätta de fastighetsägare som kan ha rätt till ersättning enligt 14 kap. 5, 6, 7, 9, 10 eller 11 § och dem som enligt 14 kap. 12 § kan ha motsvarande rätt till ersättning samt i underrättelsen upplysa om innehållet i 15 kap. 5 §.

39 §⁶

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 §, 8 § i den del som avser *fastighetsförteckning*, 9, 10 och 11 §§, 11 c § första stycket, 11 d–15 §§, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

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 §, 8 § *förutom* i den del som avser *grundkartor*, 9, 10 och 11 §§, 11 c § första stycket, 11 d–15, 17, 18, 19 och 20 §§, 21 § första stycket, 22 och 22 a §§, 23 § första stycket, 24, 25, 27, 29 och 30 §§, 32 § 1 och 2, 33–35 och 38 §§. Vid tillämpningen ska det som sägs om detaljplan avse områdesbestämmelserna.

⁵ Senaste lydelse 2020:76.

⁶ Senaste lydelse 2020:76.

13 kap.

4 §⁷

Följande beslut av länsstyrelsen får inte överklagas:

1. beslut enligt 3 kap. 18 a § om ett reviderat granskningsyttrande,
 2. beslut enligt 5 kap. 5 b § om vilket planeringsunderlag som sannolikt kan behövas för att länsstyrelsen ska kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 kap. 22 §,
2. beslut enligt 11 kap. 10 § i frågan om att överpröva kommunens beslut, eller
3. beslut enligt 11 kap. 10 § i frågan om att överpröva kommunens beslut, eller
3. beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.
4. beslut enligt 11 kap. 12 § om att överprövningsbestämmelserna också ska gälla lov eller förhandsbesked inom ett visst geografiskt område eller att ett lov eller förhandsbesked inte ska gälla förrän en överprövning har avslutats.

1. Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2021.

2. Äldre bestämmelser i 4 kap. 33 § gäller fortfarande för ärenden om detaljplaner som har påbörjats före den 1 augusti 2021, och mål och ärenden som avser överklagande och överprövning av sådana detaljplaner till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

⁷ Senaste lydelse 2020:76.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-02-03

Närvarande: F.d. justitieråden Karin Almgren och Stefan Lindskog samt justitierådet Petter Asp

Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning

Enligt en lagrådsremiss den 28 januari 2021 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Joel Björk-Werner, biträdd av kanslirådet Johan Hjalmarsson.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Johansson, Baylan, Hultqvist, Andersson, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko, Stenevi

Föredragande: statsrådet Stenevi

Regeringen beslutar proposition Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning