



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

RAPPORT 2021:26



Detaljplaners omvandling till enhetlig digital planinformation

Titel: Detaljplaners omvandling till enhetlig digital planinformation
Rapportnummer: 2021:26
Utgivare: Boverket, december, 2021
ISBN pdf: 978-91-7563-769-3
Diarienummer: 3.4.1 970/2021

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats: www.boverket.se
Alternativa format kan beställas från Boverket.
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Förord

Boverket har av regeringen fått i uppdrag att fortsatt verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen i en digital miljö, ”Uppdrag om lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö.”.

Denna rapport avser den del av uppdraget som gäller att bedöma förutsättningarna för att ersätta äldre detaljplaner med digitala original, bland annat hur arbetet ska finansieras, den förväntade nyttan och hur de planer som inte är lämpliga att ersätta bör hanteras. I uppdraget ingår att ta ställning till om det bör bli obligatoriskt att ersätta analoga detaljplaner med digitala detaljplaner och hur ett förfarande för att omvandla analoga detaljplaner ska se ut. I uppdraget ingår att lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Rapporten är sammanställd av jurist Beatrice Buskas, planeringsarkitekt Klara Falk och lantmätare Karolina Andersson.

Karlskrona december 2021

Anders Sjelvgren
generaldirektör

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
2	Inledning och läsanvisningar.....	7
2.1	Metod	7
2.2	Angränsande frågor	8
2.3	Läsanvisningar.....	9
3	Bakgrund och förutsättningar.....	10
3.1	Bakgrund.....	10
3.2	Digitala original och digital arkivering	12
3.3	Digitala processer kräver digital information.....	12
4	Författningsförslag.....	14
4.1	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	14
5	Boverkets förslag.....	24
5.1	Obligatoriskt för kommunerna att omvandla äldre detaljplaner.....	25
5.2	Alla planer blir detaljplaner enligt dagens PBL	29
5.3	Definition av digitalisera detaljplan	33
5.4	Möjliggöra digitala original	34
5.5	Förfarande för att digitalisera äldre detaljplaner	35
5.6	Detaljplaner gäller tills de ersätts.....	40
5.7	Finansiering via planavgifter	41
5.8	Alternativa förslag	43
6	Konsekvensbeskrivning	47
6.1	Konsekvenser för kommunerna.....	47
6.2	Konsekvenser för staten	55
6.3	Konsekvenser företag.....	57
6.4	Konsekvenser för byggherrar.....	57
6.5	Konsekvenser privatpersoner, föreningar mm.....	58
7	Författningskommentarer.....	59
7.1	Plan och bygglagen (2010:900).....	59
	Bilaga.....	71
	Stadsplan	71
	Byggnadsplan.....	71
	Avstyckningsplan.....	71
	Äldre planer som idag är planbestämmelser	72
	Äldre regler som genom övergångsbestämmelser är planbestämmelser idag.....	72

1 Sammanfattning

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att fortsätta verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen, PBL, i en digital miljö, ”Uppdrag om lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö”. Denna rapport är en redovisning av hur befintliga detaljplaner kan ersättas med digitala original och förutsättningarna för detta, bland annat hur arbetet ska finansieras, den förväntade nyttan och hur de planer som inte är lämpliga att ersätta bör hanteras.

Dagens samhälle ställer ökade krav på digital information och arbetet mot en digital samhällsbyggnadsprocess har pågått under ett antal år. När det gäller detaljplaner har Boverket beslutat om Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan och arbetat tillsammans med Lantmäteriet med en nationell specifikation för detaljplan. Boverket har framfört behov av att all detaljplaneinformation behöver vara digital och juridiskt gällande i sin digitala form för att uppnå de samhällsnyttor som förväntas av en digital samhällsbyggnadsprocess.

Förslagen som presenteras i denna rapport är beroende av digitala original och att dessa är möjliga att långtidsbevara. Att omvandla analoga detaljplaner till digitala detaljplaner kommer att kräva ett omfattande arbete och kräver mycket regelutveckling. För att kunna genomföra förslagen krävs att det finns en vilja från statens sida till en regelutveckling och att den sker i relativt hög takt.

Boverket föreslår att det införs en definition av begreppet ”digitalisera detaljplan”.

Boverkets förslag innebär att de detaljplaner som inte omvandlas kommer att upphöra att gälla den 1 januari 2028.

Dagens tre förenklade planförfaranden föreslås ersättas av två nya förfaranden. Det ena förfarandet kan användas då en analog plan digitaliseras helt i överensstämmelse med den ursprungliga planen eller med marginella korrigeringar. Detta förfarande kan även användas då genomförandetid ska förlängas. Det andra förfarandet kan användas vid ändring av detaljplan, oavsett om ändringen beror på digitalisering eller om detaljplanen ändras på grund av andra orsaker, undantagna sådana ändringar som kräver ett utökat förfarande. Boverket föreslår också att domstolens prövningsram regleras för planinformation som har digitaliserats enligt något av dessa förfaranden.

Boverket föreslår att alla avstyckningsplaner upphävs den 1 januari 2025. Boverket föreslår även att 39 § byggnadsstadgan (1959:612), som i vissa planer gäller som planbestämmelse, i stället ska ersättas med en

placeringsbestämmelse i de planerna enligt 4 kap. PBL. Vidare föreslår Boverket att dagens reglering av kvartersmark för allmänt ändamål (A-områden) upphör att gälla och ersätts med planbestämmelser i de fall det är möjligt.

Genomförandet av förslagen i denna rapport kommer initialt att innebära kostnader och anspråk av resurser, framför allt för kommunerna. Kommunerna är de som kommer att vara den stora aktören när förslagen ska genomföras. Det är kommunerna som måste göra urval, planera arbetet, utföra eller köpa in digitaliseringen och driva processerna för att göra de digitaliserade planerna juridiskt gällande. Samtidigt är det hos kommunerna som många av nyttorna uppstår, så som ökad rättssäkerhet och effektivitet. Boverket anser att det är möjligt för kommunerna att ta ut planavgifter för arbetet. De kommunala nyttorna och möjligheterna till planavgifter innebär sammantaget att finansieringsprincipen inte är tillämplig för förslagen i denna rapport.

För staten kommer förslagen i rapporten innebära konsekvenser i form av regelutveckling. Staten måste också ställa upp med rådgivning och vägledning till kommunerna för att effektivisera arbetet som helhet. Det kommer även att innebära att statliga myndigheter och domstolar som är en del av samhällsbyggnadsprocessen behöver skapa nya rutiner och ställa om system för att kunna ta till sig och utnyttja möjligheterna med digitala detaljplaner.

Byggherrar kommer ha stor nytta av att ha tillgång till digitala detaljplaner när projektering påbörjas och genomförs. Tillgänglig och komplett information möjliggör en ökad transparens och förståelse för den sökande i till exempel ett bygglovsärende.

Boverket ser få negativa konsekvenser för företag. Däremot är nyttorna och möjligheterna stora.

2 Inledning och läsanvisningar

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att fortsätta verka för en effektiv och enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900), PBL, i en digital miljö, ”Uppdrag om lösningar som främjar en enhetlig tillämpning av plan- och bygglagen (2010:900) i en digital miljö”. En del av uppdraget handlar om att Boverket ska bedöma förutsättningarna för att ersätta äldre detaljplaner med digitala original, bland annat hur arbetet ska finansieras, den förväntade nyttan och hur de planer som inte är lämpliga att ersätta bör hanteras. Denna rapport är en redovisning av denna del av uppdraget.

Utifrån uppdragstexten har Boverket formulerat och i rapporten besvarat följande frågeställningar:

- Hur ser förutsättningarna ut för att ersätta äldre, analoga, detaljplaner med digitala detaljplaner?
- Hur ska ett sådant arbete finansieras och vad är den förväntade samhällsnyttan av det?
- Bör det bli obligatoriskt att ersätta analoga detaljplaner med digitala detaljplaner? Om ja, ska då alla planer som enligt plan- och bygglagens övergångsbestämmelser 2010:900 gäller som detaljplaner omfattas av ett obligatoriskt krav? Om inte alla planer som gäller som detaljplaner ska digitaliseras, hur ska de då hanteras?
- Hur ska ett förfarande för att omvandla analoga detaljplaner till digitala detaljplaner se ut?

2.1 Metod

I arbetet med denna rapport har ett flertal tidigare rapporter, nyttoanalyser och underlag tagits i beaktande och legat till grund för de förslag som presenteras samt konsekvenser av dessa förslag.

Boverket har gett en konsult i uppdrag att inhämta information från ett antal kommuner om hur de uppskattar kostnader för digitalisering av detaljplaneinformation. Kommunerna fick också uppskatta kostnaderna för dagens enklare planförfaranden¹. Konsulten genomförde cirka 15 djupintervjuer med representanter från de utvalda kommunerna.² Boverket har även tagit del av en enkätstudie som en konsult på uppdrag av

¹ Förenklat förfarande förlängning av genomförandetid (5 kap. 38 a § PBL), Förenklat förfarande för upphävande av detaljplan (5 kap. 38 b PBL) och Förenklat förfarande för upphävande av fastighetsindelingsbestämmelser (5 kap. 38 c § PBL)

² Redovisning av kostnader för digitalisering av detaljplaner samt kostnader för de enklaste befintliga planförfarandena, WSP, dnr. 970/2021–102.2.

Lantmäteriet har genomfört gällande digitalisering av detaljplaner och hur långt kommunerna har kommit i dagsläget.³

2.2 Angränsande frågor

Under arbetet med rapporten är det ett antal frågor som har aktualiseras, vilka Boverket anser bör utredas vidare för att förslagen i denna rapport ska få full effekt samt för att skapa en effektivare samhällsbyggnadsprocess.

Eftersom denna del av Boverkets regeringsuppdrag framför allt handlar om befintliga detaljplaner, som ofta togs fram för många år sedan, aktualiseras frågan om lämplighetsprövning i befintliga bebyggda miljöer. Idag är cirka en fjärdedel av de planer som tas fram och beslutas ändring av detaljplan.⁴ En av anledningarna till detta är att prövningen mot 2 kap. PBL är lika oavsett om detaljplanen tas fram i befintliga miljöer eller i nyutvecklingsområden. I befintliga bebyggda miljöer i en stad är det i många fall inte möjligt att uppfylla de krav som ställs vid en ny planläggning, vilket innebär att planarbetet måste genomföras genom ändring av detaljplan. Boverket anser därför att det behöver utredas om lämplighetsprövningen i befintliga miljöer ska differentieras mot nyutvecklingsområden.

Rapporten hanterar ändring av detaljplan, Boverket har valt att avgränsa utredningen och inte gå in på vad som ryms inom ramen för ändring av detaljplan. Vad som är möjligt att hantera med ändring av detaljplan är en fråga som Boverket ofta får från kommuner och andra aktörer och Boverket anser att även detta framöver bör utredas och eventuellt förtydligas i lagstiftningen.

Vid genomgång av rättspraxis angående upphävande av detaljplaner finner Boverket att det även skulle kunna utredas om processen för upphävande av detaljplaner borde förenklas ytterligare.

Även hur avvikelser vid genomförande och tolkning av detaljplan ska hanteras i en digital samhällsbyggnadsprocess är en fråga som Boverket anser bör utredas vidare. Boverkets uppfattning är att det relativt ofta beviljas avvikelser från detaljplanen. Dessa beslut medför att de gällande detaljplanerna inte kommer att stämma överens med verkligheten. Sådana avvikelser kommer därför att riskera medföra efterkommande tolkningsproblem och svårigheter att bygga tillförlitliga och användbara e-tjänster.

Digitala, juridiskt gällande, detaljplaner är en grundförutsättning för en effektiv samhällsbyggnadsprocess och för att till exempel kunna utveckla

³ Undersökningsrapport - Enkätundersökning om kommuners arbete med att digitalisera detaljplaner och översiktsplaner. Lantmäteriet och Boverket, år 2021, dnr. 970/2021.

⁴ [Antagna detaljplaner - PBL kunskapsbanken - Boverket](#) (Hämtad 2021-11-03)

användbara e-tjänster. För att kunna utveckla nyttorna kommer det även att uppstå ett stort behov av ökad kvalitet i kartmaterialet, både på fastighetsgränser, men även vad gäller detaljer i primärkartan som exempelvis byggnader och anläggningar.

2.3 Läsanvisningar

Rapporten första del innehåller en inledning och bakgrund som beskriver uppdraget, bakgrunden till Boverkets förslag och vilka förutsättningar som måste finnas på plats för att genomföra dessa.

Därefter följer Boverkets författningsförslag och överväganden.

Sedan beskrivs konsekvenserna av förslaget med fokus på konsekvenserna för kommunerna.

Avslutningsvis finns författningskommentarerna med hänvisning till övervägandena.

Till rapporten finns även en bilaga innehållande en sammanfattande redogörelse över de planer som idag betraktas som gällande detaljplaner och planbestämmelser samt de bestämmelser och förordnanden som på olika sätt kan jämföras med planbestämmelser.

3 Bakgrund och förutsättningar

I detta kapitel beskrivs bakgrunden till Boverkets förslag och vilka förutsättningar som måste finnas på plats för att genomföra de förslag som Boverket beskriver i kapitel 5.

3.1 Bakgrund

Dagens samhälle ställer ökade krav på digital informationshantering på många olika sätt, både globalt och lokalt. Läs mer om detta i rapport 2021:25 Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer, i avsnitt 2.2 Digital omställning.

Arbetet mot en digital samhällsbyggnadsprocess har pågått under ett antal år. Gällande detaljplaner har Boverket arbetat för att möjliggöra digitala detaljplaner genom att till exempel besluta om Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan och arbeta tillsammans med Lantmäteriet med en nationell specifikation för detaljplan.⁵ Genom Boverkets föreskrift möjliggörs att detaljplaneinformationen struktureras på ett enhetligt sätt för en digital informationsöverföring. Det är dock fortfarande den beslutade, oftast analoga, detaljplanen som är den juridiskt gällande.

Boverket skickade i början av år 2020 en skrivelse till Regeringskansliet som heter ”Behov av lagändringar för digitala detaljplaner”.⁶ Promemorian behandlade ett behov som Boverket identifierat under arbetet med att ta fram föreskrifter om detaljplan och planbeskrivning.

I skrivelsen anges det bland annat att:

I Sverige finns det cirka 107 000 gällande detaljplaner och varje år får cirka 1 700 nya detaljplaner laga kraft. Det innebär att det under överskådlig framtid endast är en liten del av alla detaljplaner som kommer att omfattas av kraven i PBF och som kommer att utformas enhetligt enligt föreskriften.

Att detaljplaner och planbeskrivningar är enhetliga och digitala är nödvändigt för att samhällsbyggnadsprocessen ska vara möjlig att digitalisera. Även för att möjliggöra innovativa och nationellt heltäckande tjänster behöver detaljplaner och planbeskrivningar vara digitala och enhetliga. Vi riskerar att de stora investeringar som gjorts på digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen inte ger önskad effekt och avkastning. För att uppnå förväntade samhällsnyttor med en digital samhällsbyggnadsprocess och nyttor med satsningarna på ett nationellt tillgängliggörande av geodata måste därför även de befintliga detaljplanerna vara digitala enligt samma reglering som nya detaljplaner.

⁵ [Nationella specifikationer | Lantmäteriet \(lantmateriet.se\)](#) (Hämtad 2021-12-02).

⁶ Behov av lagändringar för digitala detaljplaner, 2020-02-14, Dnr.583/2019.

Om inte samtliga gällande detaljplaner finns tillgängliggjorda och juridiskt gällande i digital form kommer det informationsbehov som en digital samhällsbyggnadsprocess har inte att uppfyllas. I förlängningen innebär det att de stora satsningar som görs inte genererar den nytta som förväntas, varken ekonomiskt eller avseende en effektivisering av samhällsbyggandet.

I skrivelsen identifierades två förutsättningar som behövdes för att digitala detaljplaner ska kunna möjliggöras, dessa är:

- Digitala original.
- Processer för att omvandla analoga original till digitala original.

Idag har många kommuner gjort digitala kopior av sina planer för att använda i till exempel en planmosaik över kommunen. En sådan mosaik är ett bra hjälpmedel, både för till exempel den kommunala bygglovhandläggaren men även för andra intressenter. Med hjälp av befintliga digitala planmosaiker kan till exempel en bygglovhandläggare eller förrättningslantmätare vid en förfrågan snabbt få en ungefärlig bild av förutsättningarna på platsen. När samme tjänsteperson ska ta ett beslut i ett ärende krävs dock att denne går tillbaka till originalet för att kontrollera läge och bestämmelseformuleringar så att dessa inte blivit förändrade vid tolkningen.

Dagens reglering av detaljplaner i PBL bygger på att detaljplanen är en analog produkt i form av en plankarta med bestämmelser. Dessutom är det som idag räknas som detaljplaner och planbestämmelser ett brett spektrum av olika planformer, förordnanden och andra regler. Detta har Boverket sett som väsentliga hinder för att nå en enhetlig och rättssäker digital detaljplanehantering.

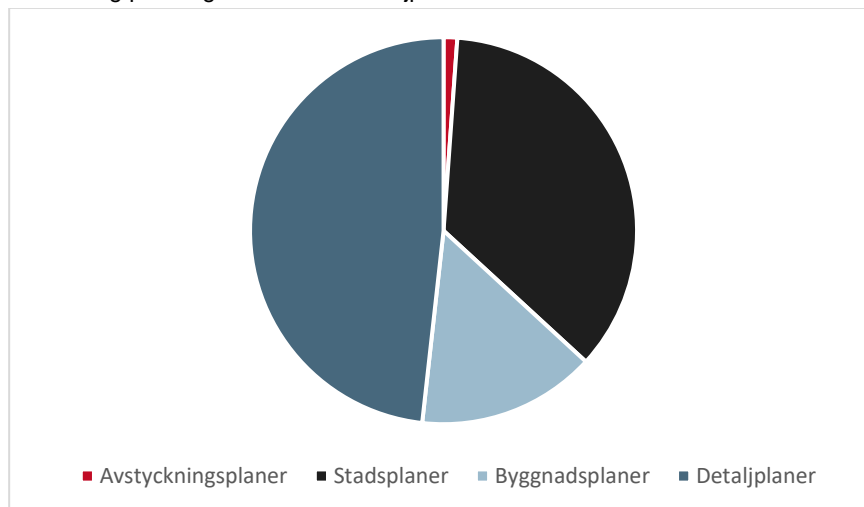
Genom detta regeringsuppdrag har Boverket getts möjlighet att arbeta vidare med att utveckla förslag på lösningar.

I slutet av år 2021 finns det omkring 109 000 planer som ska betraktas som gällande detaljplaner.⁷ Det är stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner och detaljplaner. De äldre planformerna gäller idag som detaljplaner enligt övergångsbestämmelser i äldre plan- och bygglagen (1987:10), ÄPBL, och PBL. Utöver dessa finns cirka 66 500 planer som idag gäller som planbestämmelser i de detaljplaner som de sammanfaller geografiskt med. Det handlar om tomtindelningar och fastighetsplaner. Till detta finns det äldre bestämmelser och förordnanden som enligt övergångsbestämmelser till ÄPBL och PBL på olika sätt gäller på samma sätt som planbestämmelser, det rör 39 § i byggnadsstadgan (1959:612), BS, i

⁷ Fastighetsregistret, september 2021.

planer före år 1987, samt eventuella förordnanden som reglerades enligt 110 § BS.

Fördelning planer gällande som detaljplaner



Utöver det som uttryckligen enligt övergångsbestämmelser gäller som planbestämmelser kan det genom bestämmelser i en enskild plan vara så att annat än det som står i planen ska gälla som planbestämmelser. Ett exempel är när äldre planer hänvisar till paragrafer i olika versioner av byggnadslagen (1947:385) och byggnadsstadgan.⁸ Det kan även vara nyare planer som i planbestämmelser har hänvisningar till andra dokument, som till exempel gestaltungsprogram, delar av planbeskrivning och andra liknande dokument.

För sammanställning över de äldre regleringar som nu gäller som detaljplan och planbestämmelser se bilaga.

3.2 Digitala original och digital arkivering

Förslagen som Boverket presenterar i denna rapport är avhängiga av att förslagen i Boverkets rapport 2021:25 Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer om kraven på digitala original genomförs på ett eller annat sätt. Förslagen som läggs fram kräver alltså att detaljplaner kan ha digitala original och att dessa är möjliga att långtidsbevара då det är de digitala originalen som utgör de digitala detaljplanerna.

3.3 Digitala processer kräver digital information

Som beskrivs ovan i avsnitt 3.1 Bakgrund är det nödvändigt för en digital samhällsbyggnadsprocess att informationen i detaljplaner finns i digital form och att det är den digitala informationen som är juridiskt bindande. Utan digital information är det inte möjligt att skapa de digitala processer som en digital samhällsbyggnadsprocess förutsätter. Detaljplanens

⁸ MÖD 2018-11-08, P 9263- 17.

information har dessutom stor bäring på de flesta delprocesserna inom samhällsbyggnadsprocessen, till exempel är den väsentlig för bygglov och fastighetsbildning, varför det i Boverkets mening är viktig att den har en digital form.

Arbetet med digitalisering av samhällsbyggnadsprocessen kommer att kräva resurser i ett initialt skede. Samtliga kostnadsanalyser Boverket tagit del av, såväl lokala, nationella som internationella, pekar på att digitalisering och tillgängliggörande och tillhandahållande av data med självklarhet ska ses som en investering, som redan på kort sikt ger en utdelning som vida överstiger investerat kapital.⁹

I kapitel 6 Konsekvensbeskrivning redovisas en kostnadsuppskattning för kommunerna vid genomförandet av Boverkets förslag. I konsekvensbeskrivningen konstateras samtidigt att den statliga finansieringsprincipen inte är tillämplig.

⁹ Sammanfattning av konsekvensbedömningsrapporten, följedokument till Europaparlamentets och rådet förordning om dataförvaltning. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX:52020SC0296>. (Hämtad 210615). EU-kommissionens studie "Creating Value through Open Data", utgiven 2015. <https://data.europa.eu/en/highlights/creating-value-through-open-data> (Hämtad 210615). Lantmäteriets slutredovisning av uppdraget Effekter och konsekvenser av öppna data. https://www.lantmateriet.se/contentassets/50c7b8feec4744e5a0fa2ffaf0ea07ec/109_2017_4287.pdf. Hämtad 210615. Samhällsekonomisk analys av digital samhällsbyggnadsprocess. Boverket konsultrapport. <https://www.boverket.se/sv/samhallspanering/digitalisering/samhallsekonomisk-analysav-digital-samhallsbyggnadsprocess/>. (Hämtad 2021-06-15).

4 Författningsförslag

Boverket har följande författningsförslag.

4.1 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. 32 §, 5 kap. 38 c §, 9 kap. 32–32 a §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 4 §, 4 kap. 22, 30 och 38 §§, 5 kap. 11 d, 32, 38, 38 a och 38 b §§, 11 kap. 10 §, 12 kap. 9 §, 13 kap. 2 a § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 5 kap. 38 § ska ha följande lydelse,

dels att övergångsbestämmelse (2010:900) punkt 5 ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 13 kap. 19 §,

dels att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen ska införas nio nya punkter av följande lydelse.

1 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Digitalisera detaljplan – omvandling av detaljplan eller planbestämmelse, med endast mindre korrigeringar, för att planen ska bli juridiskt gällande i den digitala form som föreskrivs med stöd av 16 kap. 1 a §.

4 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Om en detaljplan ändras, ska planens genomförandetid gälla också för den fråga som ändringen avser.

Om planen vid ändringen inte innehåller någon uppgift om genomförandetid, ska kommunen med tillämpning av 21 § bestämma en särskild genomförandetid för den fråga som ändringen avser.

Någon genomförandetid ska dock inte gälla eller bestämmas för en sådan fråga som innebär upphävande av en del av detaljplanen eller av en detaljplanebestämmelse.

Någon ny eller ändrad genomförandetid ska inte bestämmas *vid digitalisering av detaljplan, upphäva del av detaljplan eller upphäva detaljplanebestämmelse.*

30 §

En detaljplan ska bestå av en karta över det område som planen omfattar (plankarta) och de bestämmelser i övrigt som behövs. Av plankartan ska det framgå hur planområdet delas upp för skilda ändamål och vilka bestämmelser som gäller för olika områden.

En detaljplan får inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid.

Detaljplanens reglering av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska vara geografiskt refererad och tydligt framgå av planen.

Om det behövs för att planen ska bli tydlig, får reglering av frågor som avses i 18 § andra stycket redovisas på en särskild plankarta.

Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte.

32 §

En detaljplan får inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid.

Upphävs.

Den avsedda regleringen av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska tydligt framgå av planen.

Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte.

38 §

En detaljplan gäller till dess den ändras eller upphävs.

En detaljplan gäller till dess den ändras, *ersätts* eller upphävs.

5 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 d §

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

- | | |
|---|--|
| <p>1. att kommunen har tagit fram ett förslag till att anta, ändra eller upphäva en detaljplan,</p> | <p>1. att kommunen har tagit fram ett förslag till att anta, <i>digitalisera</i>, ändra eller upphäva en detaljplan,</p> |
|---|--|
2. vilket område detaljplanen avser och planens huvudsakliga innehåll,
3. om förslaget avviker från översiktsplanen,
4. om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,
5. om samråd ska ske med ett annat land enligt 6 kap. 13 § miljöbalken,
6. när, var och på vilket sätt förslaget och det underlag som kommunen ska tillhandahålla enligt detta kapitel finns tillgängliga och hur lång samrådstiden är,
7. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under samrådstiden,
8. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och
9. tid och plats för ett offentligt möte, om ett sådant möte kommer att anordnas.

32 §

När beslutet att anta detaljplanen har fått laga kraft ska kommunen

När ett beslut om detaljplan 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,

1. *överföra den gällande detaljplanen och planbeskrivningen till den nationella plandatabasen i den form som föreskrivs med stöd av 16 kap. 1 a § och fastighetsförteckningen till lantmäterimyndigheten samt meddela länsstyrelsen.*

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 §.

2. När ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats ska kommunen överföra information om det datum som förordnandet meddelats till den nationella plandatabasen samt meddela länsstyrelsen.

När ett beslut om upphävande av detaljplan har fått laga kraft ska kommunen överföra information om detta till den nationella plandatabasen samt meddela länsstyrelsen.

Att ändra och upphäva detaljplaner

Att digitalisera, ändra och upphäva detaljplaner

38 §

Det som enligt detta kapitel gäller i fråga om förslag till och antagande av en detaljplan ska också gälla i fråga om förslag till och beslut om att ändra eller upphäva en detaljplan.

Det som enligt detta kapitel gäller i fråga om förslag till och antagande av en detaljplan ska också gälla i fråga om förslag till och beslut om att *digitalisera*, ändra eller upphäva en detaljplan.

38 a §

Vid förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § behöver 18 § första och andra styckena samt 19-25 §§ inte tillämpas. Samråd enligt 11 § krävs endast med lantmäterimyndigheten och kända sakägare inom det berörda området.

Vid *digitalisering av detaljplan och* förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § behöver 11 a §, 18 § första och andra styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas. Samråd enligt 11 § krävs endast med lantmäterimyndigheten och kända sakägare inom det berörda området.

38 b §

I fråga om förslag till att upphäva en detaljplan behöver 18 § första och andra styckena samt 19-25 §§ inte tillämpas när planens

Vid ändring eller upphävande av en detaljplan behöver 18 § första och andra styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas när planens

genomförandetid har gått ut, och upphävandet av planen

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

I fall som avses i första stycket, ska kommunen så snart som möjligt skicka samrådsredogörelsen eller ett meddelande om var den finns tillgänglig till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda.

Om kommunen efter att samrådet är klart ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen trots första stycket låta granska det ändrade förslaget enligt 18 § första och andra styckena samt 19-24 §§.

Bestämmelserna i första-tredje styckena är endast tillämpliga om den del av översiktsplanen som har betydelse för upphävandet är aktuell enligt 3 kap. 25 § när ärendet påbörjas.

genomförandetid har gått ut och *ändringen eller* upphävandet av planen

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

Bestämmelserna i första stycket är endast tillämpliga om den del av översiktsplanen som har betydelse för ändringen eller upphävandet är aktuell enligt 3 kap. 25 § när ärendet påbörjas.

I fall som avses i första stycket, ska kommunen så snart som möjligt skicka samrådsredogörelsen eller ett meddelande om var den finns tillgänglig till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda.

Om kommunen efter att samrådet är klart ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen trots första stycket låta granska det ändrade förslaget enligt 18 § första och andra styckena samt 19-24 §§.

38 c §

Bestämmelserna i 38 b § tillämpas också i fråga om förslag till att upphäva en detaljplanebestämmelse enligt 4 kap. 18 § andra stycket 1 eller 2 eller motsvarande åtgärder enligt äldre bestämmelser. I fråga om sådana förslag behöver samråd enligt 11 § inte ske med andra kommuner eller sakägare utanför det berörda området.

Upphävs.

9 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

32 §

För en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, får bygglov ges endast om ändamålet är närmare angivet i planen.

*Upphävs.***32 a §**

Bygglov får ges för en åtgärd på mark som enligt detaljplanen utgör kvartersmark för allmänt ändamål, även om sökanden inte är ett offentligt organ.

Upphävs.

Om det allmänna ändamålet inte är närmare angivet i en plan, får dock bygglov enligt första stycket ges endast om åtgärden innebär att fastigheten och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd.

Trots andra stycket får bygglov ges för en åtgärd som innebär en liten avvikelse från den senaste eller avsedda användningen. Bygglov får dock inte ges om åtgärden kan antas medföra

1. betydande miljöpåverkan, eller
2. begränsning av rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen.

11 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 30, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

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

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte vid digitalisering av detaljplan.

12 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §

Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om

Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta, *digitalisera* eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om

1. nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och
2. den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna.

Det som enligt första stycket gäller i fråga om en byggnad ska också tillämpas på en anläggning som kräver bygglov enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §.

13 kap.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

Kommunala beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen.

Kommunala beslut att anta, *digitalisera*, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen.

19 §

Vid prövning av en digitalisering av detaljplan enligt 5 kap. 38 a § ska endast 5 kap. prövas.

Vid prövning av en detaljplan som tagits fram genom 5 kap. 38 b § ska för den reglering som digitaliserats endast 5 kap. prövas.

Om mark- och miljödomstolen vid en prövning enligt första och andra stycket finner att beslutet strider mot en rättsregel, ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Beslutet ska inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Ändringar som har ringa betydelse får göras utan kommunens medgivande.

Övergångsbestämmelser 2010:900

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5.

Stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner och andra planer och bestämmelser som den 1 maj 2011 enligt 17 kap. 4 § i den upphävda plan- och bygglagen ska anses ha antagits med stöd av den upphävda lagen ska även i fortsättningen anses ha antagits med stöd av den upphävda lagen. Bestämmelserna i 17 kap. 4 § sista stycket i den upphävda plan- och bygglagen gäller fortfarande för sådana planer.

Stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner och andra planer och bestämmelser som den 1 maj 2011 enligt 17 kap. 4 § i den upphävda plan- och bygglagen ska anses ha antagits med stöd av den upphävda lagen ska även i fortsättningen anses ha antagits med stöd av den upphävda lagen.

2022:XX

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Den 1 januari 2028 ska detaljplaner ha den form som föreskrivs med stöd av 16 kap. 1 a §, i annat fall upphör planerna att gälla.

I de fall en digitalisering eller ändring av detaljplan överklagas gäller detaljplanen tills ärendet är slutligt avgjort.

3. Detaljplaner som den 1 januari 2028 har genomförandetid kvar upphör att gälla 3 år efter planens genomförandetid gått ut om de inte vid detta tillfälle uppfyller föreskrifter meddelade med stöd av 16 kap. 1 a §.

4. Bestämmelsen i 5 kap. 32 § ska tillämpas på alla detaljplaner som påbörjats efter 31 december 2021 och tagits fram enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1 a §.

5. Detaljplaner samt planer som enligt övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5 gäller som detaljplaner ska efter att de uppfyllt föreskrifter meddelade med stöd av 16 kap. 1 a § anses vara antagna med stöd av denna lag.

6. Avstyckningsplaner upphör att gälla den 1 januari 2025. Om det vid detta tillfälle finns genomförandetid kvar upphör avstyckningsplanen i stället att gälla när genomförandetiden går ut. Avstyckningsplaner omfattas inte av kraven i punkt 2 och 3 i dessa övergångsbestämmelser.

7. I planer som omfattas av övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5 gäller som detaljplanebestämmelse att byggnad ska placeras minst 4,5 meter från gräns enligt 4 kap. 16 § 1. Detta gäller inte om annat avseende placering av byggnad mot gräns är föreskrivet i sådan plan.

8. Vid digitalisering av detaljplan som innehåller bestämmelse om kvartersmark för allmänt ändamål upphävs detaljplanen i den del om ändamålet är opreciserat och området inte används eller har använts för något allmänt ändamål.

Vid digitalisering av detaljplan som innehåller bestämmelse om kvartersmark för allmänt ändamål och ändamålet i planen är preciserat ska området ges den preciserade användningen.

Vid digitalisering av detaljplan som innehåller bestämmelse om kvartersmark för allmänt ändamål och ändamålet i planen är opreciserat men området används för ett allmänt ändamål, eller har bygglov eller förhandsbesked för ett sådant, ska området ges den användningen.

9. Ändringen i övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5 samt upphävandet av 9 kap. 32–32 a §§ träder i kraft den 1 januari 2028.

5 Boverkets förslag

Boverkets förslag innebär att det skapas ett förenklat och enhetligt system där alla detaljplaner blir digitala. Förslaget innebär:

- att det blir obligatoriskt för kommunerna att omvandla de planer kommunen anser ska fortsätta att gälla till digitala detaljplaner,
- att planer som inte har omvandlats innan den 1 januari 2028 upphävs,
- att avstyckningsplaner utan genomförandetid kvar upphör att gälla vid utgången av år 2025,
- att alla planer efter omvandling blir detaljplaner enligt nuvarande lagstiftning,
- att 39 § byggnadsstadgan ersätts av placeringsbestämmelse enligt 4 kap. 16 § 1 PBL,
- att regler för hur kvartersmark för allmänt ändamål ska hanteras vid digitalisering införs och att de befintliga reglerna i 9 kap. 32–32 a §§ PBL tas bort,
- att det införs en definition av ”digitalisera detaljplan”,
- att alla detaljplaner som tagits fram enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1 a § ska omfattas av krav på överföring till den nationella databasen,
- att förenklade planförfaranden för digitalisering och ändring av detaljplan införs och ersätter de befintliga förenklade förfarandena i 5 kap. 38 a–c PBL,
- att domstolens prövningsram avseende digitalisering regleras,
- att gällande praxis, avseende när en detaljplan upphör att gälla, kodifieras så det förtydligas att detaljplaner gäller tills de ersätts, och
- att det förtydligas att kommunerna kan bekosta digitalisering med planavgifter.

Författningsförslagen innebär även språkliga anpassningar som följer av förslagen om digitalisering samt justering av en tidigare felhänvisning. Även den gällande lydelsen i 4 kap. 30 § PBL tas bort då den låser fast ett analogt förhållningsätt till detaljplanen. Dessutom byter 4 kap. 32 § PBL plats till 4 kap. 30 § PBL så att bestämmelserna om planbeskrivning redovisas i en följd.

5.1 Obligatoriskt för kommunerna att omvandla äldre detaljplaner

Boverket föreslår att det ska vara obligatoriskt för kommuner att omvandla de analoga detaljplaner kommunen vill ska fortsätta gälla till digitala detaljplaner innan år 2028. Boverket föreslår vidare att detaljplaner som inte är beslutade i sin digitala form vid denna tidpunkt upphör att gälla. Detaljplaner som fortfarande har genomförandetid kvar är undantagna.

För att skapa en korrekt och enhetlig nationell tillgänglighet krävs att samtliga aktuella detaljplaner ska vara beslutade och juridiskt gällande i sin digitala form vid en bestämd tidpunkt. Tillgång till digitala detaljplaner är nödvändig för att uppnå en digital samhällsbyggnadsprocess. Det innebär att alla planer, inklusive äldre planer och bestämmelser som räknas som detaljplaner eller planbestämmelser enligt PBL, digitaliseras och ersätter det analoga originalet. Att samtliga gällande regleringar finns tillgängliga är en förutsättning för att informationen ska kunna användas för att till exempel smarta bygglovstjänster ska kunna utvecklas.

Många kommuner presenterar idag digitala, icke juridiskt gällande, kopior av detaljplaner, i en planmosaik. Om inte samtliga detaljplaner blir digitala enligt Boverkets förslag är det en stor risk att de som kommer att bli juridiskt gällande i sin digitala form kommer att visas i samma planmosaik som de inte juridiskt gällande kopiorna. Att presentera juridiskt gällande information tillsammans med sådan som inte är det, är opedagogiskt och kommer sannolikt att leda till bekymmer. För till exempel privatpersoner kan det vara ologiskt att all reglering finns presenterad i ett kvarter men inte i nästa, likaså att informationens läge är korrekt i det första fallet medan den kan vara mer ungefärlig i det andra. I värsta fall kan även bygglovsansökningar granskas mot icke juridisk gällande information och felaktiga beslut fattas. Med ”dubbla” system skulle inte heller de nyttor som presenteras i kapitel 6 Konsekvensbeskrivning erhållas.

Till detaljplaner finns oftast en planbeskrivning som beskriver hur en detaljplan ska förstås och genomföras. För detaljplaner påbörjade efter den 31 december 2021 ska det finnas en planbeskrivning som uppfyller kraven på innehåll och digital funktionalitet i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning. Boverket anser dock inte att planbeskrivningen till äldre detaljplaner ska digitaliseras i enlighet med föreskriften i samband med att detaljplanen omvandlas. Ett sådant krav hade, enligt Boverket, varit alltför tidskrävande och kostsamt utan att generera motsvarande nytta.

Boverket föreslår inte något krav på att samtliga detaljplaner ska digitaliseras utan det är upp till kommunen att avgöra vilka planer som ska omvandlas till digital form och fortsätta gälla och vilka som ska bli

upphäva genom tidsgränsen i övergångsbestämmelsen. Ett undantag från detta är dock avstyckningsplaner som regleras särskilt och som inte kommunen har möjlighet att digitalisera, avsnitt 5.1.3.

De planer och bestämmelser som kan vara lämpliga att digitalisera är till exempel de som ännu inte är genomförda och där planen fortfarande är aktuell för ett genomförande. Även planer som är genomförda men som fortfarande fyller en funktion och där ett upphävande skulle innebära uppenbart olämpliga följdverkningar är lämpliga att digitalisera. Detta kan till exempel vara för att bevara ett upphävande av strandskydd eller för att bibehålla en lämplig fastighetsindelning.

Även lovpliktens omfattning kan ligga till grund för kommunens övervägande om vilka planer som ska digitaliseras och därmed finnas kvar. Detta med hänsyn till att lovplikten till viss del är differentierad utifrån om en åtgärd ska genomföras inom eller utanför detaljplan. Till exempel krävs inte bygglov för så kallade fasadändringar, rivningslov eller marklov utanför detaljplanerat område, om kommunen inte bestämt annat i områdesbestämmelser. Kommunen kan därför vilja ha kvar planer i kulturmiljöer eller motsvarande för att behålla en kontroll och undvika oönskade följder.

5.1.1 Beslut om digital detaljplan ska tas innan 2028

Boverket föreslår att alla detaljplaner som ska fortsätta gälla ska vara digitala senast den 1 januari 2028. För de detaljplaner som fortfarande har genomförandetid kvar vid årsskiftet 2027–2028 föreslår Boverket, genom en övergångsbestämmelse, att de inte ska behöva digitaliseras förrän tre år efter att genomförandetiden gått ut. Om planen inte har omvandlats inom tre år efter att genomförandetiden gått ut upphör detaljplanen att gälla.

Genom en bedömning utifrån flera kommuners genomförda digitaliseringsarbete, ytterligare tid för att planerna ska genomgå ett förfarande och statens målbild ”Att Sveriges ska bli bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter” menar Boverket att årsskiftet 2027–2028 är en rimlig tidpunkt för att samtliga detaljplaner som ska fortsätta gälla ska vara digitala. Tidplanen motiveras ytterligare av den förväntning på digital information som medborgare, företag och samhället i övrigt har. Boverket anser också att det är viktigt att hålla en snäv tidplan för att den nationella plattformen ska vara användbar och generera nyttor. Fram till det datum då alla detaljplaner är beslutade i sin digitala form kan det finnas både analoga och digitala detaljplaner. En del är juridiskt gällande i sin digitala form och andra i sin analoga form. Dessutom har ofta de analoga planerna en digital kopia som kan misstas för en juridiskt gällande för den icke insatte. För att slippa ha en sådan situation längre än nödvändigt gäller det att inte ha slutdatumet för långt fram i tiden. Förslaget regleras genom en övergångsbestämmelse.

Det är dock viktigt att notera att denna tidplan bygger på att förslagen som ges i rapporten Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer (2021:25) genomförs under år 2022 och att reglerna i denna rapport träder i kraft 1 januari 2023.

Boverket har övervägt men föreslår inte någon övergångsbestämmelse för bygglov som söks men inte kommer att beslutas innan planen upphävs på grund av att den inte blivit omvandlad. Detta då förslaget inte borde få några negativa konsekvenser för den som söker bygglov. Anledningen till det är att lov ändå kan lämnas om det är lämpligt. Om det är olämpligt hade kommunen enligt gällande lagstiftning ändå kunnat lämna anstånd och därefter upphäva eller ändra planen innan lovet prövats.

5.1.2 Krävs inte något förfarande för upphävande år 2028

De detaljplaner som kommer att upphävas vid årsskiftet 2027–2028 på grund av att kommunen väljer att inte omvandla dem kommer inte att föregås av någon process utan kommer att upphävas genom lag. Boverket har övervägt om de detaljplaner som upphävs genom lag borde genomgå någon typ av reglerat förfarande där berörda skulle ha möjlighet att framföra invändningar mot upphävandet, till exempel att bygglovsansökningar i enlighet med planen skulle kunna hindra ett upphävande. På grund av den praxis som finns angående upphävande av planer har Boverket inte funnit det lämpligt. Enligt praxis¹⁰ får kommunen efter genomförandeti- dens utgång upphäva planer utan att rättigheter som uppkommit genom planen behöver beaktas även om berörda fastighetsägare har motsatt sig detta. En sådan ordning, där berörda skulle ha möjlighet att framföra invändningar mot upphävandet, skulle enligt Boverket därför innebära orimliga administrativa åtgärder för kommunen utan att det skulle ge någon reell nytta för de berörda. Om kommunen däremot vill inhämta information av berörda om vilka planer som bör upphävas finns det inget hinder för detta men det är inte något som Boverket anser ska krävas enligt PBL.

År 2019 upphävdes förordnandena enligt exploatörsbestämmelserna genom lag¹¹ vilket närmast i tid kan jämföras med detta förslag. När förordnandena togs bort gavs sakägarna som berördes av förordnandet en möjlighet att initiera de åtgärder som krävdes för att de fastighetsrättsliga förhållandena skulle vara tryggade. Att ta bort dessa förordnanden och att upphäva en detaljplan har dock väsentligt olika förutsättningar. När det gällde dessa förordnade innebar det en positiv rättighet för sakägarna som det inte fanns någon tidsgräns för. De rättigheter som en detaljplan ger är enbart skyddade under genomförandetiden. När

¹⁰ RÅ 1996 not 217, MÖD 2012:51, RegR 7331-2006.

¹¹ SFS 2014:900.

genomförandetiden har gått ut kan detaljplanen däremot ändras eller upphävas utan särskild hänsyn till dessa rättigheter.

Boverket har även övervägt om det bör införas ett krav på att kommunen ska meddela sakägare om att en detaljplan har försvunnit då den inte omvandlats till år 2028. Boverket har dock kommit fram till att ett sådant krav inte behöver införas eftersom ett sådant meddelande inte ger en enskild någon rättighet utan snarare riskerar att förvirra kring statusen på den upphävda detaljplanen. Det kan däremot vara lämpligt att publicera sådan information på kommunens hemsida.

5.1.3 Avstyckningsplaner särregleras

Boverket föreslår att avstyckningsplaner ska upphöra att gälla den 1 januari 2025. För de avstyckningsplaner som fortfarande har genomförandetid kvar vid den 1 januari 2025 föreslår Boverket, genom en övergångsbestämmelse, att de inte upphör att gälla förrän tre år efter att genomförandetiden gått ut.

Avstyckningsplaner gäller som detaljplaner enligt övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5. Av det totala antalet detaljplaner som finns utgör avstyckningsplaner endast någon procent.¹² Avstyckningsplanerna skiljer sig dock på flera sätt från andra detaljplaner eftersom inte har en sådan byggnadsreglerande verkan som byggnadsplaner, stadsplaner och detaljplaner har utan reglerar i princip bara vad som ska vara allmän plats respektive kvartersmark. De är inte heller resultatet av en lämplighetsprövning och strandskyddet är inte utsläckt i dem på så sätt som det generellt är i detaljplaner. Avstyckningsplaneinstitutet togs bort ut lagstiftningen redan på 1940-talet och det ansågs redan då att avstyckningsplanerna borde ses över efter hand och ersättas med byggnadsplaner eller upphävas.¹³ Dessa planer går inte heller att omvandla enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan. På grund av det ovan angivna menar Boverket att dessa planer bör upphävas och föreslår att det regleras genom en övergångsbestämmelse att avstyckningsplaner upphör att gälla den 1 januari 2025.

För de områden som omfattas av en avstyckningsplan och som kommunen fortsatt anser ska vara planlagt bör en ny detaljplan med moderna prövningar ersätta den gamla avstyckningsplanen. Om kommunen vill ha kvar avstyckningsplanen, trots avstyckningsplanens begränsade funktion, måste kommunen genom ett beslut förnya genomförandetiden. På så sätt kommer avstyckningsplanen att fortsätta gälla under genomförandetiden. Detta regleras också i övergångsbestämmelse. Avstyckningsplanen kommer dock inte att vara möjlig att digitalisera utan kommer att gälla

¹² Fastighetsregistret, september 2021.

¹³ Kungliga byggnadsstyrelsen, 1947, Grunddragen i den nya byggnadslagstiftningen, s. 11 och Naturen och samhället, SOU 1962:36, s. 236.

parallellt med den digitala informationen utan att synas tillsammans med den övriga regleringen i kommunen. Att välja att ha kvar gällande analoga planer parallellt med de digitala i en tid då det förutsätts att all planinformation är digital är dock inte att rekommendera. Det medför risker vid handläggningen då den analoga reglering kan glömmas bort, dessutom kan inte nyttorna med digitala detaljplaner nås fullt ut.

5.2 Alla planer blir detaljplaner enligt dagens PBL

Boverket föreslår att alla detaljplaner, som har omvandlats till digitala detaljplaner, blir detaljplaner enligt nuvarande PBL.

Idag gäller byggnadsplaner, stadsplaner med mera som detaljplaner och detaljplaner gäller fram till att de ersätts, ändras eller upphävs. Det innebär att det finns planer som härstammar från olika årtionden och är upprättade enligt olika lagstiftningar, det finns till och med fortfarande planer från slutet av 1800-talet som gäller. Vid tolkning av en detaljplan ska planen tolkas utifrån de regler och vägledningar som fanns när planen togs fram. Förutom de regleringar som finns i själva planhandlingen kan det även finnas ytterligare regleringar i andra beslut eller som följer direkt av då gällande lag.

Problematiken och svårigheten med detta system är att trots att en lagstiftning upphävdes för flera årtionden sen ska den tillämpas vid tolkning av planen. Reglerna har dessutom skiljt sig vitt åt. Systemet innebär också att samma bestämmelseformulering kan ha olika betydelse i olika detaljplaner.

Tolkning av detaljplan är ett viktigt steg i prövningen av lov. Om en åtgärd inte är förenlig med planen och det inte är möjligt att ge en avvikelse ska lovansökan avslås. Ett sådant system, där tolkningen av detaljplanen är svår och bygger på upphävda regler, anser Boverket är föråldrat och riskerar rättssäkerheten i lovbeslut. Boverket föreslår därför att en detaljplan som omvandlas från analog till digital ska anses upprättad enligt gällande PBL och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna. Det innebär att detaljplanerna då även ska tolkas utifrån dessa och utifrån vägledningen som hör till Boverkets föreskrifter. Regleringen sker igenom en övergångsbestämmelse.

En sådan omställning kräver att kommunen i vissa fall måste tolka om planbestämmelser för att de ska bli förenliga med nu gällande regler. Om det är någon gång en sådan omställning är genomförbar är det när analoga detaljplaner omvandlas till digitala. Med hänsyn till Boverkets förslag i denna rapport kommer alla kommuner att behöva gå igenom sina detaljplaner och ta ställning till om de ska omvandlas eller inte. Boverket anser därför att kommunerna samtidigt bör tolka om detaljplanerna till nu gällande regler och att det är efter dessa regler planerna framgent ska

tolkas. Det innebär att man slipper systemet med tolkning av planer enligt äldre handböcker, vilket idag innebär en stor osäkerhet och otydlighet.

En bärande tanke när ÄPBL infördes i slutet på 80-talet var att fysisk planläggning i första hand är en kommunal angelägenhet. Med detta ville lagstiftaren uttryckligen förankra det så kallade kommunala planmonopolet i lagen. Detta innebar att kommunerna gavs det fulla ansvaret att planlägga. Återkommande i förarbetet till ÄPBL antyds det att lagstiftaren förväntar sig att kommunerna ska ha ett aktuellt, pågående och förvaltande planarbete. Lagstiftaren såg att det fanns inaktuella planer i ganska stor omfattning och att det med den (då) nya plan- och bygglagstiftningen skulle bli enkelt för kommunerna att hålla efter detta.¹⁴

Idag kan Boverket konstatera att en stor del av de gamla planerna fortfarande finns kvar och det sker mycket lite arbete för att förvalta och upphäva planer. Ändring av plan utgör visserligen en fjärdedel av alla planändringen, men det handlar i de allra flesta fall om efterfrågestyrda ändringar, inte arbete för att hålla planerna aktuella generellt.¹⁵

Vid en kommande digitalisering av de äldre planerna, där de omvandlas till detaljplaner enligt nuvarande lagstiftning, kommer det krävas en hel del ändringar, justeringar och arbete av kommunerna för att få detaljplanerna funktionella. Detta är dock något som kommunerna kontinuerligt förväntats utföra, men ofta underlåtit att göra. Om kommunen haft en eftersatt förvaltning av planerna kan det generera en stor arbetsinsats för kommunerna initialt.

5.2.1 39 § Byggnadsstadgan ersätts

Boverket föreslår att regleringen i övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5 som hänvisar till 39 § BS ersätts av placeringsbestämmelse enligt 4 kap. 16 § 1 PBL.

Genom en hänvisning i övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5 andra meningen PBL till 17 kap. 4 § sista stycket ÄPBL ska 39 § BS tillämpas som en planbestämmelse i stads- och byggnadsplaner med mera som gäller som detaljplaner. 39 § BS reglerade bland annat byggnaders placering i förhållande till gränser mot gata, förgårdsmark och granntomter, allmänt känt som ”4,5-meters regeln”.

Boverket menar att 39 § BS funktion som planbestämmelse är problematiskt, bland annat ur ett digitaliseringsperspektiv. Paragrafen innehåller ett flertal olika regleringar gällande avstånd mellan såväl gata och byggnad som mellan olika byggnader. I paragrafen finns även flera

¹⁴ Prop. 1985/86:1 sid. 70.

¹⁵ Boverket (2021). Statistik detaljplanering. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/> (Hämtad 2021-12-02).

bedömningskriterier och möjligheter för byggnadsnämnden att i vissa fall medgiva undantag från delar av reglerna. Utifrån vad som framkommer i SOU 2021:47, samt Boverkets samlade erfarenheter gällande tillämpningen av 39 § BS så är det främst regeln om placering minst 4,5 meters från gräns som tillämpas i praktiken. Boverket föreslår därför att en ny övergångsbestämmelse införs som innebär att det enbart är regeln om 4,5 meter från gräns som kvarstår av 39 § BS och att den ska gälla som en planbestämmelse om placering enligt 4 kap. 16 § 1 PBL utan möjlighet till undantag.¹⁶

Boverket menar att övrigt innehåll i 39 § BS tas i allt väsentligt om hand av nuvarande lagstiftning. Första stycket som reglerar anslutning till övrig bebyggelse och gata, får anses motsvaras av kraven i 2 kap. 6 § 1 PBL om hänsyn till stads- och landskapsbilden. I 39 § BS finns det en del regleringar gällande avstånd mellan byggnader som har sitt ursprung i dåtidens brandskyddskrav. Boverket menar att detta numera hanteras på annat sätt, bland annat genom de tekniska egenskapskraven i 8 kap. PBL. Sista stycket i 39 § BS reglerar möjligheten för byggnadsnämnden att medge undantag från paragrafen. Boverket menar att detta till största delen motsvaras av möjligheterna i 9 kap. PBL att medge avvikelser mot plan, även om bedömningskriterierna inte är exakt desamma.

Boverkets förslag regleras i en ny övergångsbestämmelse och genom ändring av övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5.

5.2.2 Kvartersmark för allmänt ändamål – A-områden

Boverket föreslår att det införs regler för hur kvartersmark för allmänt ändamål ska hanteras vid digitalisering och att de befintliga reglerna i 9 kap. 32–32 a §§ PBL tas bort. Hanteringen av kvartersmark för allmänt ändamål föreslås vara beroende på hur området har använts.

Områden med beteckningen A- Allmänt ändamål (så kallade A-områden) i äldre planer var kvartersmark avsedd för allmänna ändamål och verksamheter med stat, kommun eller landsting som huvudman. Det allmänna ändamålet är normalt inte preciserat i planer enligt byggnadslagen eller andra äldre lagar. Med ÄPBL kom krav på att markens användning skulle anges närmare i detaljplanen, bland annat för att kommuninvånarna skulle kunna utläsa vad olika områden skulle användas till.¹⁷ Kvartersmark för allmänt ändamål var därför inte längre en självständig markanvändningskategori och slutade i praktiken att användas i tillkommande planer, eftersom ÄPBL ställde krav på en planändring där användningen preciserades innan bygglov kunde ges. Den här så kallade spärregeln finns i nuvarande lagstiftning i 9 kap. 32 § PBL. Liksom i ÄPBL är

¹⁶ SOU 2021:47, Ett nytt regelverk för bygglov, sid 875.

¹⁷ Prop. 1985/86:1 sid 712.

opreciserade A-områden i stadsplaner och byggnadsplaner undantagna från detta krav genom en övergångsbestämmelse.¹⁸

Tidigare var det enbart offentliga organ som fick vara huvudman för en verksamhet inom A-områden. Sedan år 2015 är det dock enligt 9 kap. 32 a § PBL möjligt även för enskilda huvudmän att få bygglov inom dessa områden. Bygglov kan ges för verksamheter med enskild huvudman om ändamålet är närmare preciserat i planen eller om åtgärden innebär att fastigheten och det byggnadsverk som åtgärden avser används för det allmänna ändamål som fastigheten och byggnadsverket senast använts för eller senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd.

Även om de äldre A-områden nu i praktiken kan användas lite vidare än tidigare anser Boverket att de på flera sätt är problematiska. Detta bland annat då de inte innebär en bestämd användning som ger en förutsebarhet om vad som kan komma att genomföras på platsen. Enligt dagens lagstiftning ska användningen av mark och vatten bestämmas.¹⁹ En bestämmelse om allmänt ändamål uppfyller inte det kravet och finns inte i Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan. Det är därför inte möjligt att digitalisera en bestämmelse om allmänt ändamål vid omvandling av en detaljplan.

Det finns ett antal problem med A-områden. Specialregleringarna för A-områden avseende prövning av bygglov är också svårtillämpade. Det är problematiskt att applicera dessa i eventuella digitala bygglovstjänster med automatiska funktioner. En annan svårighet vid tillämpningen är bedömning om vad som idag är ett allmänt ändamål. Samhället ser till vissa delar helt annorlunda ut idag än på 70- och 80-talet gällande vad som idag är allmänt och inte. Privatisering och utförsäljning av det som förr var självklara offentliga funktioner gör användningen mycket svårtillämpad.

Boverket ser att det nu, i samband med en allmän digitalisering och genomgång av planerna, ges tillfälle att ta hand om de äldre A-områdena och föra in dem i nuvarande system. Boverket föreslår att A-områden beroende på omständigheterna försvinner eller omvandlas genom övergångsbestämmelser.

Enligt förslaget ska, vid omvandling av detaljplan som innehåller bestämmelse om kvartersmark för allmänt ändamål, detaljplanen upphävas i den del om ändamålet är opreciserat och området inte används eller har använts för något allmänt ändamål och det heller inte lämnats något bygglov eller förhandsbesked. Detta innebär att om det finns ett A-område och

¹⁸ Övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 8 PBL.

¹⁹ 4 kap. 5 § PBL.

det i planen inte getts någon precisering och heller inte genomförts så upphävs den delen av planen. Vid år 2028 har kommunerna haft drygt 40 år på sig att realisera A-områdena om avsikten från början har varit att reservera mark för opreciserat allmänt ändamål. Om detta inte genomförts och marken genom Boverkets förslag skulle bli planlöst så måste det betraktas som en försumbar förlust. Boverkets uppfattning är att det troligtvis inte handlar om A-områden i någon större omfattning, då många redan är ianspråktaga. Om A-området är omfattande och det till en tydligt avgränsad del är ianspråktaget men i övrigt inte är använt eller omfattas av bygglov eller förhandsbesked så skulle kommunen genom ändring av plan kunna dela upp A-området och låta den oanvända delen bli planlös.

Vid digitalisering av detaljplan som innehåller bestämmelser om kvartermark för allmänt ändamål och ändamålet i planen är preciserat ska området ges den preciserade användningen. Detta är den enklaste hanteringen och innebär att om det i planen är bestämt exempelvis A – Skola så ska det vid en digitalisering ges användningen Skola enligt 5 kap. 17 § Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan.

Vid digitalisering av detaljplan som innehåller bestämmelse om kvartermark för allmänt ändamål och ändamålet i planen är opreciserat men området används för ett allmänt ändamål eller har bygglov eller förhandsbesked för ett sådant ska området ges den användningen. Detta betyder att A-områden vid en juridiskt gällande digitalisering ska ges den användning som området senast har använts för. Det kan även vara enligt senast beviljade bygglov eller givna förhandsbesked utan att den avsedda användningen kommit till stånd. Det vill säga att om A-området är bebyggt och används för exempelvis vårdcentral så ska det vid en digitalisering ges användningen Vård enligt 5 kap. 17 § Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan. Här finns det också en möjlighet för kommunerna att med ett förhandsbesked inom plan inom ett outnyttjat A-område behålla planläggningen för en önskad användning.

Boverkets förslag innebär att regleringarna i 9 kap. 32–32 a §§ PBL om hur byggnadsnämnden vid bygglov ska hantera kvartermark för allmänt ändamål inte längre behövs och de föreslås därför upphävas från den 1 januari 2028. Detta regleras i en övergångsbestämmelse.

5.3 Definition av digitalisera detaljplan

Boverket föreslår att det införs en definition av begreppet digitalisera detaljplan för att koppla an till de förfaranden som föreslås.

Boverkets förslag på definition är:

Digitalisera detaljplan – omvandling av detaljplan eller planbestämmelse, med endast mindre korrigeringar, för att planen ska bli juridiskt gällande i den digitala form som föreskrivs med stöd av 16 kap. 1 a §.

Ett syfte med definitionen är att reglera vilka typer av justeringar som kan göras inom ramen för att digitalisera detaljplan. Boverket föreslår att det endast är mindre korrigeringar som får göras när en detaljplan digitaliseras. Det kan till exempel handla om:

- Små korrigeringar av gränser.
- Uppdelning av en planbestämmelse, när en befintlig planbestämmelse reglerar flera saker och den delas upp för att följa Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan.
- Justering av en planbestämmelse till en färdigformulerad enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan och justeringen endast medför små språkliga ändringar.

I förslaget på definition av digitalisera detaljplan ingår även digitalisering som inte innebär någon korrigering alls. Det kan till exempel vara:

- En planbestämmelse som digitaliseras som en fritextsbestämmelse enligt Boverkets Planbestämmelsekatalog, alltså att planbestämelsen har en bibehållen formulering.
- Omvandling av en detaljplan som är upprättad enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan innan 31 december 2021.

Hänvisningen till 16 kap. 1 a § PBL innebär att detaljplanen, efter digitalisering, ska följa Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan.

Det andra syftet är att tydliggöra vilka regler i PBL som även är tillämpliga vid digitalisering av detaljplan. Det gäller regler i 4, 5, 11, 12 och 13 kap. PBL.

Idag används ofta begreppet ”Digitalisera detaljplan” när kommuner tolkar kommunens detaljplaner till digital information enligt den tidigare standarden²⁰ och Boverkets planbestämmelsekatalog²¹. Trots att en sådan tolkning har gjorts har fortfarande den juridiskt bindande detaljplanen varit den analoga. Boverkets förslag innebär att begreppet definieras för att det ska vara tydligt vad begreppet digitalisering betyder i PBL.

5.4 Möjliggöra digitala original

Detta förslag är samma förslag som presenteras i Boverkets rapport 2020:25 Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer, avsnitt 3.3.1, texten är därför samma.

²⁰ SVENSK STANDARD · SS 637040:2016, Geografisk information - Detaljplan - Applikationsschema för planbestämmelser.

²¹ [Planbestämmelsekatalogen - PBL kunskapsbanken - Boverket](#) (Hämtad 2021-11.24).

För att möjliggöra för digitala detaljplaner med originalstatus och med bibehållen digital funktionalitet föreslår Boverket följande:

Idag regleras i 4 kap. 30 § PBL att en detaljplan är en karta som innehåller uppgifter om hur området delas upp och bestäms för skilda ändamål. Boverket menar att denna beskrivning är otidsenlig och på ett onödigt vis låser fast bilden av en traditionell kartprodukt.

Utgångspunkten är i stället själva regleringen och inte hur beslutshandlingen ska se ut. Regleringen görs inom ett avgränsat område och den ska refereras geografiskt.

Boverket anser att nya digitala detaljplaner inte behöver visualiseras på ett traditionellt analogt vis för att uppfylla tydlighetskravet i PBL. Tydlighetskravet ska alltså inte knytas till ett äldre sätt att upprätta detaljplaner. Dagens digitala verktyg erbjuder en mängd olika funktionaliteter som vart och ett kan uppfylla tydlighetskravet. Boverket menar därför också att det inte längre finns skäl att i lag uttrycka att reglering av frågor om fastighetsindelning får redovisas på en separat karta. Boverket föreslår att nya digitala detaljplaner därför ska beskrivas på ett nytt sätt i PBL.

Boverket föreslår också att 4 kap. 32 § upphävs och att delar av innehållet förs in i en ny 4 kap. 30 § PBL.

5.5 Förfarande för att digitalisera äldre detaljplaner

Boverket föreslår att det införs tre sätt för befintliga analoga detaljplaner att omvandlas till digitala detaljplaner. Förslagen innebär att detaljplaner påbörjade efter den 31 december 2021 automatiskt ska bli juridisk gällande i sin digitala form, samt att två nya förfaranden för digitalisering och ändring av detaljplan införs. Samtidigt föreslår Boverket att de nuvarande förenklade förfarandena för upphävande av detaljplan, förlängning av genomförandetid, upphävande av fastighetsbildningsbestämmelser²² ska tas bort. Dessa typer av åtgärder ska i stället hanteras genom något av de nya föreslagna förfarandena.

5.5.1 Detaljplaner som påbörjas efter den 31 december 2021

Boverket föreslår att detaljplaner som påbörjas efter den 31 december 2021 automatiskt ska bli juridiskt gällande i sin digitala form.

Den 1 juli 2019 trädde en paragraf i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, i kraft som reglerar att uppgifter i detaljplaner och planbeskrivningar ska kunna behandlas och tillgängliggöras digitalt²³. Denna

²² 5 kap. 38 a-c §§ PBL-

²³ 2 kap. 5 a § PBF.

regel gäller detaljplaner och planbeskrivningar som påbörjats efter den 31 december 2021. Kravet innebär att informationen i detaljplaner som påbörjats efter detta datum också ska finnas i digitalt format. Den digitala informationen ska vara identisk med den detaljplan som har antagits av kommunen och som har fått laga kraft.

Boverket anser därför att detaljplaner som är påbörjade efter 31 december 2021 och som då följer kravet på digital information i PBF bör bli juridiskt bindande i sin digitala form genom reglering i lagstiftning. Förslaget föreslås genomföras genom en ändring i 5 kap. 32 § PBL och en övergångsbestämmelse som reglerar att kraven även gäller detaljplaner som påbörjades efter 31 december 2021.

Förslaget presenteras även i Boverkets rapport 2021:25 Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer, avsnitt 3.3.2, och beskrivs i den på följande sätt:

Boverket föreslår att en ny övergångsbestämmelse införs som reglerar att alla detaljplaner som tagits fram enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1 a § ska omfattas av kraven på överföring till den nationella databasen.

När överföringen av den digitala informationen sker blir den digitala informationen juridiskt bindande enligt de principer som beskrivs i rapporten 2021:25 Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer.

Genom en sådan lösning åläggs inte kommunerna någon ytterligare arbetsbörda för att till exempel fatta beslut om varje enskild detaljplan eller bearbeta den digitala informationen, då den redan är identisk med den beslutade detaljplanen.

5.5.2 Digitaliseringsförfarande

Boverket föreslår att ett nytt förfarande, ”digitaliseringsförfarande”, införs. Det förfarandet kan kommunen använda när en detaljplan med analogt original ska omvandlas till en digital detaljplan genom digitalisering av detaljplan. Digitalisering av detaljplan föreslås definieras i 1 kap. 4 § PBL, läs mer i avsnitt 5.3. Vid användande av digitaliseringsförfarandet ska inte 2 kap. PBL tillämpas då frågor som regleras i 2 kap. PBL inte ska vara aktuella i dessa fall.

Förfarandet omfattar även förlängning av genomförandetiden motsvarande nuvarande 5 kap. 38 a § PBL, se prop. 2013/2014:126, som dock är att se som en ändring.

Definitionen av att digitalisera detaljplan kommer att avgränsa vad som får göras inom ramen för det föreslagna digitaliseringsförfarandet. Denna begränsning innebär att förfarandet kan se ut på samma sätt som nuvarande 5 kap. 38 a § PBL, alltså att den enbart består av samråd med

lantmäteriet och kända sakägare inom det berörda området. I proposition 2013/14:126 konstaterades att trots att det endast är rådande förhållandens som bekräftas och påverkan på sakägare och andra är liten ska samråd ske med dessa parter.²⁴

Boverket föreslår att det ska vara möjligt för kommunen att använda detta förfarande vid digitalisering av detaljplanen innan genomförandetiden har löpt ut oavsett om berörda fastighetsägare motsätter sig det eller inte. Detta eftersom kommunen inte ändrar detaljplanen utan digitaliserar den. Därför väljer boverket att inte föra in ordet ”digitaliseras” i 4 kap. 39 § PBL.

Boverket anser att länsstyrelsen inte ska ha möjlighet att överpröva och upphäva detaljplanen enligt 11 kap. PBL eftersom förfarandet endast ska användas när frågor som regleras i 2 kap. PBL inte påverkas. Boverket föreslår att detta regleras genom ett undantag i 11 kap. 10 § PBL.

Digitalisering enligt detta förfarande ger inte detaljplanen någon ny genomförandetid. Kommunen kan dock särskilt reglera att genomförandetiden ska förlängas.

Eftersom förfarandet endast ska användas när det inte ske någon ändring i sak anser Boverket att reglerna i 5 kap. 11 a § PBL om undersökning av betydande miljöpåverkan kan undantas från förfarandet. Digitalisering kan inte antas medför betydande miljöpåverkan då den inte ändrar hur planen ska genomföras.

Boverket anser att det även under ett digitaliseringsförfarande behövs en beskrivning av digitaliseringen av detaljplanen. Denna beskrivning är en planbeskrivning men då det endast är en digitalisering av detaljplanen som genomförs kommer beskrivningen inte ha ett lika omfattande innehåll som en traditionell planbeskrivning. Boverkets uppfattning är att det av beskrivningen ska framgå hur kommunen har tolkat den ursprungliga detaljplanen vid digitaliseringen. Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning kommer att behöva revideras för att möjliggöra denna typ av planbeskrivning vid digitalisering.

Det är viktigt att notera att den ursprungliga planbeskrivningen inte behöver digitaliseras. Ett sådant krav hade, enligt Boverket, varit alltför tidskrävande och kostsamt utan att generera motsvarande nytta.

5.5.3 Ändringsförfarande

Boverket föreslår att ytterligare ett förfarande, ”ändringsförfarande”, införs. Detta förfarande kan kommunen använda för ändring av detaljplan. Detta oavsett om ändringen aktualiseras i samband med omvandling av

²⁴ Prop. 2013/14:126 sid. 109.

en detaljplan med analogt original till en digital detaljplan eller om ändringen sker av andra orsaker.

Boverket anser att ändring av detaljplan bör vara möjligt att genomföra genom en förenklad process då ändringen ska rymmas inom detaljplanens syfte²⁵. Den ursprungliga detaljplanen har i de allra flesta fall dessutom genomgått en process med två tillfällen för synpunkter innan den antogs. Den typ av förändringar av planen som rymms inom ramen för ändring av detaljplan är inte så stora att de borde behöva genomgå ett nytt standardförfarande enligt Boverket. Därför anser Boverket att ändringsförfarandet bör utformas motsvarande dagens 5 kap. 38 b- c §§ PBL. Det innebär att den består av samråd med de aktörer som är uppräknade i 5 kap. 11 § PBL.

Detta förslag innebär att kommunen kan omvandla en detaljplan från analog till digital även genom detta förfarande. Det kan vara aktuellt när det är större justeringar av gränser eller bestämmelser som måste genomföras för att omvandlingen ska vara möjlig. Det kan dock vara så att omvandlingen i vissa delar av planen rymms inom definitionen ”Digitalisera detaljplan”. Boverket anser att endast det justeringar som är större än de som ingår i ”Digitalisera detaljplan” behöver prövas mot 2 kap. PBL.

Förfarandet omfattar även dagens förfaranden för upphävande av detaljplan och för upphävande av fastighetsindelningsbestämmelser 5 kap. 38 b- c §§ PBL.

För att detta förfarande ska kunna användas krävs också att ändringen:

- inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,
- är förenlig med översiktsplanen och länsstyrelsens granskningsyttrande, och
- inte är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse.

Detta eftersom sådana detaljplaner ska tas fram genom utökat förfarande, 5 kap. 7 § PBL.

Det är endast möjligt att använda detta förfarande innan genomförandetiden har löpt ut om berörda fastighetsägare godkänner det eftersom den typ av ändringar som kan behandlas genom detta förfarande riskerar att påverka en enskild negativt, 4 kap. 39 § PBL.

Enligt nuvarande lagstiftning ska bestämmelser och regleringar som ändras förses med en ny genomförandetid, 4 kap. 22 § 2 st. PBL. Boverket anser att det även i fortsättningen bör vara så. Dock kan detaljplaner digitaliseras genom ändringsförfarandet, i dessa fall ska endast de

²⁵ Prop. 1990/91:146.

bestämmelser som ändras förses med ny genomförandetid. De bestämmelser som enbart digitaliseras ska inte förses med ny genomförandetid.

För upphävande av fastighetsindelingsbestämmelser innebär förslaget en utökning av samrådskretsen jämfört med dagens 5 kap. 38 c § PBL. Boverket anser dock att den utökningen av samrådskretsen, andra kommuner och sakägare utanför det berörda området, är en så pass liten utökning att vinsterna med att inte ha ytterligare en typ av detaljplaneprocess överväger. Boverket menar att det kommer att förenkla för kommunerna ha inte ha allt för många olika processregler att förhålla sig till.

Eftersom det föreslagna ändringsförfarandet kräver att prövning enligt 2 kap. PBL sker anser Boverket att länsstyrelsen ska ha möjlighet att överpröva och upphäva ändringen av detaljplanen enligt 11 kap. 10–11 §§ PBL.

Under ändringsförfarandet krävs att kommunen kompletterar den ursprungliga planbeskrivningen med en beskrivning av ändringen enligt 2 kap. 15 § Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning. Boverket anser att det även ska framgå hur kommunen har tolkat de planbestämmelser som digitaliserats.

5.5.4 Prövning vid domstol

Om detaljplaner som beslutas enligt det föreslagna digitaliserings- eller ändringsförfarandet överklagas föreslår Boverket att den gällande detaljplanen ska fortsätta att gälla tills ärendet är slutligt avgjort även om 1 januari 2028 har passerat.

Digitaliseringsförfarandet innebär inte någon ändring av detaljplanen utan får endast medföra mindre korrigeringar. Förfarandet får dessutom användas under genomförandetiden. Frågor som regleras i 2 kap. PBL är därför inte aktuella i dessa fall. Till följd av detta föreslår Boverket att domstolens prövningsram begränsas till att enbart omfatta frågor som rör processen enligt 5 kap. PBL.

Ändringsförfarandet innebär ändring av detaljplan i en eller flera regleringar. Ändringsförfarandet kommer fram till år 2028 även att omfatta digitalisering av detaljplan för den reglering i detaljplanen som inte ändras. Även för detaljplaner som genomgår ändringsförfarandet föreslår Boverket en begränsning av domstolens prövningsram. För de regleringar som endast innebär ”digitalisera detaljplan” ska domstolen endast pröva att reglerna i 5 kap. PBL har följts. För de regleringar som ändras begränsas inte domstolens prövningsram.

Boverket föreslår också att samma reglering som finns i 13 kap. 17 § andra stycket PBL ska införas för detaljplaner eller delar av detaljplaner som har digitaliserats. En sådan reglering infördes av praktiska skäl, så att domstolen skulle få en viss möjlighet att dels ändra kommunernas

planbeslut efter medgivande av kommunen, dels utan sådant medgivande göra smärre jämkningar av planbestämmelser, och på så sätt undvika att hela ärendet ska gå tillbaka för handläggning hos kommunen.²⁶ Boverket anser att samma möjlighet ska finnas vid överprövning av digitaliserade detaljplaner.

5.5.5 Övriga fall

Det kan finnas fall där det inte är möjligt att omvandla en detaljplan till en digital detaljplan inom ramen för digitaliseringsförfarandet eller ändringsförfarandet. Om kommunen fortsatt vill att området fortsatt ska vara detaljplanelagt kommer kommunen att behöva ersätta detaljplan med en ny detaljplan enligt standardförfarandet eller utökat förfarande.

5.6 Detaljplaner gäller tills de ersätts

Boverket föreslår att ordet ”ersätts” förs in i 4 kap. 38 § PBL för att förtydliga lagstiftningen.

I 4 kap. 38 § PBL regleras att en detaljplan gäller tills dess den ändras eller upphävs. Motsvarande reglering i 5 kap. 5 § sista stycket ÄPBL hade lydelsen att efter genomförandetidens utgång fortsätter planen att gälla tills den ändras eller upphävs. Regeln fanns med från det att ÄPBL infördes 1987, men fanns inte med i proposition 1985/86:1 utan infördes på riskdagens initiativ, Bostadsutskottets betänkande BoU 1986/87:1. Avsikten med paragrafen var att förtydliga att en detaljplan inte upphör att gälla i och med att genomförandetiden löper ut.²⁷

Boverket föreslår i denna rapport en ändring i 4 kap. 38 PBL genom att det förtydligas att planer gäller tills de ersätts, ändras eller upphävs. Förslaget är alltså att ordet ”ersätts” tillförs. Boverkets förslag avser enbart att kodifiera rådande praxis som innebär att en detaljplan gäller i lagkraftvunna form tills den antingen ersätts med en ny detaljplan, upphävs eller ändras genom ändring av detaljplan. Förtydligandet behövs då det skett förändringar i andra delar av lagstiftningen som inneburit att begreppet ändra plan inte har riktigt samma innebörd som när paragrafen ursprungligen tillkom.

När plan- och bygglagstiftningen tillkom i slutet på 80-talet avsågs med begreppet ändra plan framför allt en ny planläggning på mark som redan var planlagd, något som också kan utläsas av Bostadsutskottets betänkande. Möjligheterna att ändra i gällande plan, i meningen justering av planbestämmelser var mycket begränsad i ÄPBL som den såg ut vid införandet 1987. Detta ledde till att lagstiftningen ett par år senare justerades

²⁶ Prop. 1985/86:1 sid. 827.

²⁷ BoU 1986/87:1.

för att möjliggöra att planer kunde ändras på ett enklare sätt, och vad det innebar avseende exempelvis genomförandetid med mera.²⁸

Även andra justeringar har gjorts de senaste åren avseende ändring i plan- och bygglagstiftningen för att klargöra vad som gäller vid ändring av plan. En fjärdedel av kommunernas planärenden är årligen planändringsärenden.²⁹

Boverket menar att detta sammantaget gör att den nuvarande formuleringen i 4 kap. 38 § PBL kan vara missvisande. Rådande praxis är att en detaljplan gäller till dess att den helt eller delvis ersätts av en ny detaljplan. Med förslagen i denna rapport blir ändring av detaljplan enklare att tillämpa och behovet att särskilja det från ny planläggning, det vill säga när den gamla planen ersätts blir viktigt ur ett tydlighetsperspektiv.

5.7 Finansiering via planavgifter

Kommunens planarbete kan finansieras på olika sätt. Finansieringen kan ske med skattemedel, genom planavtal med exploatören eller med planavgift i samband med att bygglov ges. Planavgifter tas ut för att täcka kostnader kommunen har för framtagande av detaljplaner. Kommunen får endast ta ut planavgift i samband med bygglov om planen är till nytta för fastigheten. Att fastigheten ska ha nytta av planen handlar inte nödvändigtvis om tillkommande byggrätt, utan kravet på nytta kan sannolikt oftast sägas vara uppfyllt om lov lämnas för ny-, om- eller tillbyggnad som medges i detaljplanen.³⁰

Det är inte kostnaden för den detaljplan som ligger till grund för det enskilda bygglovet som ska generera planavgiften utan avgiften får inte överstiga den enskilda kommunens genomsnittliga kostnad för planläggning. Hur planavgiften ska beräknas ska anges i en taxa som beslutas av kommunfullmäktige.³¹

Rätten att ta ut planavgift förutsätter att kommunen har haft kostnader för planen. Om någon annan har burit kostnaderna, till exempel genom ett planavtal, kan en planavgift inte tas ut.³²

I arbetet med denna utredning har frågan väckts om det är möjligt för kommunerna att finansiera den digitalisering som Boverket föreslår genom planavgifter. I förarbetet till ÄPBL anges ramar för vilka kostnader som kan omfattas av planavgifter. Förarbetet anger att enbart de

²⁸ Prop. 1991/91:146.

²⁹ Boverket (2021). Antagna detaljplaner. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/antagna-detaljplaner/> (Hämtad 2021-12-02).

³⁰ 12 kap. 9 § PBL.

³¹ 2 kap. 6 § Kommunallagen (2017:725), 12 kap. 10 § PBL.

³² Prop. 1985/86:1 s. 797.

kostnader som uppkommer för att upprätta formella planhandlingar och för att planförslagen ska föras fram till antagande kan tas ut som planavgifter. I förarbetet utvecklas att hit hör till exempel kostnader för administration såsom personal- och kontorskostnader, kostnader för grundundersökning, mätning, kartframställning, annan projektering, samråd och utställning³³. Lagstiftningens krav på underlag och processteg i framtagnandet av en plan har utvecklats och byggts på sedan år 1987. Att kommunen ska kunna ta ut sina kostnader för att följa lagkrav på digitalisering av befintliga planer motsvarar möjligheterna att ta ut kostnader för att exempelvis processen för ändring av detaljplan eller framtagnande av miljöbedömning.

En av förutsättningarna för att kunna ta ut planavgifter är att den fastighet som bygglovet avser har nytta av planen. I fallet med digitalisering kan det diskuteras vilken nytta en fastighet har av digitaliseringen och om den därmed ska bära kostnaden i form av planavgifter. I avgörande från Mark- och miljööverdomstolen hösten 2021 hänvisas till doktrin som anför att nyttan av en plan anses som regel vara tillräckligt manifesterad genom själva den möjlighet att få utföra åtgärden som planen medger, och som blir erkänd i och med ärendet om bygglov.³⁴ Boverket menar att digitaliserad planinformation som gäller juridisk kan ha en stor nytta för en enskild fastighet. Den som vill utföra en åtgärd på fastigheten kan till exempel på enkla sätt hitta korrekt information och utnyttja kommande digitala tjänster som den digitala detaljplanen används till. Den kan även få till sig informationen på betydligt mer åskådliga och tillgängliga sätt än en traditionell analog detaljplan och kan utgå från kartmaterialet på ett helt annat sätt när den vill utföra åtgärder.

Kommunen kan ta ut planavgift för detaljplaner som har antagits eller ändrats med stöd av ÄPBL och PBL. Det innebär att kommunen inte får ta ut planavgift för att täcka kostnaderna för stads- och byggnadsplaner. I förarbetet till ÄPBL anges att dessa planer visserligen på grund av övergångsbestämmelserna i 17 kap. blev detaljplaner, men de har inte antagits enligt en plan- och bygglag. Däremot uttrycker förarbetet tydligt att det är möjligt att genom planavgift ta ut kostnaderna för ändring av sådana planer.³⁵ Boverket menar att det inte finns några hinder mot att i dessa sammanhang omfatta digitalisering av stadsplaner och byggnadsplaner till planer enligt PBL och därmed ta ut planavgift för detta. Boverket anser att det för tydlighetens skull bör göras ett tillägg av ordet digitalisering i 12 kap. 9 § första stycket PBL, vilket ligger i linje med övriga förslag i rapporten.

³³ Prop. 1985/86:1 s. 797.

³⁴ MÖD 2021-11-17 P 5496–20.

³⁵ Prop. 1985/86:1 s. 796.

5.8 Alternativa förslag

Boverket har även utrett om det finns alternativa lösningsförslag som kan ge samma nytta. Boverkets bedömning är att de förslag som presenteras ovan är de som bäst möter samhällets och samhällsbyggnadsprocessens förväntningar och behov av juridisk gällande digital detaljplaneinformation och därför är de förslag som ger störst nytta.

Dock finns det alternativa sätt som kan vara steg på vägen eller som kan ge vissa av nyttorna. De alternativa lösningsförslagen som presenteras nedan baseras på att det är juridiskt bindande digital detaljplaneinformation som ska uppnås.

5.8.1 Nollalternativ

I det fall att varken förslagen som presenteras i Boverkets rapport 2021:25 Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer eller förslagen som presenteras i denna rapport genomförs ser Boverket att en trolig utveckling är att arbetet med digitalisering av detaljplaner fortsätter på samma sätt som idag. Det skulle innebära att vissa kommuner digitaliserar detaljplaner till viss kvalitet, andra till annan kvalitet och några kommuner digitaliserar inte alls sina planer. De detaljplaner som digitaliseras skulle inte bli juridiskt gällande. Det ger begränsade och svårbedömda nytta och ett otillförlitligt material som inte uppfyller de förväntningar som Boverket ser finns på detaljplaneinformation framöver. Det skulle inte uppfylla målet att skapa en obruten digital samhällsbyggnadsprocess.

5.8.2 Nollalternativ – i det fall att Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer genomförs

Under förutsättning att regler om digitala original och möjligheter till långtidsbevarande införs, men inte förslagen i denna rapport, ser Boverket att de kommuner som har digitala ambitioner förmodligen kommer omvandla analoga planer till juridiskt bindande digitala planer inom ramen för nuvarande 5 kap. PBL. Detta skulle kunna vara möjligt genom att digitalisering ses som en ändring av detaljplan. Ett problem som då uppstår är att planen i sin helhet får ny genomförandetid enligt 4 kap. 22 § PBL och att hela planen behöver prövas mot 2 kap. PBL. Det är i ett sådant fall inte säkert att alla planer, särskilt de i innerstäder klarar en sådan prövning och därför inte kan digitaliseras. Vi nämner denna problematik med begränsningar i lagstiftningen avseende befintlig bebyggelse i avsnitt 2.2 Angränsande frågor i denna rapport. En sådan utveckling kommer alltså inte heller att fullt ut skapa förutsättningar för en digital samhällsbyggnadsprocess.

5.8.3 Krav på digitalisering vid ändring av detaljplan

Ett annat alternativ, som också kräver digitala original och långtidsbevarande, skulle kunna vara att det endast införs ett krav på digitalisering vid

ändring. Hur dessa ändringar ska förhålla sig till bedömningen enligt 2 kap. PBL skulle dock behöva utredas vidare vid val av en sådan lösning.

Detta alternativ minskar kraven på kommunerna och om de vill omvandla sina detaljplaner till digitala detaljplaner kan de sprida ut kostnaderna under en längre tid.

5.8.4 Processer för att digitalisera detaljplaner utan bortre tidsgräns

Ett alternativt förslag som Boverket identifierat är att de föreslagna förenklade förfarandena för att digitalisera och ändra detaljplaner införs. Detta utan att det samtidigt införs regler som innebär att detaljplaner som inte är digitala upphör att gälla vid ett givet tillfälle. På så sätt kan kommunerna själva bestämma takten för sitt arbete utifrån kommunens förutsättningar. Boverket anser dock att om en sådan lösning väljs bör det samtidigt införas ett krav som gäller vid ändring av detaljplan som innebär att hela detaljplanen vid ändring måste omvandlas till en digital detaljplan. Förslagen riskerar annars att inte få någon effekt i vissa kommuner. Eftersom en fjärdedel av all detaljplanering är ändringar av detaljplan skulle ett sådant krav innebära att en del detaljplaner kommer att bli digitala detaljplaner.³⁶

Detta förslag innebär att alla detaljplaner inte kommer att vara digitala inom en överskådlig framtid och de stora kommunala och nationella nyttorna inte kommer att infinna sig. Det finns också en risk för att det blir otydligt vilken information hos kommunerna som är juridiskt bindande digitalt respektive analogt. Det kommer antagligen också bli en stor skillnad mellan olika kommuner avseende hur många digitala detaljplaner som de har. En sådan lösning skulle också förhindra eller förhåla en digital bygglovsprocess i och med att digitala detaljplaner som är juridiskt gällande är en förutsättning för att man ska kunna börja utveckla automatiserade prövningar.

5.8.5 Generellt upphävande av planer utan genomförandetid

Ett drastiskt alternativ som brukar föras fram vid diskussioner om hur de befintliga planerna ska hanteras är olika typer av omtag som innebär att befintliga planer upphävs. Exempelvis att alla planer upphör att gälla efter att genomförandetiden gått ut och att de planer som inte längre har genomförandetid upphör att gälla. Sådana förslag skulle innebära att stora delar av det som nu är planlagt skulle hamna i planlöst läge. Principen finns redan till viss del i befintlig lagstiftning, bygglov och förhandsbesked har en i lagen bestämd giltighetstid, vilket i ett sådant scenario även

³⁶ Boverket (2021). Antagna detaljplaner. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/antagna-detaljplaner/> (Hämtad 2021-12-02).

skulle gälla för detaljplanerna. Fördelen skulle vara att vi inom en relativt kort period enbart skulle ha aktuella planer med digital information. En sådan lösning kräver dock ett mycket större perspektiv med omfattande utredningar och där hela lagstiftningen förmodligen behöver ses om i grunden. En invändning mot ett generellt upphävande är att det är relativt mycket resurser som läggs ner på planläggningen som det inte är säkert att man hinner få ut nyttorna av. De gällande planer som hittills tagits fram har utformats utifrån förutsättningen att de ska gälla tills de aktivt ersätts, ändras eller upphävs, det vill säga betydligt längre än genomförandetiden. Om antalet detaljplaner drastiskt skulle minska är många av de nyttorna som i olika scenarier av en digitaliserad samhällsbyggnadsprocess räknats med borta. Möjligheterna att digitalisera och till viss del automatisera bygglovs- och tillståndsprövning bygger till stor del på att det finns digitala planer.

I Ds 2014:31³⁷ presenterades effekter av ett betydligt minskat krav på detaljplan, det vill säga att det i betydligt mindre utsträckning skulle finnas detaljplaner, vad konsekvenserna av det skulle bli och behovet av följdändringar i PBL och annan lagstiftning. De beskrivna konsekvenserna var omfattande och skulle kräva följdändringar i stor utsträckning. Lagstiftaren valde därför att inte gå vidare med förslaget om ett betydligt minskat plankrav. Ett upphävande av planer i stor utsträckning skulle innebära att de konsekvenser som hade realiserats vid ett minskat plankrav hade blivit betydligt mer märkbara och omfattande.

5.8.6 Statlig finansiering

Ett alternativ som lyfts fram under arbetet med denna rapport är att kommunerna inte tar hela kostnaden för digitaliseringen utan får stöd genom någon form av statlig finansiering. Det skulle exempelvis kunna vara att kommunerna får någon schablonersättning när de levererar sina digitala original till staten. Då blir det lika för både dem som redan gjort merparten av arbetet och för dem som ännu inte påbörjat arbetet. Boverket anser dock att det inte är möjligt då kommunen kan ta ut kostnaden genom planavgifter och finansieringsprincipen inte tillåter att staten dubbelfinansierar. Resonemang om finansieringsprincipen finns i Konsekvensbeskrivningen avsnitt 6.1.5. Utöver det riskerar denna lösning att planer digitaliseras i ”onödan” i stället för att upphävas.

5.8.7 Andra alternativa lösningar

Ett närliggande alternativ till att införa ett ”bäst-före datum” enligt Boverkets förslag är att avvakta med ett sådant. Kravet kan då införas om behov uppstår till exempel om digitalisering på frivillig basis håller en för

³⁷ Ds 2014:31, Nya steg för en effektivare plan- och bygglag.

låg takt. Det är dock tveksamt hur effektiv sådan regelhantering skulle vara eller om det bara skjuter på problemet.

Det är också möjligt att dela upp tidsgränsen i flera etapper där det anges att en viss typ av plan ska vara färdiga vid en tidpunkt, andra vid en senare. Det riskerar dock att ge en orimligt svåröverskådlig lagstiftning och en ologisk fragmentering av digitaliseringen.

6 Konsekvensbeskrivning

Genomförandet av förslagen i denna rapport kommer initialt att innebära kostnader och anspråk av resurser, framför allt för kommunerna. Kommunerna är de som kommer att vara den stora aktören när förslagen ska genomföras. Det är kommunerna som måste göra urval, planera arbetet, utföra eller köpa in digitaliseringen och driva processerna för att göra de digitaliserade planerna juridiskt gällande. Samtidigt är det hos kommunerna som många av nyttorna uppstår. Kostnaderna för kommunerna handlar i huvudsak om personal, att rätt kompetens har tid att hantera de nya kraven. För att nå dit kan det krävas anställningar, utbildning och konsultstöd. I vissa kommuner kan det även komma att handla om resurser i form av behov av ökad teknisk utrustning, system och support.

För staten kommer förslagen i rapporten innebära konsekvenser i form av regelutveckling. Staten måste också ställa upp med rådgivning och vägledning till kommunerna för att effektivisera arbetet som helhet. Det kommer även att innebära att statliga myndigheter och domstolar som är en del av samhällsbyggnadsprocessen behöver skapa nya rutiner och ställa om system för att kunna ta till sig och utnyttja möjligheterna med digitala detaljplaner.

Vad gäller företag bör konsekvenserna vara begränsade. Boverket ser inte att en ökad digitalisering av de befintliga planerna mer än marginellt kommer påverka programleverantörerna. Förslaget är att befintlig planinformation ska digitaliseras enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan. Det innebär att samma programvara som kommunerna tillämpar för att ta fram nya detaljplaner ska kunna användas för att omvandla de befintliga detaljplanerna.

Gällande företag i övrigt ser Boverket att det för exempelvis konsulter med kompetens i digitalisering av detaljplaner kan komma att bli en större efterfrågan.

6.1 Konsekvenser för kommunerna

Att ersätta analoge detaljplaner med digitala detaljplaner kommer att vara ett omfattande arbete för kommunerna som ska utföra arbetet. Boverkets förslag kommer att kräva resurser och ställa krav på kompetens hos kommunerna. Kommunerna kommer behöva inventera sina detaljplaner, dels för att sammanställa vilka gällande detaljplaner kommunen har, dels för att ta ställning till vilka planer som är aktuella och som kommunen vill digitalisera och vilka kommunen vill upphäva. Genom att inte digitalisera inaktuella planer kan kommunen låta dessa upphävas automatiskt genom lag och dessa planer kommer då inte att kräva någon ytterligare arbetsinsats.

De planer som fortfarande är aktuella men som inte är upprättade enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan, det vill säga merparten av planerna, kommer att behöva behandlas och kräver därmed kommunala resurser för att få en juridiskt gällande detaljplan i digital form. Förutom digitaliseringsarbetet krävs även nya beslut om detaljplanen med tillhörande process. Förslagen innebär två olika processer att använda sig av beroende på ur mycket detaljplanen måste justeras för att vara möjlig att digitalisera.

Tillgången till kompetens som kan genomföra det praktiska arbetet som följer av Boverkets förslag ser olika ut hos olika kommuner. Boverket anser därför att vägledning kommer att vara viktigt för att underlätta för kommunerna i arbetet. Boverket menar också att den här typen av arbete kan samordnas mellan kommun och bör falla väl inom ramen för kommunal avtalsamverkan som funnits som möjlighet i kommunallagen sedan 2018.³⁸

En förutsättning för att genomföra omvandlingen kommer vara att det i kommunens budget avsätts medel för arbetet. Boverkets analys, avsnitt 5.7, visar dock att på relativt kort sikt kommer stora ekonomiska nyttor genereras hos kommunerna i och med att all detaljplaneinformation finns tillgänglig digitalt och är juridiskt bindande i sin digitala form. Detta eftersom omvandlingen kommer att möjliggöra en mer effektivt och rättssäker handläggning när all information finns samlad, tillgänglig och återanvändbar. Det gäller handläggning av flera typer av ärenden så som bygglov, fastighetsbildning och miljöärenden.

Under arbetet hos kommunerna kommer det med stor sannolikhet upptäckas ett behov av att förbättra olika typer av kartunderlag, till exempel kommunens primärkarta. Det är dock inget som Boverkets förslag förutsätter. Lantmäteriet har tagit fram en handbok för digitala grundkartor som bland annat hanterar hur digital information från grundkartan kan återanvändas för att förbättra kommunens primärkarta.³⁹

När det gäller detaljplaner som upphävs genom lag föreslår Boverket inte någon övergångsbestämmelse för lov som söks men inte kommer att beslutas innan planer upphävs automatiskt på grund av att de inte blivit omvandlade. Detta kommer att innebära att lovprövningen i dessa fall kommer att bli mer omfattande eftersom det innebär en lovprövning utom plan.

Samtidigt kan förslagen leda till en minskad mängd lovansökningar för byggnadsnämnden. Detta med hänsyn till att lovplikten till viss del är differentierad utifrån om en åtgärd ska genomföras inom eller utanför

³⁸ 9 kap. 37 § Kommunallag (2017:725).

³⁹ [HMK - Digital Grundkarta 2020 \(lantmateriet.se\)](https://www.lantmateriet.se/om-oss/om-oss-i-nytt-2020/digital-grundkarta-2020) (Hämtad 2021-10-28).

detaljplan. Till exempel krävs inte bygglov för så kallade fasadändringar, rivningslov eller marklov utanför detaljplanerat område, om kommunen inte bestämt annat i områdesbestämmelser.

6.1.1 Kostnader för digitalisering

För att få en uppfattning om de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna vid ett genomförande av förslagen i denna rapport har Boverket utgått från det arbete med digitalisering av detaljplaner som redan pågår och har pågått under en tid i Sveriges kommuner. Många kommuner har gjort mycket när det gäller att digitalisera sin planinformation. Skillnaden mot det som hittills har gjorts och det som här föreslås är flera. Dels innebär Boverkets förslag att den digitaliserade informationen kan användas fullt ut då den blir juridiskt gällande. Det innebär att kommunen kan gå från att använda digitaliserad planinformation som stöd till att ha den som underlag för beslut. Dels har arbetet hittills genomförts på frivillig basis där kommunen själv valt takt, urval, omfattning och kvalitetsnivå på det som digitaliseras. Med Boverkets förslaget blir digitaliseringen enhetlig och gällande samt obligatorisk i den mån kommunen vill behålla sina detaljplaner.

Boverket utgår från hur kostnaderna sett ut hittills för att få en uppfattning om vad förslaget kan kosta.

I en enkätstudie⁴⁰ till Sveriges samtliga kommuner som genomförts av konsult på uppdrag av Lantmäteriet år 2021 uppger knappt 40 procent av kommunerna att de har påbörjat eller anser sig färdiga med digitalisering som innebär en tolkning av sina detaljplaner. Drygt 20 procent anger att de inte har påbörjat ett sådant arbete och att det inte heller finns planerat. Den största delen av kommunerna, drygt 40 procent svarade att man inte har påbörjat digitaliseringen av detaljplaner men att kommunen har planer på ett sådant digitaliseringsarbete.

Av de som svarade att de inte hade digitaliserat några detaljplaner och inte heller hade planer för det uppgav de flesta (76 procent) att anledningen var brist på resurser. Knappt hälften svarade att det inte var ett prioriterat arbete. Nio procent svarade att de inte ser nytta med att digitalisera som anledningen till att det inte gjorts eller planeras att göras.

När det gällde finansieringen för digitaliseringsarbetet av detaljplanerna svarade 73 procent av de svarande kommunerna att den finansierades inom förvaltningens budget. Detta var ännu tydligare för kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner där 80 procent av kommunerna svarade att arbetet finansierades inom förvaltningens

⁴⁰ Undersökningsrapport - Enkätundersökning om kommuners arbete med att digitalisera detaljplaner och översiktsplaner. Lantmäteriet och Boverket, år 2021, dnr. 970/2021.

budget. Externa tillskott för finansiering av arbetet var en relativt liten post, bara tre procent av kommunerna angav att det var en källa till finansiering.

Den uppskattade resursåtgången i timmar per digitaliserad detaljplan uppskattades till i genomsnitt 8,4 timmar, alltså lite drygt en arbetsdag. Den uppskattade tidsåtgången var som störst i kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner med 9,1 timmar i genomsnitt och som lägst i kommungruppen större städer och kommuner nära större stad med 7,4 timmar i genomsnitt per detaljplan.

Boverket har låtit konsult genomföra intervjustudier⁴¹ med cirka 15 kommuner om deras arbete med finansiering av digitalisering av detaljplaner och kostnader för förenklade förfaranden att ta fram och ändra detaljplaner.

Det finns en stor spridning i den uppskattade kostnaden i arbetstid per digitaliserad detaljplan. När extremvärden exkluderats är medelvärdet för kostnaderna per digitaliserad detaljplan ungefär 3 500 kronor. Detta resultat är dock en grov uppskattning då urvalet var litet och kommunerna uppgav att det var svårt att uppskatta kostnaderna.

Under antagandet att 100 000 planer kommer att digitaliseras kan kostnaden beräknas till ungefär 350 miljoner kronor för hela kommunsektorn. Den uppskattningen av den totala kostnaden för hela kommunsektorn är troligtvis för hög då denna beräkning utgår från att den digitalisering som hittills har gjorts inte går att återanvända.

6.1.2 Processkostnader

De stora kostnaderna som förslaget innebär för kommunerna vid ett genomförande av förslagen är processkostnader för att planerna ska bli juridiskt bindande i sin digitala form.

Vid de djupintervjuer som genomfördes hösten 2021⁴² efterfrågades kommunernas genomsnittliga kostnader för enkla planförfaranden, det vill säga planärenden som handlagts med stöd av 5 kap. 38 a-c §§ PBL samt kostnader för begränsat standardförfarande. Det resultat som går att dra från intervjuerna är att kommunernas uppfattning om sina processkostnader skiljer sig åt stort storleksmässigt. Kommunerna uppgav även att det var svårt att uppskatta kostnaderna och flera valde att inte svara på de frågorna. Konsultens slutsats var att kommunerna i många fall inte själva

⁴¹ Redovisning av kostnader för digitalisering av detaljplaner samt kostnader för de enklaste befintliga planförfarandena, WSP, dnr. 970/2021–102.2.

⁴² Redovisning av kostnader för digitalisering av detaljplaner samt kostnader för de enklaste befintliga planförfarandena, WSP, dnr. 970/2021–102.2.

har en tydlig uppfattning om hur mycket tid och resurser de lagt på moment i planprocessen.

Boverkets uppfattning är att kommunernas kommande kostnader för att de föreslagna förfarandena bör kunna bli mer kostnadseffektiva än de kostnader som kommunerna idag har för olika enkla planförfaranden. Boverkets förslag kommer innebära att det för de allra flesta kommuner blir ett stort antal ärenden. Med en större mängd likartade ärenden kan kommunerna utveckla rutiner och effektiva system för att hantera processen och tillämpa samordning av ärenden. Idag tillämpas inte förfarandena enligt 5 kap. 38 a-c §§ PBL i särskilt stor omfattning, det handlar om cirka fem procent av totala mängden planärenden de senaste åren.⁴³

Boverkets förslag innebär även att samtliga planärenden avseende ändring av detaljplan kan hanteras med ett förenklat planförfarande, inte bara förlängning av genomförandet och borttagande av fastighetsindelingsbestämmelser som idag. Det är svårt att uppskatta vilken kostnadseffektivisering det kommer att innebära för kommunerna, men med avseende på att ungefär en fjärdedel av alla planärenden varje år avser ändring av detaljplan bör det ändå bli klart märkbart.

Boverket menar också att arbetet kan finansieras genom planavgifter, se avsnitt 5.7.

6.1.3 Nyttor

Liksom kommunen får stå för mycket av kostnaderna i förslaget är det även kommunen som får ut de största nyttorna av det. Här redovisas främst nyttorna för att hantera lov och planer men naturligtvis finns det även nyttor för andra delar av kommunen. Exempel på detta är infrastrukturförvaltningar som hanterar vatten- och avlopp och kan läsa sin data ihop med planen för att planera anslutningspunkter. Gatu- och parkförvaltningen kan använda informationen för projektering och förvaltning och många andra förvaltningar för att ta reda på vilka områden som finns tillgängliga för deras verksamheter, exempelvis skolor. Genom att hålla planinformationen samlad och tillgänglig kan kommunen dessutom minska tiden som läggs på förfrågningar. Både genom att färre frågor behöver ställas till kommunen men även genom att de förfrågningar som ändå kommer in kan besvaras snabbare och kvaliteten i svaren kan öka.

När kommunen arbetar med sin översiktsplanering har kommunen detaljplaneinformation som ett planeringsunderlag lättillgängligt. Men hjälp av denna information kan kommunen sedan göra avvägningar mot bland annat önskemål om utveckling, riksintressen och andra behov som kommer

⁴³ Boverket (2021). Öppna data - Plan- och byggenkäten. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/oppna-data/> (Hämtad 2021-12-07).

fram vid översiktsplaneringen. Kommunen kan även analysera hur den detaljerade planeringen stämmer överens med den översiktliga och var den är lämplig att komplettera.

Boverket ser även att detaljplanearbetet kommer att effektiviseras genom förslagen. Vid detaljplanering kan kommunen genom analyser få ett bättre kunskapsunderlag vad det gäller planeringsförutsättningarna. Till exempel kan det enklare sökas ut hur mycket obebyggd mark som finns för olika ändamål. Nya presentationsmöjligheter skapas då informationen inte är låst till en karta utan i stället finns digital. Dessutom bör problemet med att oavsiktliga glapp bildas mellan nya och befintliga planer minimeras. Detta eftersom det blir enklare för planhandläggaren att direkt ansluta korrekt till angränsande planer och slippa tidsödande tolkning av gamla plangränser.

Cirka en fjärdedel av detaljplaneärenden som handläggs i Sverige idag är ändring.⁴⁴ Även om planändringen i sig är liten är dessa ärenden ofta tidskrävande då redovisningen av ändringen gärna blir komplicerad. Hur ändring ska redovisas är en av de vanligaste frågorna som kommer in till Boverket från kommunerna. Exempel på frågor är: När kan redovisningen göras i originalkartan? Ska den göras i en karta bredvid? Om det redan finns en ändring, eller tidigare ändring genom tillägg, hur görs då denna nya ändring för att det ska bli tydligt? Kan hela planen renskrivas för att lägga till ändringen?

Svårigheten i redovisningen kan i vissa fall leda till att ändringar, som trots att de är små och ryms inom syftet, ändå inte går att göra genom en ändring eftersom det inte går att uppfylla tydlighetskravet i 4 kap. 32 § PBL. Om detaljplanen är digital medför det nya möjligheter för att redovisa ändringen tydligt och detta kommer att förenkla handläggningen.

De allra största nyttorna kommer förmodligen att uppkomma vid lovhantering. Digitala detaljplaner kommer att underlätta lovhanteringen inom detaljplanerat område väsentligt.

Dagens system där detaljplaner ska tolkas utifrån den lagstiftning och de handböcker som gällde när detaljplanen togs fram är komplicerat och svårtillämpat. Det äventyrar även rättssäkerheten i lovprövningen. Genom att alla detaljplaner blir uppdaterade enligt dagens lagstiftning blir systemet tydligare och lättare att tillämpa. Handläggarna behöver inte lägga tid på att tolka bestämmelserna enligt gammal lagstiftning och äldre handböcker, vilket Boverket ser kommer öka både rättssäkerheten och

⁴⁴ Boverket (2021). Öppna data - Plan- och byggenkäten. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/uppfoljning/Statistik/oppna-data/> (Hämtad 2021-12-07).

sparar tid vid handläggningen. När all planinformation finns samlad ökar även rättssäkerheten då risken för att missa någon reglering minimeras.

Eftersom alla överklagade ärenden fortsättningsvis kommer ge praxis utifrån PBL och Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan, inte från äldre lagstiftning och handböcker, kommer kommunerna att snabbare få tillgång till relevant praxis vilket underlättar vid tolkningen av detaljplaner.

Idag finns många detaljplaner digitaliserade utan att den digitala informationen är juridiskt bindande. Att ha sådan information tillgänglig ger många fördelar men även risker då den kan uppfattas och användas som om den vore komplett och korrekt. Detta kan leda till att byggnadsnämnden fattar felaktiga beslut. Boverkets förslag i denna rapport medför att sådana risker försvinner.

Att ha juridiskt bindande detaljplaner digitalt ger förutsättningar för utveckling mot digitala bygglovstjänster, nya visualiseringsmöjligheter av till exempel byggrätter, funktioner där handläggningsstöd till exempel kan redovisa lämnade bygglov med avvikelser med mera. Digitala bygglovstjänster kan till exempel ge möjligheter till en obruten digital informationskedja där även sökanden kan tillföra digitalt material. Det möjliggör även mer automatiserade prövningar mot detaljplan. Förslagen innebär därmed möjligheter till en mer effektiv och rättssäker lovprövning även i detta avseende.

Att relevant reglering finns tillgänglig ökar även möjligheterna för sökande att förstå förutsättningarna på platsen och kunna göra bättre ansökningar, vilket kan leda till tidsvinster i handläggningen. Förslagen kan också leda till att prövningen av bygglov skulle kunna uppfattas som mer tydlig och transparent av sökanden och göra processen smidigare. Särskilt om digitala bygglovstjänster tas fram med stöd av de digitala detaljplanerna.

Förslagen förenklar även framtagandet av nybyggnadskartor då analog planinformation inte behöver tolkas och föras in i nybyggnadskartan. Om dessutom det övriga kartmaterialet från primär- eller baskartan samt registerkartan är av god kvalitet kan nybyggnadskartan i princip automatgenereras och kommunens resursåtgång för arbetet minska.

Förslagen leder även till att det går snabbare och lättare att introducera nyanställda utan tidigare erfarenhet. Det blir också enklare när personal byter arbetsgivare då systemet är enhetligt över hela landet och handläggarna slipper lära upp sig i olika kommuners arkiv- och plantradition.

Se även de nyttor som kommunerna själva belyst i rapporten

Samhällsekonomisk analys av digital samhällsbyggnadsprocess som tagits fram av konsult på uppdrag av Boverket.⁴⁵

6.1.4 Kostnadsbesparingar

Förslagen i denna rapport leder till både kvalitativa och tidsmässiga vinster, vilket i sin tur även leder till kostnadsbesparingar. Att göra uppskattningar över kommande kostnadsbesparingar för kommunerna i siffror är svårt, osäkerheten är relativt stor i de olika beräkningar som finns. Men ett talande faktum för att det finns nyttor och kostnadsbesparingar är att 37 procent av kommunerna redan nu är i gång med att tolka sina gällande detaljplaner till en digital version sina planer och att 43 procent har planer på att göra det.⁴⁶ Om det inte finns nyttor som överstiger kostnaderna är det inte troligt att en så stor andel av Sveriges kommuner skulle vara så positiva till egeninitierad digitalisering av detaljplaner redan innan den får en rättslig status. Dessutom är nyttorna och kostnadsbesparingarna ännu större med juridiskt gällande digitala detaljplaner.

I en nyttoanalys som Lantmäteriet tog fram år 2019 inom arbetet med en nationell geodataplattform gjordes uppskattningen att kostnadsbesparingen för kommunerna skulle vara 172 miljoner kronor årligen med de tjänster som en nationell geodataplattform som tillhandahåller detaljplaner i harmoniserade digitala format ger. Ungefär 60 procent av den totala persontiden som går åt för förfrågning och utredning uppskattats kunna sparas.⁴⁷

Utifrån dessa beräkningar kan slutsatsen dras att en genomsnittlig kommun redan efter två till tre år når kostnadsbesparingar som överstiger den initiala kostnaden. Då omfattas enbart kostnadsbesparingar till följd av minskade förfrågningar och effektivare arbete med utredningar i samband med detaljplaner.

6.1.5 Finansieringsprincipen inte tillämplig

Boverkets bedömning är att de kommunala nyttorna i form av kostnadsbesparingar inom några år kommer att överstiga kostnaderna. Detta kombinerat med möjligheten för kommunerna att finansiera digitaliseringen med planavgifter innebär att den kommunala finansieringsprincipen inte är tillämplig avseende förslagen i denna rapport.

⁴⁵ Boverket (2020). Samhällsekonomisk analys av digital samhällsbyggnadsprocess. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/digitalisering/samhallsekonomisk-analys-av-digital-samhallsbyggnadsprocess/> (Hämtad 2021-12-08).

⁴⁶ Undersökningsrapport - Enkätundersökning om kommuners arbete med att digitalisera detaljplaner och översiktsplaner. Lantmäteriet och Boverket, år 2021, dnr. 970/2021.

⁴⁷ Ekonomisk nytta av ett samlat nationellt tillgängliggörande av geodata i samhällsbyggnadsprocessen. Dnr 519-2018/2889.

6.1.6 Förslagen i förhållande till den kommunala självstyrelsen

Statens styrning av politikområden som omfattas av kommunernas verksamhetsansvar ska så långt möjligt ske med medel som inte begränsar den kommunala självstyrelsen och inte vara mer omfattande än vad som krävs för att uppnå de nationella värden som eftersträvas. Boverkets bedömning är att förslagen inte innebär inskränkning på den kommunala självstyrelsen.

Kommunens planeringsansvar är oförändrat i fråga om var och hur marken ska planläggas. Kommunerna äger helt bestämmandet avseende urvalet av vilka planer som ska digitaliseras och därmed finnas kvar. En central del i planinstrumentet är möjligheten till delaktighet för berörda. Så som förslaget är utformat avseende planförfaranden för att digitalisera och ändra planer kvarstår dessa möjligheter.

6.2 Konsekvenser för staten

För att uppnå en effektiv digital samhällsbyggnadsprocess kommer regelutveckling vara nödvändig.⁴⁸ Att ersätta analoga detaljplaner med digitala detaljplaner kommer att vara ett omfattande arbete och kräver mycket regelutveckling. Genom att utveckla de regler som styr till exempel detaljplaner kan krav ställas på enhetlig digital information. Det är nödvändigt för att skapa digitala processer - ingen digital information, ingen digital process. Därför är en förutsättning att det finns en vilja och ett driv från statligt håll för att genomföra denna regelutveckling.

För att möta samhällets krav på digital information föreslår Boverket att all detaljplaneinformation som ska fortsätta gälla ska finnas som ett digitalt original 1 januari 2028. För att hålla den tidplan som föreslås i rapporten krävs det att regelutvecklingen sker i relativt hög takt.

Ett genomförande av förslagen kommer att innebära ett stort behov av vägledning. Det är lämpligt att sådan vägledning tas fram och publiceras av Boverket. Vägledningen måste syfta till att underlätta för kommunerna att omvandla sina analoga detaljplaner till digitala, till exempel beskriva lämpliga tillvägagångssätt och hur tolkningen av detaljplanerna vid omvandlingen kan gå till. Boverket anser därför att myndigheten bör få i uppdrag att ta fram sådan relevant vägledning. I Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2020:8) om planbeskrivning regleras vad en komplettering till planbeskrivningen vid ändring av detaljplan ska innehålla. Förslaget innebär att föreskriften kommer att behöva justeras för att hantera digitalisering av detaljplan.

⁴⁸ Vart är vi på väg? Boverkets målbild om en digital samhällsbyggnadsprocess, Boverket 2021, 2021:15.

För statliga myndigheter som ingår i planprocessen och genomförandet av planer kommer förslagen i rapporten att kräva interna insatser för att få in nya rutiner och för att ställa om system men även tillfälle att utnyttja möjligheterna förslagen ge.

För länsstyrelserna skulle de nya reglerna falla inom ramen för länsstyrelsens rådgivningsansvar. Länsstyrelserna behöver därför vara inlästa på reglerna och ha viss kompetens inom digitalisering av detaljplaner för att kunna stötta kommunerna genom processerna. Länsstyrelsen kommer sedan vara en av konsumenterna av den digitaliserade planinformationen och dra stora nyttor av den. Till exempel som lättåtkomligt underlag vid olika tillståndsprövningar, vid framtagande av planeringsunderlag eller vid prövning av överklagade bygglov.

För lantmäterimyndigheterna som är direkt delaktiga i såväl planprocessen som i genomförandet av planerna kommer den digitala planinformationen ha stor betydelse. Under planprocesser för nya detaljplaner kan lantmäterimyndigheten ge bättre stöttning och rådgivning med ett bättre underlag. Vid genomförande av planer kan ett bättre underlag ge snabbare och effektivare handläggning och förhoppningsvis bidra till att korta handläggningstider.

För Lantmäteriet som central myndighet med ansvar för nationellt tillgängliggörande innebär förslaget att den information som kan laddas upp i den nationella plattformen är juridiskt korrekt och bland annat kan användas för att skapa tillförlitliga tjänster.

För andra statliga myndigheter, som exempelvis Trafikverket skulle förslagen kunna innebära möjligheter till bättre samordning och effektivisering vid framtagandet och tolkning av väg- och järnvägsplaner. Liknande nyttor och möjligheter skulle också kunna uppstå vad gäller till exempel lokala trafikföreskrifter som finns samlade hos Transportstyrelsen.

För alla myndigheter som i olika sammanhang gör samhällsanalyser skulle de samlade planinformationen kunna ligga till grund för stora mängder statistiskt material gällande samhällsbyggnadssektorn. Det kan exempelvis handla om direktgenererad kvantitativ georefererad data som kan ligga till grund för analyser och beslut.

För domstolarna kommer förslagen att leda till enklare och snabbare handläggning av mål. Detta då att informationen finns tillgänglig på en plats och att alla detaljplaner är anpassade till PBL och föreskrifterna vilket gör att tolkning enligt äldre lagstiftning inte krävs. Då praxis endast hänförs till PBL kommer en relevant praxis att skapas snabbare vilket kan leda till att färre ärenden kommer att prövas i högre instanser.

Utifrån förslagen i denna rapport kommer det fram till år 2028 att tas många fler planbeslut än vad som är vanligt. Detta innebär även att det

finns en risk att fler planer överklagas under denna tid och att domstolen under en övergångsperiod kommer att få fler ärenden att handlägga.

6.3 Konsekvenser företag

Boverket ser få negativa konsekvenser för företag. Däremot är nyttorna och möjligheterna stora. Boverket ser inte att en ökad digitalisering av de befintliga planerna mer än marginellt kommer påverka programleverantörerna. Förslaget är att befintlig planinformation ska digitaliseras enligt Boverkets föreskrifter (BFS 2020:5) om detaljplan. Det gör att samma programvara som kommunerna tillämpar för att ta fram nya detaljplaner ska kunna användas för att digitalisera den befintliga planstocken. Så görs redan idag i många kommuner vid dagens digitala tolkning av detaljplaner. Gällande företag i övrigt kan man anta att det för exempelvis konsulter med kompetens i digitalisering av detaljplaner kan komma att bli en större efterfrågan.

En stor möjlighet som en tillförlitlig digital planinformation kommer innebära är utveckling av olika typer av e-tjänster. Företag som kan utveckla sådana tjänster och samordna dem kommer kunna dra stora nyttor av resultatet av förslagen i denna rapport. Det kan exempelvis handla om företag som har tjänster för den enskilde i att bistå vid bygglov, men också företag som bygger tjänster åt kommuner i exempelvis ärendehantering och delautomatisering av bygglovshandläggning.

6.4 Konsekvenser för byggherrar

Byggherrar har stora nyttor av att ha tillgång till detaljplaneinformation digitalt när projektering påbörjas och genomförs. Tillgänglig och komplett information möjliggör en ökad transparens och förståelse för den sökande i till exempel ett bygglovsärende. I en förlängning ser Boverket även att e-tjänster kan utvecklas som en sökande kan använda vid till exempel ansökan om bygglov. Förslagen kan även förväntas leda till en mer enhetlig tolkning av detaljplaner då planerna inte längre ska tolkas utifrån den lagstiftning och de handböcker som gällde när planen togs fram. Förslagen bör därmed leda till en mer förutsebar lovprövning.

Om kommunen väljer att finansiera omvandlingen av detaljplaner med planavgifter kan detta innebära en högre taxa för planavgifter. Detta behöver dock inte innebära någon ökad total kostnad för den som söker bygglov då förslagen möjliggör en effektivare handläggning vilket kan leda till en lägre bygglovstaxa. Även kostnaden för till exempel nybyggnadskarta kan bli lägre då kommunens resursåtgång för framtagandet minskar.

6.5 Konsekvenser privatpersoner, föreningar mm

Boverket ser flera konsekvenser för privatpersoner, föreningar m m. Den största nyttan, som för alla, är att tillgänglig planinformation är komplett och korrekt samt att alla detaljplaner är upprättade enligt samma lagstiftning och därför jämförbara. Regleringarna borde även bli enklare att förstå då äldre bestämmelseformuleringar försvinner genom att Boverkets föreskrifter (BFS 2020:5) för detaljplan tillämpas. Tillgänglig och komplett information möjliggör en ökad transparens och förståelse av reglerna.

Genom förslagen förenklas processen för att ändra detaljplan vilket bland annat innebär att processen enbart innehåller ett obligatoriskt kommunikationssteg. Detta medför en billigare och förenklad processen vilket är positivt för den som initierar en ändring men kan även uppfattas som en försämring för den som vill invända mot förslaget. Genom förslaget kan även planer vid årsskiftet 2027–2028 upphävas genom att kommunen väljer att inte digitalisera detaljplaner. Dessa upphävande kommer alltså inte att föregås av någon process som det är i andra fall när kommunen upphäver en plan. Detta kan uppfattas som att berörda inte får en möjlighet att invända mot upphävandet av planen. På grund av kommunens planansvar i 1 kap. 2 § PBL och att en detaljplan, enligt 4 kap. 40 § PBL, efter genomförandetidens utgång får upphävas utan att rättigheter som uppkommit genom planen behöver beaktas menar Boverket att någon uppenbar rättsförlust inte skapas utifrån förslaget.⁴⁹ Det stora allmänna intresset av tillgänglig, komplett och korrekt planinformation överväger dessutom den enskildes rätt till planen efter genomförandetiden har gått ut. Boverket ha inte identifierat något fall där ett överklagande från en enskild har lett till att en plan inte upphävts utan när genomförandetiden har gått ut har kommunen kunnat upphäva planen även om berörda fastighetsägare motsatt sig detta.

⁴⁹ RegR 7331-2006, RÅ 1996 not 217.

7 Författningskommentarer

7.1 Plan och bygglagen (2010:900)

1 kap. 4 §

Digitalisera detaljplan – omvandling av detaljplan eller planbestämmelse, med endast mindre korrigeringar, för att planen ska bli juridiskt gällande i den digitala form som föreskrivs med stöd av 16 kap. 1 a §.

Definitionen införs för att reglera vilka typer av justeringar som kan göras inom ramen för att digitalisera detaljplan. Definitionen innebär en begränsning för vad som ryms inom digitalisering av detaljplan. Digitaliseringen ska inte innebära någon ändring, det får inte ske någon förändring i sak. Att det endast är mindre korrigeringar som får göras innebär att det till exempel kan handla om:

- Små korrigeringar av gränser, exempelvis när gränser i den ursprungliga planen snappats till fel närliggande underlag i grundkartan, eller hörnavskärningar som gjorts vid fastighetsbildningen med mera.
- Uppdelning av en planbestämmelse, när en befintlig planbestämmelse reglerar flera saker och den delas upp för att följa Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan.
- Justering av en planbestämmelse till en färdigformulerad bestämmelse enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan och justeringen endast medför små språkliga ändringar.

Inom ramen för att digitalisera detaljplan ingår även digitalisering som inte innebär någon mindre korrigering. Det kan till exempel vara:

- En planbestämmelse som digitaliseras som en fritextsbestämmelse enligt Boverkets planbestämmelsekatalog, alltså att planbestämelsen har en bibehållen formulering.
- Omvandling av en detaljplan som är upprättad enligt Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan innan 31 december 2021.

Hänvisningen till 16 kap. 1 a § PBL innebär att detaljplanen, efter digitalisering, ska följa Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan.

Även i de fall ”digitalisering” och ”digitalisering av detaljplan” använts i lagen åsyftas denna definition.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

4 kap 22 §

Om en detaljplan ändras, ska planens genomförandetid gälla också för den fråga som ändringen avser.

Om planen vid ändringen inte innehåller någon uppgift om genomförandetid, ska kommunen med tillämpning av 21 § bestämma en särskild genomförandetid för den fråga som ändringen avser.

Någon ny eller ändrad genomförandetid ska inte bestämmas vid digitalisering av detaljplan, upphäva del av detaljplan eller upphäva detaljplanebestämmelse.

Första och andra styckena är oförändrade.

Tredje stycket är ändrat för att reglera att vid digitalisering av detaljplan får de delar av planen som är digitaliserade inte någon ny genomförandetid eftersom digitaliseringen inte innebär någon ändring i sak.

Detaljplaner som digitaliserats genom digitaliseringsförfarandet enligt 5 kap. 38 a § PBL ska inte få någon ny genomförandetid.

Om en detaljplan omvandlas genom ändringsförfarandet enligt 5 kap. 38 b § PBL ska den reglering som ändras förses med en ny genomförandetid, den reglering som endast digitaliseras ska inte få någon ny genomförandetid.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.2 och 5.5.3.

4 kap. 30 §

En detaljplan får inte omfatta ett större område än vad som behövs med hänsyn till planens syfte och genomförandetid.

Detaljplanens reglering av bebyggelsen, byggnadsverk och miljön i övrigt ska vara geografiskt refererad och tydligt framgå av planen.

Detaljplanen får inte vara mer detaljerad än som behövs med hänsyn till planens syfte.

Första och tredje stycket har flyttats från den nuvarande 4 kap. 32 § PBL.

Andra stycket har delvis fått ett nytt innehåll som ersätter 4 kap. 30 § PBL och andra stycket 4 kap. 32 § PBL.

Boverket anser att nya digitala detaljplaner inte behöver visualiseras på ett traditionellt analogt vis för att uppfylla tydlighetskravet i PBL. Boverket menar därför också att det inte längre finns skäl att i lag uttrycka att reglering av frågor om fastighetsindelning får redovisas på en separat

karta. Boverket föreslår att nya digitala detaljplaner därför ska beskrivas på ett nytt sätt i PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

4 kap. 32 §

Paragrafen utgår då den hindrar digitala detaljplaner. Paragrafen ersätts delvis av 4 kap. 30 § andra stycket PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

4 kap. 38 §

En detaljplan gäller till dess den ändras, ersätts eller upphävs.

Paragrafen förtydligas för att klargöra att en detaljplan också upphör att gälla helt eller för en del där en ny detaljplan antas, vilket idag inte är direkt uttryckt i paragrafen. Ändringen ska ses som en kodifiering av rådande praxis.

Övervägandena finns i avsnitt 5.6

5 kap. 11 d §

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

1. att kommunen har tagit fram ett förslag till att anta, digitalisera, ändra eller upphäva en detaljplan,
2. vilket område detaljplanen avser och planens huvudsakliga innehåll,
3. om förslaget avviker från översiktsplanen,
4. om genomförandet av planen kan antas medföra en betydande miljöpåverkan,
5. om samråd ska ske med ett annat land enligt 6 kap. 13 § miljöbalken,
6. när, var och på vilket sätt förslaget och det underlag som kommunen ska tillhandahålla enligt detta kapitel finns tillgängliga och hur lång samrådstiden är,
7. att den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under samrådstiden,
8. till vem synpunkter på förslaget ska lämnas, och

9. tid och plats för ett offentligt möte, om ett sådant möte kommer att anordnas.

Paragrafens första punkt kompletteras med begreppet digitalisera för att även vara tillämplig vid förfarandet enligt 5 kap. 38 a § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

5 kap. 32 §

När ett beslut om detaljplan fått laga kraft ska kommunen

1. överföra den gällande detaljplanen och planbeskrivningen till den nationella plandatabasen i den form som föreskrivs med stöd av 16 kap. 1 a § och fastighetsförteckningen till lantmäterimyndigheten samt meddela länsstyrelsen.

2. När ett förordnande enligt 13 kap. 17 § tredje stycket har meddelats ska kommunen överföra information om det datum som förordnandet meddelats till den nationella plandatabasen samt meddela länsstyrelsen.

När ett beslut om upphävande av detaljplan har fått laga kraft ska kommunen överföra information om detta till den nationella plandatabasen samt meddela länsstyrelsen.

Paragrafen reglerar att vilken information som ska överföras när detaljplanen fått laga kraft. Läs mer i Boverkets rapport 2021:25 Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer, avsnitt 3.3.2.

Övervägandena finns även i avsnitt 5.5.1.

Rubrik 5 kap. 38–38 c §§

Att digitalisera, ändra och upphäva detaljplaner

Rubriken ändras för att bättre stämma överens med innehållet i nästkommande paragrafer.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

5 kap. 38 §

Det som enligt detta kapitel gäller i fråga om förslag till och antagande av en detaljplan ska också gälla i fråga om förslag till och beslut om att digitalisera, ändra eller upphäva en detaljplan.

Paragrafen kompletteras med begreppet digitalisera för att även vara tillämplig vid förfarandet enligt 5 kap. 38 a § PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3

5 kap. 38 a §

Vid digitalisering av detaljplan och förlängning av genomförandetiden enligt 4 kap. 24 § behöver 11 a §, 18 § första och andra styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas. Samråd enligt 11 § krävs endast med lantmäterimyndigheten och kända sakägare inom det berörda området.

Paragrafen reglerar ett förenklat förfarande för att förlänga genomförandetid och kompletteras med att kommunen även kan digitalisera detaljplaner genom detta förfarande. Digitalisera detaljplan är definierat i 1 kap. 4 § PBL. Samråd ska ske med lantmäterimyndigheten och kända sakägare inom det berörda området.

Eftersom förlängning av genomförandetid och digitalisering av detaljplan inte innebär ändring i sak behövs inget samråd enligt 5 kap. 11 a § PBL.

Kommunens handläggning av detaljplaner som kommunen ska digitalisera kan ske tillsammans med andra ärenden om det är lämpligt. Till exempel kan samråd för flera planer ske vid ett tillfälle, likaså beslut om dem. Det är dock viktigt att behandla ärendena som olika även om processerna samordnas. Det kan till exempel vara lämpligt att handlägga alla detaljplaner i ett geografiskt område samtidigt. Det kan bli enklare för både de berörda och för politikerna som ska ta beslut. Ett annat sätt är att samordna alla planer som tas fram med samma förfarande vid samma tillfälle, det kan göra handläggningen för tjänstepersonerna lättare. Vilken typ av handläggning som är lämplig får dock avgöras i det enskilda fallet av kommunen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.2.

5 kap. 38 b §

Vid ändring eller upphävande av en detaljplan behöver 18 § första och andra styckena samt 19–25 §§ inte tillämpas när planens genomförandetid har gått ut och ändringen eller upphävandet av planen

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

Bestämmelserna i första stycket är endast tillämpliga om den del av översiktsplanen som har betydelse för ändringen eller upphävandet är aktuell enligt 3 kap. 25 § när ärendet påbörjas.

I fall som avses i första stycket, ska kommunen så snart som möjligt skicka samrådsredogörelsen eller ett meddelande om var den finns tillgänglig till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda.

Om kommunen efter att samrådet är klart ändrar sitt förslag väsentligt, ska kommunen trots första stycket låta granska det ändrade förslaget enligt 18 § första och andra styckena samt 19–24 §§.

Paragrafen har tidigare reglerat ett förenklat förfarande för upphävande av detaljplan. Paragrafen ändras så att den inkluderar all typ av ändring av detaljplan, under förutsättning att ändringen är:

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

Tidigare fanns ett förenklat förfarande för borttagande av fastighetsindelingsbestämmelser, även dessa ändringar ingår numer i detta förande.

Kommunens handläggning av detaljplaner som omfattas av detta förfarande kan ske tillsammans med andra ärenden om det är lämpligt. Till exempel kan samråd för flera planer ske vid ett tillfälle, likaså beslut om dem. Det är dock viktigt att behandla ärendena som olika även om processerna samordnas. Det kan till exempel vara lämpligt att handlägga alla detaljplaner i ett geografiskt område samtidigt. Det kan bli enklare för både de berörda och för politikerna som ska ta beslut. Ett annat sätt är att samordna alla planer som tas fram med samma förfarande vid samma tillfälle, det kan göra handläggningen för tjänstepersonerna lättare. Vilken typ av handläggning som är lämplig får dock avgöras i det enskilda fallet av kommunen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

5 kap. 38 c §

Paragrafen upphävs då det förenklade förfarandet för upphävande av fastighetsindelingsbestämmelser tas bort.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.3.

9 kap. 32 §

Paragrafen upphör den 1 januari 2028 då den inte fyller någon funktion efter detta datum.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

9 kap. 32 a §

Paragrafen upphör den 1 januari 2028 då den inte fyller någon funktion efter detta datum.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

11 kap. 10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 30, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

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

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller inte vid digitalisering av detaljplan.

Hänvisningen till 5 kap. 29 § PBL byts mot rätt hänvisning, 5 kap. 30 § PBL. Detta är kopplat till lagändringar som skedde 2 augusti 2021.

Tredje stycket läggs till för att tydliggöra att länsstyrelsen inte ska överpröva digitalisering av detaljplan eller bestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 5, 5.5.2 och 5.5.3.

12 kap. 9 §

Byggnadsnämnden får ta ut en planavgift för att täcka programkostnader och kostnader för andra åtgärder som behövs för att upprätta, digitalisera eller ändra detaljplaner eller områdesbestämmelser, om

1. nämnden ger bygglov för nybyggnad eller ändring av en byggnad, och
2. den fastighet som bygglovets avser har nytta av planen eller områdesbestämmelserna.

Det som enligt första stycket gäller i fråga om en byggnad ska också tillämpas på en anläggning som kräver bygglov enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §.

Paragrafen kompletteras med begreppet digitalisera för att tydliggöra att den även är tillämplig när kommunen digitaliserar detaljplaner.

Kommunen kan ta ut planavgift för de kostnader kommunerna har avseende omvandling till digitala planhandlingar och för att genomföra digitaliserings- och ändringsförfarandet. Planavgiften ska motsvara kommunens genomsnittliga kostnader för att upprätta och upprätthålla planer. Möjligheten att ta ut planavgifter för digitalisering är desamma som för andra åtgärder. Reglerna om planavgift medger att kommunen tar ut planavgifter för alla kostnader som kan hänföras till upprättandet av en detaljplan får ersättas med planavgift.

Övervägandena finns i avsnitt 5.7.

13 kap. 2 a §

Kommunala beslut att anta, digitalisera, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser får överklagas till mark- och miljödomstolen.

Paragrafen kompletteras med begreppet digitalisera för att även vara tillämplig när kommunen digitaliserar detaljplaner.

Övervägandena finns i avsnitt 5.3.

13 kap. 19 §

Vid prövning av en digitalisering av detaljplan enligt 5 kap. 38 a § ska endast 5 kap. prövas.

Vid prövning av en detaljplan som tagits fram genom 5 kap. 38 b § ska för den reglering som digitaliseras endast 5 kap. prövas.

Om mark- och miljödomstolen vid en prövning enligt första och andra stycket finner att beslutet strider mot en rättsregel, ska beslutet upphävas i sin helhet. Annars ska beslutet fastställas i sin helhet. Beslutet ska inte upphävas om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet. Om kommunen har medgett det, får dock beslutet upphävas i en viss del eller ändras på annat sätt. Ändringar som har ringa betydelse får göras utan kommunens medgivande.

Första och andra stycket i paragrafen reglerar domstolens prövningsram gällande digitalisering av detaljplan eller bestämmelser, oavsett om digitaliseringen har skett genom digitaliserings- eller ändringsförfarandet.

Prövningen i domstol ska endast ske i förhållande till 5 kap. PBL, prövningen ska alltså endast ske utifrån om förfarandet har skett på ett korrekt sätt.

Prövningsramen gällande ändring av detaljplan är oförändrad.

Tredje stycket reglerar vilka konsekvenser som en prövning som kommer fram till att 5 kap. PBL inte har följts kan se ut. Innebörden är densamma som i 13 kap. 17 § andra stycket PBL.

Övervägandena finns i avsnitt 5.5.4.

Övergångsbestämmelser 2010:900

5. Stadsplaner, byggnadsplaner, avstyckningsplaner och andra planer och bestämmelser som den 1 maj 2011 enligt 17 kap. 4 § i den upphävda plan- och bygglagen ska anses ha antagits med stöd av den upphävda lagen ska även i fortsättningen anses ha antagits med stöd av den upphävda lagen.

Övergångsbestämmelsens sista mening tas bort den 1 januari 2023 för att kopplingen till 39 § byggnadsstadgan ska upphöra. Ersätts delvis av en ny övergångsbestämmelse, punkt 7.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1.

Övergångsbestämmelser 2022:XX

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Bestämmelsen reglerar när lagen träder i kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.1.

2. Den 1 januari 2028 ska detaljplaner ha den form som föreskrivs med stöd av 16 kap. 1 a §, i annat fall upphör planerna att gälla.

I de fall en digitalisering eller ändring av detaljplan överklagas gäller detaljplanen tills ärendet är slutligt avgjort.

Bestämmelsen reglerar att detaljplaner som inte har omvandlats till digitala original genom ett förfarande upphör att gälla den 1 januari 2028.

Det andra stycket reglerar att om ett antagandebeslut om omvandling av detaljplanen har överklagats ska den gällande detaljplanen fortsätta gälla, trots att 1 januari 2028 har passerat, tills ärendet är slutligt avgjort.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1, 5.1.1 och 5.5.4.

3. Detaljplaner som den 1 januari 2028 har genomförandetid kvar upphör att gälla 3 år efter planens genomförandetid gått ut om de inte vid detta tillfälle uppfyller föreskrifter meddelade med stöd av 16 kap. 1 a §.

Bestämmelsen är ett undantag från punkt 2. Den reglerar att detaljplaner som har genomförandetid kvar inte upphör att gälla den 1 januari 2028. Kommunen har efter genomförandetidens utgång tre år på sig att omvandla detaljplanen till en digital detaljplan, annars upphör planen att gälla.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.1.

4. Bestämmelsen i 5 kap. 32 § ska tillämpas på alla detaljplaner som påbörjats efter 31 december 2021 och tagits fram enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 16 kap. 1 a §.

Bestämmelsen reglerar att detaljplaner som påbörjas efter den 31 december 2021 automatiskt ska bli juridiskt gällande i sin digitala form då det ställs krav på att dessa gällande planer ska överföras till den nationella plandatabasen i efterhand. Läs mer i Boverkets rapport 2021:25 Elektroniska original och långtidsbevarande av digitala planer, avsnitt 3.3.2.

Övervägandena finns även i avsnitt 5.5.1

5. Detaljplaner samt planer som enligt övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5 gäller som detaljplaner ska efter att de uppfyllt föreskrifter meddelade med stöd av 16 kap. 1 a § anses vara antagna med stöd av denna lag.

Bestämmelsen reglerar att alla gällande detaljplaner ska ses som detaljplaner upprättade enligt nuvarande PBL efter att de ha omvandlats till digitala detaljplaner. Planerna ska därför tolkas enligt nuvarande PBL när den genomförs. Eftersom planbestämmelserna efter omvandlingen följer Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan ska den vägledning som följer föreskrifterna användas vid tolkning.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

6. Avstyckningsplaner upphör att gälla den 1 januari 2025. Om det vid detta tillfälle finns genomförandetid kvar upphör avstyckningsplanen i stället att gälla när genomförandetiden går ut. Avstyckningsplaner omfattas inte av kraven i punkt 2 och 3 i dessa övergångsbestämmelser.

Övergångsbestämmelsen reglerar att avstyckningsplaner automatiskt upphör att gälla den 1 januari 2025 om genomförandetiden har löpt ut för

avstyckningsplanen. Om avstyckningsplanen har genomförandetid kvar upphör planen i stället gälla när denna går ut.

Sista meningen innebär att det inte finns någon möjlighet att omvandla avstyckningsplaner till digitala detaljplaner. Om kommunen inte vill att området ska bli planlöst måste en ny detaljplan tas fram.

Övervägandena finns i avsnitt 5.1.3.

7. I planer som omfattas av övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5 gäller som detaljplanebestämmelse att byggnad ska placeras minst 4,5 meter från gräns enligt 4 kap. 16 § 1. Detta gäller inte om annat avseende placering av byggnad mot gräns är föreskrivet i sådan plan.

Bestämmelsen ersätter delvis övergångsbestämmelse 5 (2010:900). Bestämmelsen reglerar att vid omvandling av planer som tidigare omfattades av 39 § BS ska det införas en placeringsbestämmelse som reglerar placering enligt 4 kap. 16 1 § PBL. Planbestämmelsen som ska införas reglerar att byggnad ska placeras minst 4,5 meter från gräns. Om denna typ av placering är reglerad på ett annat sätt i planen ska det dock inte införas någon sådan planbestämmelse utan den befintliga regleringen ska gälla i stället.

Boverket tolkar i denna rapport 39 § BS som att 4,5 meters-regeln gäller mot gräns till granne eftersom det i andra delar av den ursprungliga 39 § BS hänvisas till den gränsen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1.

8. Vid digitalisering av detaljplan som innehåller bestämmelse om kvartersmark för allmänt ändamål upphävs detaljplanen i den del om ändamålet är opreciserat och området inte används eller har använts för något allmänt ändamål.

Vid digitalisering av detaljplan som innehåller bestämmelse om kvartersmark för allmänt ändamål och ändamålet i planen är preciserat ska området ges den preciserade användningen.

Vid digitalisering av detaljplan som innehåller bestämmelse om kvartersmark för allmänt ändamål och ändamålet i planen är opreciserat men området används för ett allmänt ändamål, eller har bygglov eller förhandsbesked för ett sådant, ska området ges den användningen.

Övergångsbestämmelsen reglerar hur kvartersmark som i äldre planer varit reglerade som allmänt ändamål, A-områden, ska hanteras vid omvandling till digitala detaljplaner.

Första stycket reglerar att om A-området är opreciserat i planen och området inte används för något allmänt ändamål i dagsläget eller inte har använts för något allmänt ändamål kommer den delen av detaljplanen att upphävas, den delen av detaljplanen är inte möjlig att omvandla.

Andra stycket reglerar att om A-området är preciserat i planen ska kommunen vid omvandlingen reglera den delen av planen till en motsvarande planbestämmelse i Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan. Om A-området till exempel är preciserat till skola ska området regleras med planbestämmelsen Skola vid omvandlingen.

Tredje stycket reglerar att om A-området inte är preciserat men området idag används för en verksamhet för allmänt ändamål eller om det finns ett bygglov eller förhandsbesked för en sådan ska kommunen vid omvandlingen reglera den delen av planen till en motsvarande planbestämmelse i Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan. Om området till exempel används för skolverksamhet eller det finns ett bygglov eller förhandsbesked för skola ska området regleras med planbestämmelsen Skola.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.2.

9. Ändringen i övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5 samt upphävandet av 9 kap. 32–32 a §§ träder i kraft den 1 januari 2028.

Övergångsbestämmelsen reglerar att övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5 samt upphävandet av 9 kap. 32–32 a §§ upphör att gälla den 1 januari 2028. Övergångsbestämmelse 2010:900 punkt 5 reglerar kopplingen till 39 § BS och 9 kap. 32–32 a §§ PBL reglerar bygglov inom kvartersmark för allmänt ändamål.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.1 och 5.2.2.

Bilaga

Nedan följer en sammanfattande redogörelse över de planer som idag betraktas som gällande detaljplaner och planbestämmelser samt de bestämmelser och förordnanden som på olika sätt kan jämföras med planbestämmelser.

Stadsplan

Med stadsplaner gjordes detaljerade regleringar av miljön inom planområden i staden. Här angavs vilken mark som fick bebyggas och vilka områden som skulle användas för gator, torg, parker och andra allmänna platser. Huvudmannaskapet för de allmänna platserna var kommunalt och kommunen svarade för gemensamma anläggningar.

Stadsplaner har antagits enligt flera äldre lagar: 1874 års byggnadsstadga, 1907 års planlag, lagen om fastighetsbildning i stad från 1917, stadsplanelagen från 1931 och byggnadslagen från 1947. De planer som fastställdes efter 1978 fick, då plan- och bygglagen infördes 1987, en genomförandetid som löpte till den 1 juli 1992. Stadsplaner gäller sedan 1987 som detaljplaner.

Byggnadsplan

Med byggnadsplan reglerades bebyggelse utanför staden. Byggnadsplaner antogs enligt 1947 års byggnadslag och 1931 års stadsplanelag. Som byggnadsplan räknas också de fåtaliga så kallade ”bondplanerna” som antogs enligt 1907 års planlag inklusive 1917 års fastighetsbildningslag. Här svarade fastighetsägarna själva för genomförandet av planen och fick tillgodose gemensamma behov som exempelvis vägar.

En byggnadsplan kan exempelvis omfattas av förbud enligt paragraf 110 i 1947 års byggnadslagstiftning. Byggnadsplaner gäller sedan 1987 som detaljplaner.

Avstyckningsplan

Avstyckningsplaner infördes år 1926 och upphörde år 1947. Avstyckningsplanerna visade hur marken skulle indelas i fastigheter utanför stadsplanlagt område. Prövningen i avstyckningsplanen inskränktes till att ta hänsyn till behovet av mark för lämpliga trafikleder och parker samt till att vid behov se till att ledningar kunde anordnas. I avstyckningsplanen gjordes inte någon prövning av om marken från översiktlig plansynpunkt var lämplig att bebyggas eller inte.

Avstyckningsplanerna kunde efter år 1931 ersättas av byggnadsplaner eller kompletteras med utomplansbestämmelser, som var generella föreskrifter som reglerade bebyggelsen inom områden som inte planlagts.

Avstyckningsplanerna blev i vissa delar av landet den mest använda plan-typen. De godkändes av länsstyrelsen eller magistraten efter ansökan av markägarna. En möjlighet att inom avstyckningsplaner förordna om förbud mot tätbebyggelse infördes i 1947 års byggnadslag.

Avstyckningsplaner har genom övergångsbestämmelser i 1947 års byggnadslag jämförts med byggnadsplaner och gäller som detaljplaner, i de delar de inte omfattas av förordnanden enligt 168 § byggnadslagen om förbud mot tätbebyggelse. Där sådana förordnanden funnits har planerna upphört att gälla.

Äldre planer som idag är planbestämmelser

Fastighetsplan

Fastighetsplan är en typ av plan som fanns i ÄPBL. I en fastighetsplan reglerades fastighetsindelningen och olika rättigheter med bindande verkan. I fastighetsplaner kan det finnas bestämmelser om markens indelning i fastigheter, servitut, ledningsrätter och gemensamhetsanläggningar. Fastighetsplaner gäller idag som detaljplanebestämmelser och motsvarar dagens fastighetsindelningsbestämmelser. För att ändra eller upphäva en fastighetsplan krävs en ändring av detaljplanen. Fastighetsbildning får inte ske i strid mot fastighetsplanen och en fastighet måste överensstämma med fastighetsplanen för att utgångsläget ska kunna anses vara planenligt.

Tomtindelning

Tomtindelning är en äldre typ av plan som fanns fram till ÄPBL trädde i kraft 1987. En tomtindelning reglerar hur kvarteren ska delas in i fastigheter. Tomtindelningar gäller idag som detaljplanebestämmelser och motsvarar dagens fastighetsindelningsbestämmelser. För att ändra eller upphäva en tomtindelning krävs en ändring av detaljplanen. Fastighetsbildning får inte ske i strid mot tomtindelningar och en fastighet måste överensstämma med tomtindelningen för att utgångsläget ska vara planenligt.

Äldre regler som genom övergångsbestämmelser är planbestämmelser idag

39 § Byggnadsstadgan (1959:612)

Genom hänvisningar från punkten 5 andra meningen i övergångsbestämmelserna till PBL vidare till 17 kap. 4 § sista stycket i ÄPBL ska 39 § byggnadsstadgan, BS, tillämpas som en planbestämmelse i stads- och byggnadsplaner med mera som gäller som detaljplaner.

39 § BS reglerade bland annat byggnaders placering i förhållande till gränser mot gata, förgårdsmark och granntomter. Eftersom det genom den här paragrafen fanns generella och konkreta bestämmelser som

reglerade hur byggnaderna skulle placeras på tomten och vilka avstånd som skulle hållas i förhållande till granntomter, gator och andra byggnader reglerades ofta inte avstånd till gräns särskilt i planerna.

I propositionen 1985/86:1 fanns inte övergångsbestämmelsen om 39 § BS med utan den tillfördes genom Bostadsutskottets betänkande BoU 1986/87:1.

Byggnadsstadgan (1959:612) 5 kap. 39 §.

Byggnad skall förläggas till sådant ställe å tomten att den på lämpligt sätt ansluter till övrig bebyggelse å denna och å närbelägen mark. Byggnad inom område med stadsplan eller byggnadsplan skall, såvida annat ej föreskrivits i planen eller medgives av byggnadsnämnden, läggas i gatu-linjen eller, om förgård finnes, i inre förgårdslinjen.

I övrigt skall, där annat ej är föreskrivet, vid val av plats för byggnad iakttagas

a) att byggnad, som ej sammanbygges eller kan förväntas komma att sammanbyggas med byggnad på granntomt, icke må läggas på mindre avstånd från gränsen mot denna än som motsvarar hälften av den för byggnaden tillåtna största höjden och ej närmare gränsen än 4,5 meter; samt

b) att avståndet mellan byggnader å samma tomt ej må vara mindre än den för någondera byggnaden tillåtna största höjden.

Byggnadsnämnden äger medgiva undantag från bestämmelserna i andra stycket, om det finnes påkallat av särskilda skäl samt kan ske utan men för granne eller fara för sundhet, brandsäkerhet eller trafiksäkerhet och utan att ett lämpligt bebyggande av området försvåras. Kan åtgärden inverka på förhållandena å angränsande tomt, skall dess ägare höras i saken.

I övergångsbestämmelsen anges det ”om inte annat är föreskrivet”. Det innebär att om det finns en annan uttrycklig planbestämmelse som reglerar avståndet så är det den bestämmelsen som ska tillämpas och inte 39 §.

110 § förordnanden

Genom punkt 10 i övergångsbestämmelserna till PBL följer att förbud mot nybyggnad som har meddelats med stöd av 110 § andra stycket byggnadslagen ska gälla som en detaljplanebestämmelse enligt 4 kap. 14 § 1 PBL.

Enligt 110 § andra stycket BL kunde länsstyrelsen, för områden som ingick i byggnadsplan, meddela förbud mot nybyggnad utan

länsstyrelsens tillstånd innan vägar, vattenförsörjning och avlopp anordnats i erforderlig mån. Enligt 4 kap. 14 § 1 PBL får byggnadsnämnden i en detaljplan bestämma att lov eller starbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges om vissa förutsättningar är uppfyllda. Det gäller bland annat att en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd.

Det finns vissa olikheter mellan en detaljplanebestämmelse enligt 4 kap. 14 § PBL och ett nybyggnadsförbud enligt 110 § andra stycket BL. Men eftersom det anges i övergångsbestämmelsen att nybyggnadsförbuden ska gälla som en planbestämmelse med ett specifikt innehåll, nämligen det innehåll som framgår av 4 kap. 14 § 1 PBL, så anses nybyggnadsförbudet ha ersatts av bestämmelsen i PBL med det innehåll den har. Det vill säga ett villkor med innebörden att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att en viss anläggning för trafik, energi- eller vattenförsörjning eller avlopp, som kommunen inte ska vara huvudman för, har kommit till stånd.

Andra bestämmelser som kan gälla som planbestämmelser

Utöver det som uttryckligen enligt övergångsbestämmelser nu gäller som planbestämmelser kan det genom bestämmelser i en enskild plan vara så att annat än det som står i planen ska gälla som planbestämmelser. Ett exempel är när äldre planer hänvisar till paragrafer i olika versioner av byggnadslagen och byggnadsstadgan.⁵⁰

Det kan även vara nyare planer som i planbestämmelser har hänvisningar till andra dokument, som gestaltungsprogram, delar av planbeskrivning och dylikt.

⁵⁰ MÖD P 9263-17, 2018-11-08.



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se