

2019-06-11

TJÄNSTESKRIVELSE
MSN 2019/48
MSN 2019/56

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden

Förslag till Boverkets föreskrifter och allmänna råd om detaljplan med planbeskrivning

Remissyttrande till Boverket

Förslag till beslut

Miljö- och stadsbyggnadsnämnden antar förslaget till yttrande.

Sammanfattning

Kommunen har getts tillfälle att yttra sig över *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om detaljplan med planbeskrivning*, inklusive kompletteringen *Promemoria om förutsättningarna för hur uppgifterna i detaljplaner och planbeskrivningar kan tillgängliggöras och behandlas digitalt*.

Boverkets förslag till föreskrifter reglerar hur formen för detaljplanehandlingarna ska se ut. Föreskrifterna anger hur plankartan, legenden med planbestämmelser och planinformationen ska utformas och dess innehåll. Förslaget innehåller även regler om hur olika planbestämmelser får användas, betecknas och formuleras. Dessutom innehåller förslaget reglering av planbeskrivningen och vid ändring av detaljplan. Föreskrifterna anger de krav som ställs på besluten om detaljplan. Följs kraven uppfyller kommunen de kvalitetskrav som lagen ställer i dessa avseenden. Boverket bedömer att det kommunala självstyret inte påverkas och att kommunen även fortsättningsvis kommer ha rätt att reglera det som lagen medger. I och med att formalian runt detaljplan med planbeskrivning kommer att regleras i föreskrifter anger Boverket att det finns möjligheten för enskilda att överklaga på formella grunder om kommunen inte utarbetar detaljplanen i enlighet med föreskriften. Sannolikt är enligt Boverket risken för misstag störst när det gäller att följa föreskriften vad avser planbeskrivningen.

I yttrandet tillstyrker kommunen förslaget till föreskrifter med kommentarer. Kommunen framhåller dock att det är av yttersta vikt att föreskrifterna inte begränsar möjligheterna att reglera det som PBL föreskriver. Kommunen ställer sig även frågande till om föreskrifterna vad gäller planbeskrivningen är lämpligt avvägd och anser att Boverket bör utreda om det är mer lämpligt att ta fram allmänna råd istället för bindande föreskrifter vad gäller planbeskrivningen.

Ärendet

Kommunen har getts tillfälle att yttra sig över *Boverkets föreskrifter och allmänna råd om detaljplan med planbeskrivning*. Boverket har även kompletterat remissen med *Promemoria om förutsättningarna för hur uppgifterna i detaljplaner och planbeskrivningar kan tillgängliggöras och behandlas digitalt*.

Föreskrifternas innehåll

Föreskrifter är bindande regler som kommunen måste följa. Boverkets förslag till föreskrifter reglerar hur formen för detaljplanelhandlingarna ska se ut. Föreskrifterna anger hur plankartan, legenden med planbestämmelser (den lista på detaljplanen som redovisar detaljplanens regleringar) och planinformationen (uppgifter om detaljplanen och dess upprättande) ska utformas och dess innehåll. Förslaget innehåller även regler om hur olika planbestämmelser får användas, betecknas och formuleras. Dessutom innehåller förslaget reglering av planbeskrivningen och vid ändring av detaljplan.

När det gäller planbestämmelser så bygger föreskrifterna till stor del på Boverkets allmänna råd (2014:5) om planbestämmelser för detaljplan. Med föreskrifterna beskrivs dock även möjligheten att avgränsa en detaljplan i höjdded och hur detta ska redovisas. Detta kan till exempel användas där det finns behov av att reservera oplanerat utrymme under mark för infrastruktur. Det införs även ett nytt system för att redovisa byggnaders användningar i olika plan, det vill säga hur användningen ska avgränsas eller fördelas inom en byggnad. Föreskrifterna vad gäller planbeskrivningen innebär att den ska indelas i tre avsnitt. Ett första avsnitt om syftet med detaljplanen, ett andra om överväganden som legat till grund för detaljplanens reglering och ett tredje som handlar om tillämpning av planen när beslutet har vunnit laga kraft. Syftet med indelningen är att relevant information enkelt ska hittas när planen tillämpas. Genom föreskriften beskrivs också hur ändring av detaljplan ska hanteras.

Idag har kommunerna stor frihet att själva forma hanteringen och utformningen av ett beslut om detaljplan då det endast finns allmänt hållna lagkrav som är kompletterade med allmänna råd. Olikheterna innebär enligt Boverket att det är onödigt svårt att tolka detaljplaner för alla berörda. Dagens system ger inte heller förutsättningar för att återanvända informationen digitalt på grund av bristen på enhetlighet. Föreskrifterna innebär en ändring av detta.

Föreskrifterna bygger enligt Boverket till stor del på rådande praxis och allmänna råd. Föreskrifterna anger de krav som ställs på besluten om detaljplan. Följs kraven uppfyller kommunen de kvalitetskrav som lagen ställer i dessa avseenden. Boverket menar att den ofta förekommande osäkerheten hos många planhandläggare och kommuner kan bytas mot en större säkerhet, högre kvalitet, bättre förutsägbarhet och högre rättssäkerhet. Boverket menar vidare att ett enhetligt system både underlättar arbetet med att ta fram detaljplaner och vid tolkningar av dessa vid genomförande och efterföljande prövningar. Detta bör



innebära snabbare handläggning än idag samt att förutsägbarheten och kvaliteten på tolkningen har förutsättning att bli bättre. På sikt bör ett etablerat enhetligt sätt att utforma detaljplaner och planbestämmelser i flera avseenden vara positivt för kommunerna.

Boverket bedömer att det kommunala självstyret inte påverkas och att kommunen även fortsättningsvis kommer ha rätt att reglera det som lagen medger. I och med att formalian runt detaljplan med planbeskrivning kommer att regleras i föreskrifter anger Boverket att det finns möjligheten för enskilda att överklaga på formella grunder om kommunen inte utarbetar detaljplanen i enlighet med föreskriften. Vidare att det kommer vara uppenbart om kommunen använder bestämmelser som inte har stöd i lag. Sannolikt är enligt Boverket risken för misstag störst när det gäller att följa föreskriften vad avser planbeskrivningen. Föreskrifterna ställer särskilda krav som påverkar hur digitalt verktyg för att ta fram detaljplaner behöver utformas. Detta innebär att alla kommuner kommer att behöva uppdatera sin nuvarande programvara.

I den kompletterande *Promemoria om förutsättningarna för hur uppgifterna i detaljplaner och planbeskrivningar kan tillgängliggöras och behandlas digitalt* framhåller Boverket att förutsättningarna för hur digital detaljplanerinformation ska hanteras hittills inte varit tillräckligt utredda för att det skulle vara möjligt att reglera genom föreskrifter. Regeringen har beslutat att detaljplaner och planbeskrivningar ska utformas så att uppgifterna i dessa kan tillgängliggöras och behandlas digitalt. Boverket anser att villkoren för hur den digitala informationen i detaljplaner och planbeskrivningar ska överföras bör styras i Lantmäteriets specifikationer för tillgängliggörande av geografisk information kopplat till den nationella plattformen för geodata. Boverket avser att hänvisa till dessa specifikationer i föreskrifterna för digital detaljplaneinformation. Detta förutsätter författningstekniskt och juridiskt att Lantmäteriet har bemyndigande att föreskriva om specifikationerna senast när Boverkets föreskrifter beslutas.

Boverket planerar att skicka ut en formell remiss om föreskrifter för digital information i detaljplaner och planbeskrivningar med tillhörande konsekvensutredning. Boverket bedömer att detta tidigast kan ske under hösten 2019. Arbetet kommer att samordnas med Lantmäteriets arbete med att ta fram informationsspecifikationer för digitala detaljplaner och deras föreskrifter för grundkarta.

Synpunkter på föreskrifterna

Planenheten föreslår att förslaget till föreskrifter kan tillstyrkas med kommentarer. I yttrandet framhåller dock kommunen att det är av yttersta vikt att viljan att standardisera och förbereda för en kommande digitalisering inte får medföra att föreskrifterna begränsar möjligheterna att reglera det som PBL föreskriver. Tekniska begränsningar kan inte vara ett argument för att inskränka kommunens möjligheter till reglering enligt PBL.

Kommunen bedömer vidare att den effektivisering som är avsikten med föreskrifterna med stor sannolikhet innebär att effektiviteten initialt minskar och att det kan ta många år med

upphävda detaljplaner innan en ny rättspraxis utvecklats. Framförallt är regleringen av planbeskrivningens innehåll en stor förändring. Det är svårt att se att fördelarna med en standardiserad planbeskrivning överväger de negativa följderna som det kan innebära, med en väsentligt ökad risk för formaliafel.

Kommunen ställer sig frågande till om föreskrifterna vad gäller planbeskrivningen är lämpligt avvägd. Om det primära syftet med föreskrifterna är att skapa förutsättningar för en maskinell hantering av detaljplanen är det svårt att se hur detta kan tillämpas på planbeskrivningen. Kommunen bedömer att föreskrifterna riskerar att leda till längre planbeskrivningar för att undvika formaliafel. I yttrandet framgår att kommunen anser att Boverket bör utreda om det är mer lämpligt att ta fram allmänna råd istället för bindande föreskrifter vad gäller planbeskrivningen.

Vidare framför kommunen synpunkter och frågor av mer teknisk karaktär samt frågor vad gäller planbestämmelsernas utformning, exempelvis vad gäller möjligheterna att på plankartan hänvisa till avsnitt i planbeskrivningen eller annan författning.

I kommunens yttrande framgår att om Boverket inför bindande föreskrifter för planbeskrivningen så förutsätter kommunen att Boverket snarast kommer med vägledning och förslag till mallar kring planbeskrivningens utformning som uppfyller kraven i föreskrifterna.

Vad gäller den kompletterande promemorian instämmer kommunen i att det är nödvändigt att undvika att det ställs vissa krav för digital detaljplaneinformation och andra krav för tillgängliggörande i en nationell geodataplattform. Vidare anser kommunen att det är viktigt att föreskrifterna för digital information i detaljplaner och planbeskrivningar kommer i nära anslutning till föreskrifter och allmänna råd om detaljplan med planbeskrivning så att anpassning av arbetssätt kan göras i ett sammanhang för att undvika dubbelarbete.

Konsekvenser ur brottsförebyggande perspektiv

Planenheten bedömer att förslaget inte medför några konsekvenser ur ett brottsförebyggande perspektiv.

Ekonomiska konsekvenser

Planenheten bedömer att förslaget till föreskrifter inte innebär några större öknings i kostnader då kommunen redan idag använder programvaror som stöder Boverkets standard. Om Boverket föreslår föreskrifter för planbeskrivningen innebär det kostnader för uppdatering av mallar. Kostnaderna är dock svåra att uppskatta i detta läge.



Konsekvenser för barn

Planenheten bedömer att förslaget inte medför några konsekvenser för barn.

Susanne Werlinder
Enhetschef
Planenheten

Angela Jonasson
Biträdande enhetschef
Planenheten

Roger Björk
Planarkitekt
Planenheten

Bilagor

Förslag till yttrande
Föreskrifter detaljplan med planbeskrivning
Konsekvensutredning
Promemoria