

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2014-02-26

Närvarande: F.d. justitieråden Susanne Billum och Severin Blomstrand samt justitierådet Kristina Ståhl.

En enklare planprocess

Enligt en lagrådsremiss den 13 februari 2014 (Socialdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar,
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Patrik Lidin och rättssakkunniga Åsa Nilsson, biträdda av ämnessakkunnige Johan Hjalmarsson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

I remissen föreslås ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL. Enligt remissen syftar förslagen till att göra plan- och bygglovsprocessen enklare och effektivare. Vidare föreslås en ny lag om kommunala markanvisningar.

Ändringarna i PBL berör ett stort antal bestämmelser i lagen. Det föreslås bl.a. att detaljplanekravet begränsas och att förfarandet för framtagande av detaljplan förenklas. Planbestämmelser om utformning av byggnadsverk och tomter ska enligt förslaget i huvudsak upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. Vidare föreslås att möjligheten att ge bygglov för åtgärder som innebär en avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser utökas. De s.k. exploatörsbestämmelserna ska enligt förslaget tas bort och i stället ska det införas bestämmelser om vad som får regleras i ett s.k. exploateringsavtal. I remissen görs också en teknisk översyn av de aktuella delarna av PBL och ett antal ändringar föreslås i syfte att göra regleringen tydligare.

Förslaget till lag om riktlinjer för kommunala markanvisningar

I lagens första paragraf föreslås en definition av *markanvisning*. Därmed avses en överenskommelse mellan en kommun och en byggherre som ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tid och under givna villkor förhandla med kommunen om överlåtelse eller upplåtelse av ett visst markområde för bebyggande. Under föredragningen har upplysts att det ska vara fråga om mark som kommunen äger.

Enligt andra paragrafen ska kommunen anta riktlinjer för markanvisningar. I paragrafen finns föreskrifter om vad riktlinjerna ska innehålla, bl.a. grundläggande villkor för markanvisningar och principer för markprissättning. I remissen (s. 218) sägs att det övergripande syftet med ett krav på riktlinjer för markanvisningar är att skapa transparens och ökad tydlighet i byggprocessens inledande skede. Riktlinjernas rättsliga betydelse framgår dock inte.

Markanvisningen får anses vara ett civilrättsligt avtal mellan kommunen och byggherren. Riktlinjerna, som kommunen är skyldig att anta, ska tydligen ligga till grund för markanvisningens utformning i ett enskilt fall. Genom riktlinjerna ska byggherren få besked om kommunens grundläggande förutsättningar för det avtal som markanvisningen utgör. Detta väcker frågor om riktlinjernas betydelse för de civilrättsliga avtalsförhållandena. Exempelvis kan man undra om det är en nödvändig förutsättning för att en markanvisning ska få ske att kommunen har antagit riktlinjer för markanvisning. En annan fråga är vad som ska gälla om villkoren i en markanvisning inte överensstämmer med riktlinjer som kommunen har antagit. Ska en byggherre kunna åberopa riktlinjerna för att komma ifrån villkor i ett markanvisningsavtal som han har ingått med kommunen?

Även markanvisningens avtalsrättsliga funktion framstår som oklar. Den innebär en ensamrätt för byggherren att "under givna villkor" förhandla om överlåtelse eller upplåtelse av mark. Vad för slags villkor det ska vara fråga om framgår inte. Om byggherren accepterar alla villkor i markanvisningen, är kommunen då bunden att ingå överlåtelse- eller upplåtelseavtal enligt villkoren?

Frågor av detta slag får i stor utsträckning besvaras i rättstillämpningen med stöd av allmänna principer, men under den fortsatta beredningen bör redovisas – i vart fall övergripande – hur regelsystemet är tänkt att fungera.

1 §

I bestämmelsen bör klargöras att det ska röra sig om ett markområde som ägs av kommunen.

Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen

4 kap. 3 a §

I paragrafen anges att kommunen i vissa uppräknade fall med en detaljplan får pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning. Av författningskommentaren framgår att syftet med bestämmelserna är att kommunen i dessa situationer ska kunna avslå en ansökan om bygglov med hänvisning till att den sökta åtgärden förutsätter planläggning (jfr 9 kap. 31 § 2). Denna koppling till bestämmelserna om bygglov bör tydliggöras i paragrafen.

I andra stycket anges att första stycket 3 inte gäller om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked. Bestämmelsen ger intryck av att kommunen i dessa fall är förhindrad att detaljplanelägga. Eftersom detta inte synes vara avsikten bör bestämmelsen omarbetas.

4 kap. 42 §

I paragrafen anges vad kommunen får reglera med områdesbestämmelser. Delar av vad som för närvarande föreskrivs i p. 2 och 5 föreslås bli flyttat till en ny p. 6. Detta har lett till att lokutionen ”i samband med det” har fallit bort, vilket inte synes ha varit avsikten. Bestämmelsen bör därför omarbetas.

5 kap. 6, 7 och 7 a §§

I paragraferna presenteras de tre olika detaljplaneförfaranden som regleras i kapitlet. I 6 § lämnas en översiktlig beskrivning av de olika stegen i förfarandet. Denna beskrivning gäller för alla tre förfaran-

dena. I 7 § hänvisas sedan till de särskilda bestämmelser som gäller vid det s.k. utökade förfarandet. I 7 a § finns motsvarande hänvisningar till de särskilda bestämmelser som gäller vid ett enklare/samordnat förfarande. Lagrådet anser att bestämmelserna bör göras mer lättillgängliga genom att det redan i 6 § anges att det finns särskilda förfaranden för olika fall. I de följande paragraferna bör vidare tydliggöras att 7 § avser det utökade förfarandet och 7 a § det enklare/samordnade förfarandet.

I 7 § 2 anges att det utökade förfarandet tillämpas för en detaljplan som är av stor betydelse eller av betydande intresse för allmänheten. Vid föredragningen har upplysts att rekvisitet "stor betydelse" ska läsas för sig, dvs. det behöver inte handla om att planen är av stor betydelse för allmänheten. För att tydliggöra detta bör rekvisiten i bestämmelsen byta plats med varandra. Vidare måste författningskommentaren omarbetas.

5 kap. 14 §

I paragrafen regleras länsstyrelsens roll under samrådet. I sista stycket anges att länsstyrelsen särskilt ska ge råd om tillämpningen av 2 kap. Länsstyrelsen ska dessutom ge råd i övrigt om tillämpningen av bestämmelserna i lagen, om länsstyrelsen bedömer att det är behövligt. Av remissen (s. 118) framgår att den sistnämnda skyldigheten för länsstyrelsen att ge råd endast ska gälla i de fall då det finns ett allmänt intresse från samhällets sida att ge kommunen sådana råd. Skrivningen att råd ska ges "om länsstyrelsen bedömer att det är behövligt" bör därför ersättas med "om det behövs från allmän synpunkt" eller liknande.

5 kap. 16 §

I bestämmelsen saknas en hänvisning till 15 §, som gäller samråd med lantmäterimyndigheten. En sådan hänvisning bör införas.

5 kap. 18 §

I paragrafen finns bestämmelser om vad kommunen ska göra när samrådet är avslutat. Kommunen ska då antingen ge dem som kommunen har samrått med tillfälle att godkänna planförslaget eller i en underrättelse informera om förslaget. Vid föredragningen har klargjorts att underrättelse endast kan underlåtas om samtliga som kommunen samrått med faktiskt har godkänt planförslaget. Detta bör förtydligas i bestämmelsen.

5 kap. 18 a §

Paragrafen handlar om kungörelse av planförslag som avses i 7 a §, dvs. som omfattas av ett enklare/samordnat förfarande. I andra stycket anges att kungörandet får samordnas med det kungörande som ska ske i det ärende som avses i 7 a §. Denna hänvisning bör förtydligas så att det framgår att det är det ärende som avses i 7 a § 1 eller 2, och som detaljplaneärendet alltså ska samordnas med, som åsyftas.

5 kap. 20 §

Enligt andra punkten i paragrafen ska kommunen senast den dag då underrättelsen anslås på kommunens anslagstavla skicka förslaget och samrådsredogörelsen till länsstyrelsen och till de kommuner som berörs. Eftersom även lantmäterimyndigheten enligt den nya 22 a §

ska yttra sig över planförslaget bör dessa handlingar sändas även till den myndigheten.

5 kap. 27 §

I paragrafen finns bestämmelser om när kommunfullmäktige får delegera till kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta en detaljplan. Så ska enligt paragrafen få ske om planen inte är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt. I författningskommentaren anges att bestämmelsen har ändrats på så sätt att samma uttryck används som i 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900). Vidare anges att med planförslag som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt avses sådana planförslag som ska handläggas enligt det utökade förfarande som regleras i 7 §. Om avsikten är att samtliga planer som omfattas av 7 § ska beslutas av kommunfullmäktige, medan delegation ska vara möjlig för alla andra planer, bör detta komma till tydligare uttryck i bestämmelsen. I annat fall bör författningskommentaren justeras.

5 kap. 38 a §

För att underlätta läsningen av bestämmelsen bör andra meningen omformuleras.

5 kap. 38 b §

Första stycket andra punkten bör ändras i enlighet med vad som anförts ovan angående 5 kap. 7 § 2.

6 kap. 1 §

I andra stycket ges en upplysning om att bestämmelser om inrättande av anläggning som är gemensam för flera fastigheter finns i anläggningslagen (1973:1149). Inledningen till stycket bör ändras till "Vid enskilt huvudmannaskap tillämpas bestämmelserna om..." eller liknande.

6 kap. 39 §

I paragrafen föreslås bestämmelser om att en kommun som avser att ingå exploateringsavtal ska vara skyldig att anta riktlinjer som anger utgångspunkter och mål för sådana avtal. Paragrafen innehåller också vissa föreskrifter om vad riktlinjerna ska innehålla. Enligt en ny definition i 1 kap. 4 § är ett exploateringsavtal ett avtal om genomförande av detaljplan mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen.

Denna reglering väcker frågor av liknande slag som reglerna om markanvisningar. Det bör klargöras under den fortsatta beredningen vilken funktion riktlinjerna ska ha och hur de ska förhålla sig till de civilrättsliga avtal som ska ingås på grundval av dem.

Enligt författningskommentaren ska riktlinjerna redovisa bl.a. inom vilka geografiskt avgränsade områden som kommunen avser att ingå exploateringsavtal. Under föredragningen har upplysts att vad som avses är typ av områden. Innebörden bör klargöras i författningskommentaren.

6 kap. 40 §

I paragrafen finns föreskrifter om vilka slag av åtaganden för en byggherre eller fastighetsägare som ett exploateringsavtal får avse. Det föreskrivs att de åtgärder som avses ska vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras. Vidare föreskrivs att åtgärderna ska stå i rimligt förhållande till byggherrens eller fastighetsägarens nytta av planen.

Det framgår inte vilken betydelse dessa inskränkande bestämmelser om avtalens innehåll ska ha för den civilrättsliga bundenheten. Ska en avtalspart i efterhand kunna få avtalets innehåll reviderat, om det inte överensstämmer med föreskrifterna i paragrafen? Härvid är särskilt att märka att det föreskrivs kriterier, "nödvändiga" och "rimligt förhållande", som kan ge upphov till skilda bedömningar. Paragrafens innebörd bör klargöras under den fortsatta beredningen.

I allmänmotiveringen (s. 147) sägs att kravet på nytta ska vara uppfyllt inom ramen för varje exploateringsavtal. Det ska alltså inte vara tillåtet att ingå avtal som innebär en ekonomisk förlust mot ersättning i någon annan form, som inte regleras i avtalet. Denna innebörd framgår inte tydligt av lagtexten. Det torde inte kunna uteslutas att det för en och samma exploatering ingås flera avtal. T.ex. lär det kunna uppstå behov av att komplettera ett exploateringsavtal därför att någonting har förbisetts i det ursprungliga avtalet. I en sådan situation bör nyttan inte bedömas särskilt för det kompletterande avtalet utan tillsammans med det ursprungliga avtalet.

6 kap. 41 §

I paragrafen föreskrivs att ett exploateringsavtal inte får innehålla vissa slags åtaganden. Även beträffande denna paragraf krävs ett klagörande av de civilrättsliga konsekvenserna.

6 kap. 42 §

Enligt paragrafen ska ett exploateringsavtal inte få avse ersättning för åtgärder som har vidtagits före detaljplanens antagande i andra fall än när planen avser ett steg i en etappvis utbyggnad. Syftet med bestämmelsen är enligt författningskommentaren att byggherren eller fastighetsägaren inte ska behöva betala för oförutsedda kostnader i efterskott.

Lagrådet ifrågasätter om inte den relevanta tidpunkten – med det angivna syftet – borde vara avtalstidpunkten.

Vad som avses med ”ett steg i en etappvis utbyggnad” bör klargöras.

8 kap. 4 §

Första stycket i paragrafen innehåller bestämmelser om de tekniska egenskaper som ett byggnadsverk ska ha. Bestämmelserna kompletteras enligt andra stycket med föreskrifter på lägre nivå som anger vad som krävs för att ett byggnadsverk ska anses uppfylla första stycket. I paragrafen har vidare införts ett nytt tredje stycke där det föreskrivs att en kommun inte i andra än vissa särskilt angivna fall får ställa ”egna krav” på ett byggnadsverks tekniska egenskaper vid planläggning etc. Med egna krav menas enligt författningskommentaren sådana krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper som går längre än vad som följer av de föreskrifter som avses i andra stycket.

Lagrådet anser att uttrycket "egna krav" är olämpligt att använda i lagtext. Vid föredragningen har angetts att uttrycket inte kan ersättas med exempelvis "mer långtgående krav" eftersom bestämmelsen även syftar till att förbjuda kommunerna t.ex. att precisera s.k. funktionskrav. Om det inte går att finna ett annat uttryck som fullt ut kan ersätta uttrycket "egna krav" bör lösningen enligt Lagrådets mening vara att använda flera ord, t.ex. "mer långtgående eller preciserade krav", eller att i lagtexten mer utförligt beskriva vad det är kommunerna ska förhindras att göra.

Lagrådet anser vidare att bestämmelsen i tredje stycket bör flyttas till en egen paragraf, eftersom den är av en annan karaktär än övriga bestämmelser i 4 §.

9 kap. 31 d §

Paragrafen gäller möjlighet att bevilja bygglov för åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser. I paragrafen föreskrivs att om avvikelser tidigare har godtagits enligt vissa uppräknade bestämmelser så ska en samlad bedömning göras av den avvikande åtgärd som söks och de som tidigare har godtagits. I bestämmelsen bör preciseras om bedömningen ska ta sikte på tidigare godtagna avvikelser endast avseende den aktuella fastigheten eller inom ett större område.

9 kap. 31 e §

Enligt paragrafen får bygglov inte ges för åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser bl.a. om åtgärden kan antas medföra begränsning av rättighet eller pågående verksamhet på intilliggande fastigheter. I författningskommentaren anges att vid av-

vikelser som inkluderar verksamheter med större omgivningspåverkan behöver hänsyn även tas till förhållanden som kan ligga förhållandevis långt från den aktuella platsen. För att detta ska komma till uttryck i lagtexten bör ”på intilliggande fastigheter” ändras till ”på fastigheter i området”, ”i omgivningen” eller liknande.

9 kap. 32 a §

I första stycket anges att om bygglov kan ges till ett offentligt organ för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, så kan bygglov även ges till en sökande som inte är ett offentligt organ. Vid föredragningen har upplysts att med offentligt organ avses endast stat, landsting och kommun, inte t.ex. ett kommunalt bolag. Detta bör förtydligas i bestämmelsen. Lagrådet förordar vidare att bestämmelsen formuleras på ett enklare sätt, t.ex. enligt modellen ”Bygglov får ges för en åtgärd på mark ... även om sökanden inte är ...”.

När det gäller tredje stycket hänvisas till vad som anförts angående 9 kap. 31 e §.

9 kap. 37 a §

I paragrafens första mening anges att om kommunen i en detaljplan med stöd av 4 kap. 14 § har bestämt att lov endast får ges under förutsättning att en viss omständighet är uppfylld, får ett lov ges med villkoret att omständigheten i stället ska vara uppfylld för att startbesked ska få ges. Enligt andra meningen får ett sådant lov endast ges om det är lämpligt.

Första meningen bör omformuleras på så sätt att ”under förutsättning att en viss omständighet är uppfylld, får ... omständigheten i stället”

ersätts med ”om en viss förutsättning är uppfylld, får ... förutsättningen i stället”. Vidare bör övervägas om inte andra meningarna kan strykas. Det som sägs där framstår som självklart.

12 kap. 6 §

I paragrafen finns delegationsbestämmelser. Vid föredragningen har upplysts att dessa bestämmelser inte anses ge utrymme för att delegera planbeslut till enskilda tjänstemän. Denna fråga bör utvecklas i författningskommentaren.

Övergångsbestämmelserna till plan- och bygglagen

I p. 18–20 anges att vissa förordnanden enligt äldre bestämmelser ska upphöra att gälla efter utgången av år 2018 eller, när det gäller förordnanden som avses i p.19, vid den senare tidpunkt då genomförandetiden för detaljplanen går ut. I p. 20 utsträcks denna tid i vissa fall ytterligare. Enligt Lagrådets mening bör ordet ”skyldigheten” i den sistnämnda bestämmelsen ersättas med ”förordnandena”.

Övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i plan- och bygglagen

I p. 4 och 5 behandlas samma frågor som i de ovan nämnda p. 18–20 i övergångsbestämmelserna till PBL. Ordet ”förordnande” används dock inte längre i de aktuella bestämmelserna i PBL. I p. 4 bör därför i stället anges att länsstyrelsens beslut ska upphöra att gälla. Motsvarande ändring bör göras även i p. 5. Den bestämmelsen bör vidare justeras i enlighet med vad som anförts när det gäller p. 20 i övergångsbestämmelserna till PBL.

I p. 6 föreslås en övergångsbestämmelse enligt vilken föreskrifterna om exploateringsavtal i 4 kap. 33 § tredje stycket, 5 kap. 13, 15 och 22 a §§ samt 6 kap. 40–42 §§ inte ska tillämpas på avtal som avser sådana ärenden om detaljplaner som har påbörjats före den 1 januari 2015.

Lagrådet håller med om att principen bör vara att de nya bestämmelserna om exploateringsavtal inte ska tillämpas på avtal som hänför sig till förhållanden som rådde före ikraftträdandet. Av den föreslagna bestämmelsen kan emellertid inte utläsas vilka bestämmelser som ska tillämpas i stället.

En övergångsbestämmelse av traditionellt snitt skulle innebära att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för exploateringsavtal som avser sådana ärenden om detaljplaner som har påbörjats före ikraftträdandet. En sådan bestämmelse väcker frågan vilka dessa äldre bestämmelser är. PBL innehåller nu inga bestämmelser om exploateringsavtal. Vad som finns är exploatörsbestämmelserna i 6 kap. 3–10 och 13 §§, som innebär att en fastighetsägare kan åläggas att utan ersättning upplåta eller avstå mark eller utrymme som enligt en detaljplan är avsedd att ingå i allmän plats. Enligt vad som utvecklas i remissen (s. 157) har dessa bestämmelser ansetts utgöra den legala grunden för tecknande av de exploateringsavtal som ingås i dag inför planläggning av större privatägda områden. Genom en övergångsbestämmelse med angivet innehåll bevaras detta rättsläge.