KTH Arkitektur
och samhällsbyggnad

Kommunernas detaljplanebestämmelser

Lagstöd? Tydlighet?

Carl Caesar och Eidar Lindgren

Författare: Carl Caesar och Eidar Lindgren

Titel: Kommunernas detaljplanebestämmelser. Lagstöd? Tydlighet?

TRITA-FAT Rapport 4:108
ISSN 0348:9469
ISRN KTH/FV/R-04/108-SE
ISBN 978-91-85783-11-3

© Carl Caesar och Eidar Lindgren 2009

Avdelningen för fastighetsvetenskap
Institutionen för fastigheter och byggande
Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad
Kungliga Tekniska Högskolan
100 44 Stockholm
Sweden

Förord

Den lagreglerade styrningen av byggandet sker i allt väsentligt genom detaljplaner enligt plan- och bygglagen (PBL). En detaljplan får endast innehålla bestämmelser som anges i PBL. Syftet med denna rapport är att belysa i vilken mån dagens detaljplaner innehåller bestämmelser utanför lagens ramar.

Idén till studien dök upp våren 2008 i samband att det inom Avdelningen för fastighetsvetenskap, KTH hade genomförts en granskning av kommunernas exploateringsavtal.[1] I den studien konstaterades att avtalen inte sällan innehöll delar som saknade lagstöd. Frågan blev om även detaljplanerna ställer krav som saknar stöd i lagen. Via kommunernas hemsidor framskymtade då snabbt exempel på sådana planbestämmelser – eller bestämmelser som var otydligt formulerade. Detta gav motiv för att närmare granska förekomsten av felaktiga eller otydliga planbestämmelser. Granskningen utfördes av Carl Caesar som ett examensarbete och denna rapport är en vidare bearbetning av detta arbete.

Frågan om kompetens och kvalitet vid tillämpning av PBL är högaktuell. På regeringens uppdrag har Boverket i samverkan med länsstyrelserna under 2008 påbörjat en kompetenssatsning för bättre PBL-tillämpning. Vår förhoppning är att denna rapport ska vara till nytta i pågående arbeten med syfte att uppnå högre kvalitet i PBL-tillämpningen.

Stockholm i mars 2009

Carl Caesar och Eidar Lindgren

[1] Kalbro, T., Smith, P. (2008) *Exploateringsavtal. Lagstöd, tillämpning och förslag till nya principer.*

Sammanfattning

I kommunernas detaljplaner prövas markens lämplighet för bebyggelse och ges ramar för byggandets omfattning och utformning. Detaljplanen är rättsligt bindande för myndigheter och enskilda. Planbestämmelsernas tillåtna innehåll regleras i 5 kap. plan- och bygglagen (PBL).

Sedan tidigare finns indikationer på att planbestämmelser utan lagstöd förekommer i en inte obetydlig omfattning. Med anledning av detta gav Boverket 2006 ut ”PM om bestämmelser i detaljplan- vad är möjligt och lämpligt att reglera? ”

Problemet ska ses mot bakgrund av att länsstyrelserna inte har möjligheter att på formell grund överpröva en detaljplan enligt 12 kap. PBL. Boverket har dock föreslagit att PBL ändras så att detta blir möjligt. [2]

För att bättre kunna bedöma behovet av lagändring, eller andra åtgärder för att minska förekomsten av formella fel i planbestämmelser, har i denna studie granskats 390 detaljplaner från åren 2006 – 2008. Materialet har hämtats från 25 kommuner spridda över landet.

Granskningen visar att ungefär *en tredjedel av planerna innehåller en eller flera bestämmelser som inte har stöd i lag*.

PBL ställer även krav på att planbestämmelser ska vara tydliga. Utöver laglighet har även gjorts en bedömning av bestämmelsernas tydlighet. Studien visar att ca 40 % av de granskade planerna innehåller en eller flera otydliga bestämmelser.

Den samlade bilden är att *mer än hälften (55 %) av detaljplanerna innehåller bestämmelser som saknar lagstöd eller är otydliga*.

Upprättande av detaljplan är myndighetsutövning. Oavsett om en felaktig eller otydlig planbestämmelse orsakar skada eller ej, är det oacceptabelt att planmyndigheter inte följer plan- och bygglagens regler. Även om mer utbildning kan förbättra situationen bör på nytt övervägas möjligheten till statlig överprövning av detaljplaner på formella grunder.

[2] Boverket. (2007) *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen*

Innehållsförteckning

1 Inledning 1
Bakgrund 1
Syfte 2
Metod 3
Rapportens disposition 4

2 Detaljplanens regleringsmöjligheter 5
Grundläggande krav på bestämmelser 5
Obligatoriska bestämmelser 5
Frivilliga bestämmelser 7
5 kap. 7 § PBL 7
5 *kap. 8 § PBL* 15

3 Planbestämmelser i praktiken 17
Kategorisering av fel 17
Kategori A – saknar lagstöd 18
Förekomst av kategori A i undersökningsmaterialet 20
Kategori B – otydlighet/ytterligare prövningar 20
Förekomst av kategori B i undersökningsmaterialet 21
Kategori C – otydlighet/vaga formuleringar 21
Förekomst av kategori C i undersökningsmaterialet 22
Kategori D – otydlighet/hänvisningar 22
Förekomst av kategori D i undersökningsmaterialet 23
Det samlade resultatet 23

4 Avslutande diskussion 25
Är felaktiga planbestämmelser ett problem? 25
Orsaker till att felaktiga bestämmelser införs 26
Tänkbara förbättringar 28
Behövs fler frivilliga bestämmelser? 29

Referenser 31

1 Inledning

Bakgrund

Markanvändning och byggande regleras i huvudsak med plan- och bygglagen (PBL), bland annat genom dess regler om planläggning. Det stadgas i det inledande kapitlet att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark- och vattenanvändningen, det s.k. kommunala planmonopolet.[1]

Genom kommunernas detaljplaner prövas markens lämplighet för avsedd bebyggelse och ges ramar för byggandets omfattning och utformning. Detaljplanen är rättsligt bindande för myndigheter och enskilda. Dess tillåtna innehåll regleras i 5 kap. PBL. Lagreglerna om tillåtet innehåll avgränsar kommunernas befogenheter i relation till staten och till de markägare m.fl. som berörs av planen.

Kommunen har i egenskap av planmyndighet ansvar för att detaljplaner inte innehåller bestämmelser som går utöver det som är tillåtet. Följden av att detaljplaner med felaktiga planbestämmelser antas och vinner laga kraft blir att fastighetsägare, byggbolag m.fl. ”luras” att rätta sig efter bestämmelser som saknar lagstöd och därmed inte behöver följas.[2] Konsekvenserna för den drabbade parten kan bli stora eller små, beroende på planbestämmelsens innebörd. Oavsett konsekvenserna är det ett problem i sig om en planmyndighet inte följer gällande lagregler.

Hur ofta förekommer det då att detaljplaner innehåller bestämmelser som saknar lagstöd? Eller bestämmelser som inte uppfyller plan- och bygglagens krav på tydlighet?[3] Sedan tidigare finns indikationer på att sådana bestämmelser förekommer i en inte obetydlig omfattning.[4] Med anledning

1 1 kap. 3 § PBL.

2 Boverket. (2006) *PM om bestämmelser i detaljplan – Vad är möjligt och lämpligt att reglera.* s. 9

3 Enligt 5 kap. 9 § 3 st PBL ska ”planhandlingar utformas så att det tydligt framgår hur planen reglerar miljön”.

4 Jämför den studie av detaljplaner som gjordes inför Boverkets och Räddningsverkets rapport från 2006. *Säkerhetshöjande åtgärder i detaljplaner. Vägledningsrapport 2006.* s. 36. I förstudien som innefattade ca 90 detaljplaner noterades ett flertal tveksamma eller klart felaktiga planbestämmelser.

av detta gav Boverket 2006 ut ”PM om bestämmelser i detaljplan- vad är möjligt och lämpligt att reglera?

Problemet ska ses mot bakgrund av att det saknas skarpa instrument för staten att utöva tillsyn över detaljplaners innehåll i formellt avseende. Länsstyrelsens överprövning enligt 12 kap. PBL kan endast ske på materiell grund, t.ex. att ett riksintresse inte tillgodoses.[5] Någon möjlighet för länsstyrelsen att fatta besluta om överprövning på grund av formellt felaktiga planbestämmelser finns inte. Tillsynen får i dessa avseenden begränsas till remissyttranden och diskussioner med kommunerna.

Frågan om statens tillsyn i nämnda avseende har på senare tid diskuterats i en rapport från Boverket.[6] I rapporten föreslås att länsstyrelsen under samråds- och utställningsskeden får ett ökat ansvar vad avser planens formella delar och att länsstyrelsen enligt 12 kap. PBL ska kunna överpröva en detaljplan som har ”väsentliga formaliabrister”. Därvid avses såväl fel i beslutsprocessen som felaktigt utformade bestämmelser. Argument mot dessa förslag kan vara att det kräver mer resurser och att det är svårt att bestämma gränsen för vad som är så pass allvarliga formaliafel att det motiverar överprövning enligt 12 kap. PBL.

För att bättre kunna bedöma behovet av åtgärder med syfte att minska förekomsten av formella fel i planbestämmelserna behövs mer kunskap om hur ofta det förekommer sådana fel. Förhoppningen är att föreliggande undersökning av ca 400 detaljplaner av färskt datum[7] ska ge en bild av det aktuella läget.

Syfte

Syftet med denna rapport är att ge en bild av ofta det förekommer planbestämmelser som saknar lagstöd eller som kan anses vara alltför otydliga för att uppfylla lagens krav. Dessutom är avsikten att belysa vilken typ av bestämmelser det handlar om och ge exempel på förekommande formuleringar.

5 12 kap. 1 § PBL

6 Boverket. (2007) *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen*

7 Laga kraft 2006 eller senare.

Som bakgrund innehåller rapporten en genomgång av de lagregler som anger tillåtet innehåll i detaljplaner. Eftersom rättspraxis är begränsad baseras denna redovisning framförallt på förarbeten och lagkommentarer.

Förhoppningen är att också att rapporten ska bidra till diskussion kring orsaker till att felaktigheter uppstår och kanske ge idéer till lösningar för att begränsa problemet.

Metod

För att genomföra studien har samlats in detaljplaner där undersökningsmaterialet utgjorts av plankartor med bestämmelser samt planbeskrivningar. Granskningen har inte inriktats mot någon viss typ av planer/byggprojekt utan syftet har varit att ge en generell bild.

Vid insamlingen har eftersträvats en spridning över landet och att materialet ska belysa den aktuella situationen. För att uppnå detta samlades in planer från 25 kommuner[8] fördelade över så gott som samtliga län, med avsikt att granska ca 15 – 20 planer per kommun. Samtidigt avgränsades urvalet till att avse planer som vunnit laga kraft år 2006 eller senare.[9] Materialet kom därefter att omfatta 390 detaljplaner.

Eftersom den lagtext som definierar tillåtna planbestämmelser kan tolkas på något olika sätt och rättspraxis är begränsad, är det ibland svårt att avgöra om en bestämmelse saknar lagstöd. I denna studie har vi valt att hellre fria än fälla, så att förekomsten av felaktiga bestämmelser ska kunna beskrivas med viss säkerhetsmarginal. För att läsaren ska få en uppfattning om var gränsen har lagts återges i rapporten några exempel på – enligt vår uppfattning – felaktiga bestämmelser.

I undersökningen bestämdes fyra ”felkategorier”, som skildes åt framförallt beroende på om bestämmelserna i materiellt avseende saknade lagstöd eller föll på att de inte uppfyllde lagens krav på tydlighet.

[8] Borlänge, Enköping, Eskilstuna, Gotland, Gävle, Göteborg, Helsingborg, Järfälla, Karlshamn, Karlstad, Kristinehamn, Kungsbacka, Laholm, Linköping, Luleå, Norrköping, Oskarshamn, Skellefteå, Stockholm, Uppsala, Värnamo, Västerås, Växjö, Örebro, och Östersund.

[9] Flertalet studerade planer har vunnit laga kraft under år 2007 eller 2008. Endast från några få kommuner med begränsat antal aktuella detaljplaner togs med planer med laga kraft år 2006.

För varje detaljplan noterades totalt antal bestämmelser, antal felaktiga bestämmelser samt till vilken kategori eventuella fel tillhörde.

Rapportens disposition

Rapporten består av fyra kapitel. Det första, där denna disposition ingår, beskriver undersökningens bakgrund och syfte samt metod för att genomföra granskningen.

I det andra kapitlet redovisas lagregler om tillåtna planbestämmelser.

Det tredje kapitlet redovisar studiens resultat. Här beskrivs uppdelningen i fyra ”felkategorier” och anges hur många bestämmelser som hamnat i respektive kategori. Dessutom ges exempel felaktiga bestämmelser som placerats i varje kategori.

I avslutande kapitel fyra diskuteras resultatet av studien. Hur stort är problemet? Vad är orsakerna till felaktiga eller otydliga bestämmelser? Hur kan problemet lösas?

2 Detaljplanens regleringsmöjligheter

Grundläggande krav på bestämmelser

Utöver obligatoriska bestämmelser, som alltid *måste* finnas i en detaljplan anger plan- och bygglagen (PBL) vilka bestämmelser som *får* ingå och som i praktiken till någon del tas med i så gott som alla planer. PBL anger också vissa grundläggande krav som alltid ska iakttas vid införande och formulering av detaljplanebestämmelser.

Det framgår av sista stycket i 5 kap. 9 § PBL att en detaljplan ska utformas så att det *tydligt framgår hur planen reglerar miljön.* Detta ställer krav på att bestämmelserna ska vara entydiga och kunna tolkas av alla som kan tänkas beröras i planprocessen. Det är viktigt med tanke på att enskilda sakägare i planområdet själva måste bevaka sina intressen.[1] Hänvisning från bestämmelse till mer omfattande dokument uppfyller därför normalt inte kraven på tydlighet. Om en bestämmelse hänvisar till något som står på annan plats måste det givetvis finnas stöd i plan- och bygglagen för att reglera på det sätt som där står.[2]

En detaljplan får inte heller göras mer detaljerad än vad som är nödvändigt med hänsyn till syftet med planen.[3] Detaljeringsgraden måste avgöras från fall till fall.

Obligatoriska bestämmelser

De obligatoriska bestämmelserna framgår av 5 kap. 3-6 §§ PBL. Planen ska indela alla mark- och vattenområden inom planområdet i någon av kategorierna, allmän plats, kvartersmark eller vattenområde. Allmänna platser är områden som ska vara tillgängliga för alla och utgörs av t.ex. gator, torg och parker. Kvartersmark är mark som är avsedd för bebyggelse av olika slag så som bostäder, handel, industri, fritidsanläggningar, skolor m.m. Kategorin vattenområde reglerar byggandet i vatten och

1 Didón m.fl. *Plan- och bygglagen.* s.5:62b

2 Boverket (2006*) PM om bestämmelser i detaljplan – Vad är möjligt och lämpligt att reglera.* s.10

3 5 kap. 7 § 3st PBL

syftar dels till att skilja mellan områden som ska vara land och vad som ska vara öppet vatten, dels att säkra vattnets användbarhet för exempelvis rekreation.[4]

För allmänna platser i en detaljplan med kommunalt huvudmannaskap måste både användning och utformning preciseras.[5]

Om kommunen inte är huvudman för allmänna platser så måste detta anges i detaljplanen. I sådant fall finns inget krav på precisering av användning och utformning.

För kvartersmark och vattenområden ska användningen alltid anges.

Det ska i planen anges en genomförandetid som får vara minst fem och högst femton år.[6] Saknas bestämmelse om genomförandetid blir den automatiskt femton år. I det fall planen har bestämmelse om tillfällig användning av mark eller byggnader ska tiden för den tillfälliga användningen bestämmas, enligt reglerna i 5 kap. 6 § PBL.

Slutligen följer av lagens förarbeten, med anknytning till kravet på tydlighet i 5 kap. 9 §, att en detaljplan för byggande ska innehålla bestämmelser som visar ungefärlig omfattningen av tillåten exploatering. För bostadsområden ska genom bestämmelser klargöras om planen gäller enbostadshus i högts två våningar eller flerbostadshus där det maximala antalet våningar bör anges. Det bör även framgå om det avses byggas friliggande eller sammanbyggda hus på området.[7]

4 Boverket (2002) *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser.* s.93

5 Kravet hänger ihop med att allmänheten har rätt att veta hur deras gemensamma närmiljö i form av den allmänna platsen ska se ut samt kunna bedöma kostnaden för anläggandet av denna. Detta är viktigt då kommunen, genom s.k. gatukostnader, får ta ut ersättning för anläggandet av de fastighetsägare som berörs.

6 Tiden räknas från det att planen vunnit laga kraft eller från en senare tidpunkt om så bestäms i planen. Efter genomförandetidens utgång fortsätter planen att gälla tills den ändras eller upphävs. Fastighetsägarnas ekonomiska garanti för sin byggrätt gäller dock inte längre vilket leder till att en kommun kan ändra eller upphäva planen utan krav på att utge ersättning.

7 Prop. 1985/86:1, *Ny plan- och bygglag.* s.593-594

Frivilliga bestämmelser

Tillåtna frivilliga bestämmelser räknas upp i 5 kap. 7-8 §§ PBL. Genom dessa planbestämmelser kan i princip ett obegränsat antal preciseringar göras så länge det är nödvändigt med hänsyn till planens syfte. Det kan bland annat avse preciseringar av markanvändning, bebyggelsens utformning och utförande, rivningsförbud, markytans höjdläge, markreservat för ledningar, störningsgränser, principer för fastighetsindelning.

Eftersom ovanstående lagrum utgör grunden för denna rapport så följer nu en relativt grundlig genomgång av paragrafernas innehåll. För tolkning av paragraferna används till största del de ursprungliga förarbetena till PBL[8] samt lagkommentaren från Nordstedts juridik.[9] I övriga fall anges källhänvisningar.

5 kap. 7 § PBL

> **1st. Utöver vad som enligt 3 § skall redovisas i detaljplanen får i planen bestämmas om:**

Den inledande meningen i första stycket klargör att paragrafen utgör en uttömmande ”lista” på vad som får regleras i en detaljplan utöver det obligatoriska innehållet. Tanken är att fler bestämmelser än vad som möjliggörs genom paragrafen inte borde behövas i en detaljplan och att sätta gränsen för kommunernas befogenheter vad gäller regler om byggande.

> **1. i vad mån åtgärder kräver lov enligt 8 kap. 5 § första stycket, 6 § första stycket 1 och 4 b, 8 § första och tredje styckena samt 9 § första och andra styckena.**

Första punkten behandlar lovpliktens omfattning. Det går att såväl öka som minska kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt de i punkten angivna lagrummen. Andra ändringar av lovplikten är inte tillåtet. Innebörden av de angivna paragraferna i 8 kap. är följande.

Enligt 8 kap. 6 § 1st. p.1 PBL kan kravet på bygglov utökas för att, i områden som utgör en värdefull miljö, ta hänsyn till bevarandeintressen. Utökningen av kravet får, vad gäller en- eller tvåbostadshus, avse uppförande av mindre komplementbyggnad samt omfärgning eller byte av

[8] Proposition 1985/86:1. *Ny plan och bygglag*

[9] Didón, L. U., Magnusson, L., Molander, S. *Plan- och bygglagen*

fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på såväl en – eller tvåbostadshus som komplementbyggnad. Bygglovsplikt kan även utökas för att gälla underhåll av en byggnad som anses särskilt värdefull enligt 3 kap. 12 § PBL.

Enligt 8 kap. 6 § 1st. p.4b kan – om särskilda skäl föreligger – införas bygglovsplikt för att anlägga eller väsentligt ändra grundvattentäkter för en- eller tvåfamiljsfastigheter eller en jordbruksfastighets husbehovsförbrukning eller värmeförsörjning.

I en detaljplan kan även kraven på marklov utökas enligt 8 kap. 9 § 2st så att lov krävs för trädfällning och skogsplantering samt med stöd av 8 kap. 8 § 3st införas krav på rivningslov för att riva byggnader som får uppföras utan bygglov.

Vad gäller minskning av lovplikten så är samtliga bygglovspliktiga åtgärder möjliga att befria från lov enligt 8 kap. 5 § 1st. Det krävs dock att detaljplanen anger förutsättningarna för hur de undantagna åtgärderna ska utföras och under vilken tid bygglovsbefrielsen gäller. De krav på rivningslov och marklov för schaktning och fyllning som normalt gäller inom detaljplan, kan helt eller delvis tas bort med stöd av 8 kap. 8 § 1st och 9 § 1 st [10]

2. den största omfattning i vilken byggande över och under markytan får ske och, om det finns särskilda skäl med hänsyn till bostadsförsörjningen eller miljön, även den minsta omfattning i vilken byggandet skall ske

Genom punkt två ges möjligheter att avgränsa byggrättens största, och under vissa omständigheter, minsta omfattning över och under mark.[11] Ett skäl till att reglera minsta omfattning kan vara att förhindra en ineffektiv markanvändning i centrala lägen. Omfattningen kan uttryckas i ytor, volymer eller bestämmelser om höjd, längd, bredd, våningsantal, källardjup. Punkt 2 ger även möjlighet till bestämmelser om att viss mark inte får bebyggas, s.k. punktprickad mark.

[10] Det bör nämnas att även åtgärder som inte är lovpliktiga ska följa bestämmelserna i den detaljplan som gäller, vilket följer av 5 kap. 36 § PBL

[11] Med hänsyn till kravet på tydlighet i 5 kap. 9 § 3st PBL är det enligt lagens förarbeten närmast obligatoriskt med en bestämmelse om byggandets ungefärliga omfattning, se nedan.

3. byggnaders användning och för bostadsbyggnader andelen lägenheter av olika slag och storlek

Enligt PBL så ska användningen av en byggnad vara i princip identisk med den markanvändning som anges i detaljplanen. Utöver detta kan med stöd av 5 kap. 7 § p.3 läggas in kompletterande planbestämmelser som preciserar hur byggnader och delar av byggnader får användas. Det kan t.ex. behövas inom ett kombinerat bostads- och centrumkvarter för att bestämma placering av butiker och parkeringsgarage.

Bestämmelser kan även, i avseendet bostadsbyggnader, meddelas i frågan om lägenhetssammansättning och storlek. Det kan t.ex. behandla fördelning av familjelägenheter, studentlägenheter.[12] Med storlek avses lägenheternas area, antal rumsenheter eller liknande.

4. placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter, då det också får bestämmas om

a) varsamhet för att precisera kraven i 3 kap. 10 §,

b) skydd för byggnader som avses i 3 kap. 12 § och för tomter som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässiga eller konstnärlig synpunkt,

c) rivningsförbud för byggnader som avses i 3 kap. 12 §, och

d) andra ändringar av byggnader än tillbyggnader, i den mån det finns utrymme för att bestämma om detta enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 21 § lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.

Punkt fyra utgör grunden för flera av de bestämmelser som normalt används i detaljplaner för att styra utformningen av t.ex. ett nytt bostadsområde. Enligt rättspraxis kan regleras byggnaders läge på en tomt,[13] takvinklar, fasadmaterial och färg. Det går i praktiken att reglera i princip allt, vilket dock sällan är motiverat, som har att göra med yttre utformning av en byggnad.

[12] Det finns ingen möjlighet att införa bestämmelser med innebörden att en bostadsbyggnad får utnyttjas enbart som fritidshus eller att en viss upplåtelseform ska gälla för ett flerbostadshus.

[13] Något som även kan styras genom s.k. prickmark enligt punkt två.

Även utformning av anläggningar och tomter kan regleras i syfte att uppfylla krav som ställs i 3 kap. PBL.

Med bestämmelser om ”utförande” avses enkelt uttryckt tekniskt utförande/byggnadsteknik. Sådana bestämmelser får införas i en detaljplan om förhållanden på platsen kräver detta [14] för att byggandet ska nå upp till de tekniska krav som generellt gäller enligt lag eller föreskrift.[15] En detaljplan kan alltså inte ställa högre krav på byggnadsteknik än vad som kan hävdas med stöd av gällande lagregler och föreskrifter.

Vad gäller ändringar av befintliga byggnader kan preciseras det varsamhetskrav som uttrycks i 3 kap. 10 § PBL. Genom sådana planbestämmelser tydliggör kommunen vilka egenskaper som är särskilt viktiga att ta hänsyn till.[16]

För särskilt värdefulla byggnader, vilka faller under 3 kap. 12 § PBL, och tomter som är särskilt värdefulla ur en historisk, kulturhistorisk, miljömässiga eller konstnärlig synpunkt är det möjligt att införa skyddsbestämmelser. Bestämmelser kan gälla allt från skydd av byggnadsdetaljer eller växtlighet till att ett visst förfarande krävs vid underhåll.

Begreppen varsamhetsbestämmelser och skyddsbestämmelser ska hållas isär eftersom skyddsbestämmelser till skillnad mot varsamhetsbestämmelser kan ge rätt till ekonomisk ersättning.

Med stöd av 5 kap. 7 § p. 4 kan även införas rivningsförbud för särskilt värdefulla byggnader.

Punkt 4 möjliggör slutligen planbestämmelser om lägre krav vid ändringar av byggnader, dock inte tillbyggnader, än vad som krävs vid nybygg-

[14] T.ex. kan i ett rasbenäget område krävas en viss grundläggningsmetod för att undvika husras, eller att stora bullerstörningar i ett område kräver bestämmelse om ljuddämpande fasader för att klara godtagbara inomhusnivåer

[15] Tekniska krav regleras med bindande verkan genom lag om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL), förordning om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVF), Boverkets byggregler (BBR), Boverkets konstruktionsregler (BKR).

[16] Boverket (2002) *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser.* , s.71

nad. Detta gäller så länge det finns grund för detta enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 21 § BVL.[17]

5. vegetation samt markytans utformning och höjdläge

Punkten behandlar åtgärder som schaktning, fyllning, trädfällning och skogsplantering och syftar framförallt på miljöförhållandet i området efter det att planen genomförts. Det går till exempel att införa bestämmelser om höjdlägen, var planteringar ska ske och att enstaka träd ska skyddas. Det sista bör då kompletteras med krav på marklov för trädfällning.

6. användning och utformning av allmänna platser som kommunen inte skall vara huvudman för, då det också får bestämmas om skydd för sådana platser som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt

Som tidigare nämnts är det obligatoriskt att användning och utformning av allmän plats anges i de detaljplaner där kommunen är huvudman. Punkt sex gör att detsamma kan bestämmas även i de fall då huvudmannaskapet är enskilt. Syftet är likväl att redovisa den avsedda miljön samt att utgöra underlag för beräkningar av kostnader. Bestämmelserna kan gälla t.ex. den allmänna platsens höjd, lutning, gatutyp och bredd.

Det går även att, i likhet med punkt fyra, införa skyddsbestämmelser för allmänna platser som är särskilt värdefulla. Grunderna är desamma som för skydd av särskilt värdefulla tomter och uppkommer skada till följd av en skyddsbestämmelse föreligger ersättningsskyldighet från kommunens sida även i detta fall.[18]

7. stängsel samt utfart eller annan utgång mot allmänna platser

Med stöd av punkt sju kan införas bestämmelser om stängsel, utfarter eller andra utgångar mot allmänna platser.[19] Det kan t.ex. gälla krav på stängsel mellan allmän plats och kvartersmark som följd av ett utfartsför-

[17] Grunderna för bestämmelser är i detta fall 17 § BVF där det bland annat som en förutsättning anges att bebyggelsen inom området, trots det lägre kravet vid ändringen, ändå får långsiktigt godtagbara egenskaper.

[18] 14 kap. 8 § PBL

[19] Grundläggande krav för bestämmelser av detta slag återfinns i 3 kap. 15 § PBL där tomter som tas i anspråk för bebyggelse regleras.

bud eller att en fastighetsägares utfart ska flyttas ut mot allmän plats. En bestämmelse om stängsel förutsätter att den införs av säkerhetsskäl.[20]

8. placering och utformning av parkeringsplatser, förbud att använda viss mark eller byggnader för parkering samt skyldighet att anordna utrymme för parkering, lastning och lossning enligt 3 kap. 15 § första stycket 6

Punkt åtta medger bestämmelser om var parkeringsplatser ska lokaliseras och hur de ska utformas storleksmässigt, varvid det även går att bestämma den mark och de byggnader som inte får utnyttjas som parkering.

Det går genom bestämmelser enligt punkt åtta även att förskriva skyldighet för en fastighetsägare att ordna parkerings-, lastnings- och lossningsutrymme enligt vad som följer av 3 kap. 15 § PBL, såväl inom som utom detaljplaneområdet.

9. tillfällig användning av mark eller byggnader, som inte genast behöver tas i anspråk för det ändamål som anges i planen

För de fall där ett markområde eller en byggnad inte omedelbart behövs för det användningsätt som anges i planen kan läggas in bestämmelser om tillfällig användning för annat ändamål. Som framgår av 5 kap 6 § PBL ska tiden för den tillfälliga användningen framgå av planen och vara högst tio år. För att det ska räknas som tillfällig användning bör det föreligga sådana förutsättningar av teknisk och ekonomisk art att den tillfälliga användningen verkligen upphör vid utgången av tiden. Som ett exempel på tillfällig användning kan nämnas allmän platsmark som under en tid får användas till parkeringsutrymme. Bestämmelser om tillfällig användning ska normalt sett vara en förmån för berörda markägare och det förutsätts att bestämmelser inte meddelas mot deras vilja.

10. markreservat för allmänna ledningar, energianläggningar samt trafik- och väganordningar

Det går med stöd av punkt tio att reservera mark för infrastruktur inom kvartersmark. Detta kan göras för allmännyttiga ledningar, energianläggningar[21] och trafikanläggningar som gång- och cykelvägar. För allmänhe-

[20] Boverket (2002) *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser.* s.98

[21] Med energianläggning menas bland annat anläggningar för värmelagring och värmeproduktion

tens kommunikationsstråk är dock huvudalternativet att dessa ska utgöra allmän plats. Men, i de fall enskilt nyttjande/byggande i ett plan ska kombineras med exempelvis en allmän gångbro/tunnel i annat plan så kan punkt tio användas.

11. skyddsanordningar för att motverka störningar från omgivningen och, om det finns särskilda skäl, högsta tillåtna värden för störningar genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat liknande som omfattas av 9 kap. miljöbalken,

Punkt elva möjliggör bestämmelser om skyddsanordningar och, om det finns särskilda skäl, gränser för tillåtna störningsnivåer av miljöfarlig verksamhet.

Skyddsanordningar kan utgöras av t.ex. vallar, murar eller vegetation. Syftet med skyddsanordningar är att se till så den avsedda markanvändningen utformas på ett godtagbart sätt med hänsyn till kraven på säkerhet, hälsoskydd och bra yttre miljöförhållanden.[22] Bestämmelser om skyddsanordningar kan aktualiseras vid verksamheter som är störande i sig eller vid störningskänsliga verksamheter.

Med planbestämmelser kan anges högsta tillåtna värden för störningar genom luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller annat liknande som omfattas av miljöbalkens nionde kapitel. Syftet är att likt skyddsanordningar trygga den miljö som eftersträvas i detaljplanen. Bestämmelser om gränsvärden riktar sig mot såväl störningar i planområdet som störningar från omgivningen. Dvs, en planbestämmelse om störningsgränser träffar alla i omgivningen, även utanför det aktuella planområdet.

Förutsättningen för en bestämmelse om störningsgränser är att särskilda skäl föreligger inom området. Det kan t.ex. vara så att vissa specifika miljöförhållanden avgjort lokaliseringen av en verksamhet, och för att trygga dessa förhållanden så kan regler om gränsvärden för störningar tillämpas. Verksamheter som avses att skyddas kan t. ex. vara ett känsligt laboratorium, men även bostäder av olika slag kan avses. .

[22] Vid planläggning av störningskänsliga områden kan, förutom skyddsanläggningar, även införas skyddsområden med stöd av 5 kap. 3 § p.2 PBL eller bestämmelser om byggnadstekniska åtgärder enligt 5 kap. 7 § p.4 PBL.

12. principerna för fastighetsindelningen och för inrättande av gemensamhetsanläggningar

Det går att styra t.ex. storleksgränser för tomter och ange riktlinjer för hur gemensamhetsanläggningar ska inrättas med avseende på placering och utformning.[23]

13. skydd för sådana allmänna platser som kommunen är huvudman för och som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt

Punkt 13 innebär att det kan meddelas bestämmelser om skydd för allmänna platser av samma karaktär som åsyftas i punkt sex, med skillnaden att här avses platser med kommunalt huvudmannaskap.

2st. I detaljplanen får även bestämmas om exploateringssamverkan enligt 6 kap. 2 §. Om en detaljplan antas efter det att ett exploateringsbeslut enligt lagen (1987:11) om exploateringssamverkan har vunnit laga kraft, skall det anges i planen om den skall genomföras enligt nämnda lag. Om mark skall tas i anspråk från någon fastighet vars ägare inte deltar i samverkan, skall planen innehålla en uppgift om det.

Det andra stycket i paragrafen avser fallet då lagen (1987:11) om exploateringssamverkan, ESL, ska utnyttjas vid planegenomförande. En detaljplan ska i dessa fall, om den antas efter ett exploateringsbeslut, innehålla en bestämmelse som klargör att planen ska genomföras enligt ESL.

3st. Planen får inte göras mer detaljerad än som är nödvändigt med hänsyn till syftet med den. Bestämmelser som närmare reglerar möjligheterna att bedriva handel får meddelas endast om det finns skäl av betydande vikt.

I det tredje och sista stycket finns två bestämmelser. Det är först en generell regel att detaljeringsgraden inte får vara högre än vad som är nödvändigt utifrån planens syfte. Alltså, bestämmelserna ska vara nödvändiga för att nå det syfte som anges i planbeskrivningen. Den andra regeln rör planer som innehåller ändamålet handel. Om det finns skäl av ”betydande vikt” är det – enligt förarbeten till den aktuella paragrafen – möjligt att i en detaljplan precisera om handelsändamålet avser partihandel eller de-

[23] Anläggningslagens båtnads- och väsentlighetsvillkor för gemensamhetsanläggningar kan prövas i en fastighetsplan som upprättas parallellt med detaljplanen. Dessa villkor kan inte prövas i detaljplanen.

taljhandel. Inom detaljhandel är det dessutom tillåtet att skilja mellan handel med livsmedel och handel med skrymmande varor.[24] Ett skäl av ”betydande vikt” är ett starkt krav och det är upp till kommunen att visa varför en reglering behövs.

5 kap 8 § PBL

> **I detaljplanen får det bestämmas att bygglov inte skall ges till åtgärder som innebär en väsentlig ändring av markens användning förrän….**

Första meningen 5 kap. 8 § klargör att det i en detaljplan går att införa bestämmelser om att bygglov, för en i sig planenlig ändring av markanvändningen, inte ska lämnas innan vissa villkor infriats. Dessa möjliga villkor räknas därefter upp i punkterna 1 – 4.

En detaljplan som till största del reglerar befintlig markanvändning kan inte innehålla bestämmelser av detta slag utan det förutsätts att den aktuella planen tillåter en väsentligt ändrad markanvändning, som i sin tur ställer krav på de villkorade åtgärderna. Ett exempel på vad som innefattas av uttrycket ”väsentlig ändring av markens användning” är när bostäder uppförs i ett tidigare obebyggt område.

1. **en viss trafik-, vatten-, avlopps- eller energianläggning som kommunen inte skall vara huvudman för har kommit till stånd**

Genom första punkten kan bestämmas att bygglov inte lämnas förrän en viss trafik-, vatten-, avlopps-, eller energianläggning med en icke kommunal huvudman tillkommit. En bestämmelse av detta slag kan alltså införas enbart i de fall då kommunen inte ska vara huvudman för den avsedda anläggningen.

2. **en viss byggnad eller anläggning på tomten har rivits, byggts om eller fått den ändrade användning som anges i planen eller utfarten eller annan utgång från fastigheten har ändrats**

Denna typ av villkor kan bli aktuellt t. ex. vid omvandling av fritidshusområden, där gamla hus måste rivas/ändras om nya ska kunna tillåtas. Punkten innehåller därutöver ytterligare ett möjligt villkor om att en utfart eller annan utgång ska ha ändrats innan bygglov lämnas.

[24] Boverket (2002) *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser.* s.90

3. **ett beslut om antagande av en fastighetsplan som är förutsatt i detaljplanen har vunnit laga kraft eller fastighetsplanen får genomföras efter ett förordnande enligt 13 kap. 8 § andra stycket**

Den tredje punkten avser situationer där ändamålet med en detaljplan endast kan uppfyllas genom att fastighetsbildning sker på ett speciellt sätt, eller att en viss gemensamhetsanläggning bildas. För att säkerställa detta upprättas en fastighetsplan varefter bygglov kan villkoras med att fastighetsplanen vinner laga kraft.

4. **en markförorening har avhjälpts, om markens lämplighet för byggande kan säkerställas med det.**

Punkt fyra[25] medger villkor om att en markförorening inom ett planområde ska ha avhjälpts innan bygglov ges. Ett villkor av denna typ kräver att kommunen kan visa att marken i och med den villkorade åtgärden blir lämplig att bebygga. Det måste alltså redan vid upprättandet av planen ha utförts de analyser som behövs för att avgöra om föroreningar finns i området och att marken efter avhjälpandet av dessa blir lämplig för bebyggelse.

[25] Punkten infördes 1 januari 2008 för att genom detaljplan kunna ge exploatörer/markägare ett bindande besked om byggande innan kostnader lagts ned på rening av marken.

3 Planbestämmelser i praktiken

Föregående kapitel beskrev de lagregler om obligatoriska och frivilliga planbestämmelser som en kommun ska följa vid planläggning. I föreliggande kapitel redovisas hur stor del av vårt undersökningsmaterial som innehåller bestämmelser utanför eller i ytterkant av de ramar som lagen anger.

Kategorisering av fel

Som tidigare framgått är det ett flertal krav som ska uppfyllas för att en detaljplan ska vara helt i enlighet med kraven i PBL. Planbestämmelserna ska inte vara mer detaljerade än vad som krävs med hänsyn till planens syfte, vara entydiga och enkla att förstå och därför inte innehålla hänvisningar till omfattande dokument samt sist men inte minst, ha stöd i 5 kap. 3-8 §§ PBL.

En granskning med syfte att i en objektiv mening slå fast hur många bestämmelser som faller utanför ramarna är inte möjligt. Hur pass bra en bestämmelse uppfyller kravet på tydlighet beror på vem läsaren är, hur pass bra förklaring som ges i planbeskrivningen m.m. Och när passeras gränsen då detaljeringsgraden är högre än planens syfte? I fråga om tydlighet har vi därför begränsat undersökningen till att lyfta fram bestämmelser som vi bedömt att flertalet läsare med säkerhet skulle anse otydliga. Frågan om en bestämmelse är alltför detaljerad har vi helt lämnat utanför denna studie.

Utöver förekomst av otydliga bestämmelser har undersökts hur ofta det händer att bestämmelser *saknar stöd i 5 kap. 3-8 §§ PBL*. Även i detta fall finns givetvis ”gråzoner” eftersom rättspraxis och motivuttalanden i lagens förarbeten inte täcker in alla förekommande varianter av bestämmelser. En särskild svårighet är bestämmelser om tekniskt utförande. Sådana är tillåtna om det råder speciella förhållanden på platsen.[1] För att bedöma lagligheten hos sådana bestämmelser skulle krävas ingående studier av planhandlingar utöver karta och bestämmelser och kanske i vissa fall besök på platsen. Vi har därför valt att inte granska sådana bestämmelser närmare och i statistiken redovisat samtliga dessa som ”lagenliga”, trots

[1] Se kapitel 2 i denna rapport, vid behandling av 5 kap. 7 § p. 4.

att det i enstaka fall har noterats bestämmelser om tekniskt utförande utan synlig koppling till förhållanden på platsen,

Mot bakgrund av det som nämnts ovan har materialet delats upp i fyra kategorier av fel. Dels en kategori med bestämmelser utan lagstöd, dels tre kategorier med bestämmelser som av olika skäl inte uppfyller kravet på tydlighet. I de fall då en bestämmelse tillhör fler än en felkategori har den placerats i den kategori där bestämmelsen tydligast hör hemma. En bestämmelse som saknar lagstöd och samtidigt är otydlig har lagts i den förstnämnda kategorin, eftersom vi bedömt att avsaknad av lagstöd är ett allvarligare fel.

Kategori A – saknar lagstöd

Kategorin utgörs av olika typer av bestämmelser som har gemensamt att de saknar laglig grund. Det handlar till största del om bestämmelser som innehåller krav på en varierande flora av procedurer, utredningar och samråd, vanligen inför eller under byggandet. Sådana ”procedurregler” kan inte utgöra bestämmelser i en detaljplan. I och med att en detaljplan vinner laga kraft klargörs att marken är lämplig för den användning som anges i planen.[2] Utredningar som behövs för att säkerställa att så är fallet, exempelvis markundersökningar, ska ha skett i samband med planläggningen. Vidare kan inte procedurerna vid bygglovsprövning och byggsamråd regleras med planbestämmelser.

Exempel på felaktiga planbestämmelser i studerade planer:

Geoteknisk och byggnadsteknisk undersökning skall genomföras innan byggnation för att säkerställa konstruktion och bärighet

I samband med byggsamråd skall särskild bullerutredning redovisas som visar hur planens krav på bullerskydd klaras

Ventilation skall utformas i samråd med räddningstjänsten

Grundläggnings- och markarbeten ska utföras på ett sätt som inte äventyrar stabiliteten. Kontrollmätningar avseende jordrörelser (och vibrationer) och portryck ska utföras vid pålningsarbeten

[2] Undantaget möjligheten att enligt 5 kap. 8 § PBL bestämma att bygglov inte ges förrän en viss känd markförorening åtgärdats (se ovan kapitel 2).

Åtgärder som berör byggnadens planlösning, förändring i stomme liksom byggnadens exteriör skall föregås av samråd med antikvarisk expertis

Undersökningar av markföroreningar skall göras i samband med byggsamrådet inom fastigheten X

Bestämmelser om villkorad byggrätt är en annan typ av felaktiga bestämmelser. En sådan bestämmelse måste ha stöd i 5 kap. 8 § PBL. Avses något annat villkor är bestämmelsen felaktig.

Exempel

Bygglov får inte medges för villafastigheter inom angivet område innan skyddsvall och skyddsplantering mot hästar anlagts mitt för fastigheten X

Bygglov för ny byggarea förutsätter anslutning till kommunens VA-anläggning enligt redovisning i planbeskrivningen samt att markarbetena är utförda enligt plan- och genomförandebeskrivningens anvisningar avseende vattenavrinning

Bygglov ska ges först när kompletterande undersökningar och provtagningar visat att förekomst av föroreningar, vars halter bedöms utgöra risk för människors hälsa och miljö, inte finns eller har åtgärdats

I kategori A ingår även bestämmelser om att tillåtligheten av en viss åtgärd görs beroende av tillstånd från annan myndighet eller medgivande av granne. Dessutom ingår otillåtna krav på lovplikt. Även bestämmelser som utformats som rena upplysningar samt övriga enstaka bestämmelser där lagstöd inte gått att finna, och ingen annan kategori varit lämplig, har placerats i kategori A.

Exempel

Bygglov förutsätter tillstånd hos länsstyrelsen på grund av skyddade fornlämningar på fastigheten.

Förråd får placeras vid fastighetsgräns efter grannes medgivande

Bygglov krävs för följande åtgärder:
- Nybyggnad av skärmtak.
- Nybyggnad av skorstenar, huvar o. dyl.
- Uppsättning av utvändiga markiser och persienner

Gödselhantering ska ske enligt planbeskrivning

Vid allt schaktningsarbete inom området skall särskild hänsyn tas till närheten av områden med slamdeponi

Ledningsägarens krav på tillgänglighet till kablar skall tillgodoses

Kommunen har rätt och skyldighet att lösa in allmän platsmark

För huvudgatan är Vägverket väghållare

Planavgift ska tas ut i samband med bygglov

Förekomst av kategori A i undersökningsmaterialet

I undersökningsmaterialet påträffades totalt 171 fel som föll under kategori A och antalet detaljplaner som innehöll åtminstone ett av förevarande fel uppgick till 116. Av undersökningsmaterialet som totalt var 390 planer innehöll följaktligen 30 % minst en felaktig bestämmelse från kategori A.

Kategori B – otydlighet/ytterligare prövningar

I denna kategori ingår bestämmelser som visserligen tar sikte på sådant som i sak är möjligt att reglera men som utformats med innebörden att de kräver ytterligare prövning – vilket leder till otydlighet. Bestämmelser med denna utformning var accepterade i den lagstiftningen som föregick PBL.[3] Idag finns inte något stöd för sådana bestämmelser. Detaljplanen ska klargöra markens tillåtna användning. Detta motverkas av bestämmelser om åtgärder som *kan* få utföras efter ytterligare prövningar.[4]

Exempel

Bostäder samt handel/kontor i bottenvåning och första våning, övriga verksamheter kan tillåtas i den omfattning som byggnadsnämnden prövar lämpligt

Burspråk får skjuta utanför angiven byggrätt i den omfattning och på det sätt som byggnadsnämnden finner lämpligt

3 Boverket (2002) *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser.* s.66

4 En annan sak är att det vid bygglovsprövning kan ställas krav på hur en i planen tillåten åtgärd utförs, jämför 8 kap. 11 § PBL

Bostadsändamål. Inom området skall transformatorstationer för el/tele samt pumpstation för vatten och avlopp anordnas där så prövas lämpligt. Inom området får även källsortering av hushållssopor anordnas på kvartersmark där så prövas lämpligt. Inom området är det möjligt att anordna förskola där så prövas lämpligt

Mindre avsteg från angivna byggrätter tillåts i den omfattning stadsbyggnadsnämnden finner lämpligt

Förekomsten av kategori B i undersökningsmaterialet

Här påträffades 44 bestämmelser av kategori B. Av det totala antalet detaljplaner var det 27 st som innehöll en eller flera bestämmelser av kategori B vilket innebär ca 7 % av planerna.

Kategori C – otydlighet/vaga formuleringar

Här innefattas bestämmelser som, i likhet med kategori B, är i sak lagenliga men alltför otydligt formulerade. Som tidigare nämnts är frågan om vad som ska klassas som otydligt tämligen subjektiv. I denna rapport har en ”snäll” avgränsning gjorts så att endast bestämmelser som är uppenbart otydliga har lagts till kategori C. Det handlar till stor del om bestämmelser som avser att begränsa störningar från industri till omgivningen eller åtgärder varvid särskilda, tämligen oklara, aspekter ska beaktas. Ska en bestämmelse i syfte att reglera störningar införas så måste gränser för störningen specificeras och ska en särskild åtgärd utföras så måste det tydligt framgå vad som avses.

Exempel

..detaljer såsom skyltar, markiser… ska utformas med omtanke

Markytan ska förses med miljöskapande vallar

Verksamheten får inte vara störande för omgivningen

Särskild omsorg bör ägnas fasadernas material, form och färg med hänsyn till planområdets strategiska stadsläge och omgivande bebyggelse och miljö

Ny byggnad ska ges en utformning som väl anpassas till den kulturhistoriska miljön

Fasader ska utformas på ett estetiskt tilltalande sätt

Förekomst av kategori C i undersökningsmaterialet

Sammanlagt påträffades 183 bestämmelser med oklara formuleringar i 125 olika planer, vilket är ca 32 % av alla studerade detaljplaner.

Kategori D – otydlighet/hänvisningar

Här ligger bestämmelser som innehåller hänvisningar till andra dokument eller hänvisning till andra lagar. Här återfinns dessutom bestämmelser som endast säger att ett visst lagrum ska följas, exempelvis att en byggnad omfattas av kraven i 3 kap. 10 § PBL. Likt kategori B och C har bestämmelserna i kategori D bedömts vara alltför oklara för att uppfylla lagens krav på tydlighet.

Vad gäller hänvisning till andra dokument bör påpekas att enligt 5 kap. 9 § PBL består en detaljplan av ”en plankarta och en särskild handling med bestämmelser”. Plankarta och bestämmelser får dock sammanfogas till ett dokument om planens innehåll ändå framgår tydligt. Endast dokument/ text som utgör ”bestämmelser” har rättsverkan. I de fall en bestämmelse innehåller hänvisning till text eller illustrationer i ett annat dokument gäller lagens krav på tydliga bestämmelser givetvis även dessa formuleringar trots att de finns i ett annat dokument. Frågan är hur långt man kan gå med hänvisningar utan att frångå lagens grundprincip att bestämmelsetext ska återfinnas i det dokument som har rubriken bestämmelser? Någon närmare vägledning finns inte i lagens förarbeten eller i rättsfall. Enligt Boverket kan hänvisningar göras, till en begränsad del av ett dokument, för att en bestämmelse inte ska blir allt för omfattande.[5]

I vår sammanställning har till kategori D räknats bestämmelser som hänvisar till dokument av större omfattning och därmed vanligtvis blir otydliga.

Eftersom planbeskrivningar har ingått i undersökningsmaterialet har hänvisningar till dessa, vilket det vanligtvis rör sig om, kunnat bedömas på

[5] Boverket. (2006) *PM om bestämmelser i detaljplan – Vad är möjligt och lämpligt att reglera.* s.10

följande förenklade sätt. Om planbeskrivningen som hänvisningen sker till överstiger fem sidor har bestämmelsen klassats som otydlig och lagts i kategori D. Har hänvisningen skett till andra dokument (gestaltningsprogram, miljöprogram, etc.), vilka inte ingått i studien, har bestämmelsen i samtliga fall bedömts som otydlig.

Exempel

Allmänna platser skall utformas i överensstämmelse med särskilt kvalitetsprogram

Byggnader, detaljer och gaturum är karaktärsdanande för området och viktiga för förståelsen av dess historia. Byggnader, detaljer och gaturum skall bevaras enligt planbeskrivning och gestaltningsprogrammet

Byggnad som omfattas 3:10, 3:12 och 3:13 § PBL

Fornlämningsområde som äger skydd enligt Kulturminneslagen, markarbeten och andra ingrepp kräver Länsstyrelsens tillstånd

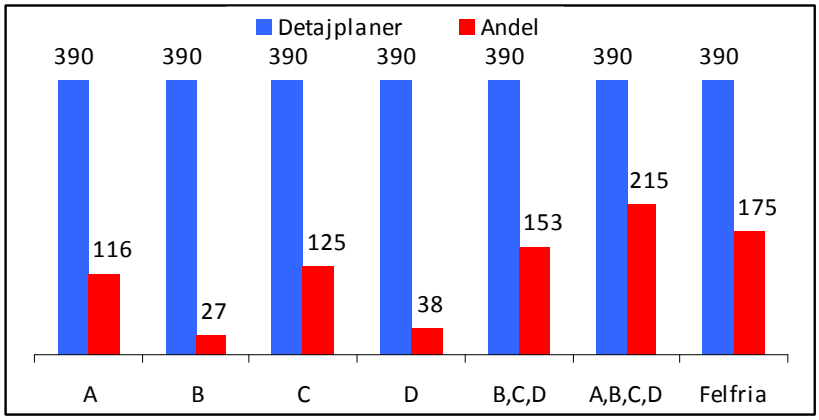
Verksamhet får inte vara störande för omgivningen, se planbeskrivningen

Förekomst av kategori D i undersökningsmaterialet

Totalt påträffades 63 bestämmelser med hänvisningar av de slag som utgör kategori D. Fördelat över 38 detaljplaner innebär detta en förekomst i ca 10 % av undersökningsmaterialet.

Det samlade resultatet

Syftet med studien har varit att få en bild av hur ofta det förekommer planbestämmelser som kan betecknas som felaktiga i den meningen att de saknar lagstöd eller är alltför otydliga för att uppfylla kraven i PBL. Som framgått har vi inte granskat bestämmelser om tekniskt utförande. Detta pekar mot en underskattning av antalet ”felaktiga” bestämmelser. Å andra sidan är det inte självklart att alla typer av bestämmelser som presenterats ovan ska ses som fel, åtminstone inte likvärdiga fel. Statistiken kanske inte borde innefatta bestämmelser som endast är upplysningar om andra bestämmelser. Sådana formellt felaktiga men oskyldiga bestämmelser har dock förekommit i liten omfattning och de förrycker inte helhetsintrycket. Med dessa förbehåll sammanfattas resultatet här.



Figur 3.1 *Förekomst av felaktiga bestämmelser.* Planer som innehåller bestämmelse av respektive kategori A – D, planer med någon otydlig bestämmelse (BCD), planer som har någon typ av felaktig bestämmelse (ABCD), planer som är ”felfria”.

Kategori A utgörs av bestämmelser som inte har stöd i 5 kap.3-8 §§ PBL. Närmare en tredjedel (30 %, 116 st) av planerna innehåller en eller flera bestämmelser som inte har stöd i lag.

Antalet planer som innehåller en eller flera otydliga bestämmelser av någon kategori (B, C eller D) är 153 st (39 %).

Den samlade bilden är att 215 av 390 studerade planer innehåller bestämmelser som tillhör någon av kategorierna A, B, C eller D. Dvs, *mer än hälften (55 %) av detaljplanerna innehåller bestämmelser som saknar lagstöd eller är otydliga.*

Sammanlagt 461 felaktiga bestämmelser påträffades. Av de totalt ca 7300 bestämmelser som fanns i planerna var alltså ca 6 % felaktiga.[6]

[6] Antalet bestämmelser räknades i varje plan, men då många bestämmelser är ”flera i en”-bestämmelser får totalsiffran ses som lite av en uppskattning.

4 Avslutande diskussion

Plan- och bygglagen anger vilka sorts bestämmelser som får finnas i en detaljplan[1] och ställer krav på bestämmelsernas tydlighet[2]. Efter att ha granskat 390 detaljplaner från olika delar av landet kan konstateras att ca en tredjedel (30 %) innehåller bestämmelser som saknar lagstöd. Dessutom innehåller många planer (39 %) otydliga bestämmelser. Sammantaget har drygt hälften av planerna en eller flera bestämmelser som saknar lagstöd eller är otydliga.

Resultatet väcker en del frågor och avslutningsvis lämnas här plats för en diskussion kring förekomsten av planbestämmelser som saknar lagstöd eller är otydliga. Är sådana ”felaktiga” bestämmelser något reellt problem? Varför finns de?

Är felaktiga planbestämmelser ett problem?

Tvister och överklaganden som avser detaljplaner förefaller mera sällan att handla om planbestämmelsernas laglighet eller tydlighet. Att planer ibland innehåller formellt felaktiga bestämmelser är därför kanske inte något större problem? Frågan kan ses från ett praktiskt perspektiv – drabbas fastighetsägare eller andra på något påtagligt sätt? Eller från ett rättsligt perspektiv med krav på korrekt hantering. Vi börjar med det senare.

Upprättande av detaljplan är myndighetsutövning. I de fall planmyndigheter lägger in bestämmelser som uppenbart saknar lagstöd är detta ”bristande myndighetsutövning”, som kan leda till skadestånd om någon påvisar skada av att bestämmelsen har följts. Även i de fall skada inte uppstår är det oacceptabelt att en planmyndighet inte håller sig till plan- och bygglagens regler. Att lagen inte följs är ett problem i sig för rättssystemets trovärdighet.

På vad sätt kan då felaktiga bestämmelser drabba olika parter? Först kan vi se på de felaktiga bestämmelser som istället borde ha utgjort endast upplysningar. Dessa bestämmelser avser t.ex. förhållanden som oberoende av planen gäller enligt andra regler. Planbestämmelser med sådan

[1] 5 kap. 3-8 §§ PBL
[2] 5 kap. 9 § PBL

innebörd leder inte till några förpliktelser och kan nog, i de flesta fall, anses oproblematiska för vanliga fastighetsägare eller exploatörer.

Det förekommer även en del bestämmelser som – trots att de i sak håller sig till sådant som kan regleras med PBL – faller på att de är otydliga. De är otydligt formulerade i sig, hänvisar till andra dokument eller anger enbart att en viss åtgärd kräver ytterligare prövning. Otydlighet kan vara till problem inte bara för berörda markägare utan även för andra som vill veta vad som är tillåtet. Dessutom kan otydliga bestämmelser orsaka problem för handläggare och nämndledamöter som prövar byggloven!

En annan kategori felaktiga bestämmelser ställer krav på ytterligare utredningar och procedurer i samband med att någon, i och för sig planenlig, åtgärd ska utföras. Dessa bestämmelser kan medföra stora ekonomiska åtaganden för en fastighetsägare eller en exploatör. Likaså kan bestämmelser om att bygglov inte ska medges innan en annan åtgärd är utförd leda till påtagliga ekonomiska konsekvenser.

Bestämmelser om tekniskt utförande av byggnader och mark kräver att det föreskrivna utförandet är en förutsättning för att bebyggelse ska vara möjlig på platsen. I sammanställningen av de studerade planbestämmelserna utelämnades felaktiga bestämmelser om tekniskt utförande, eftersom en heltäckande sådan granskning inte var möjlig inom ramen för denna studie. Dock ska understrykas att felaktiga bestämmelser med högre tekniska krav än det som gäller enligt lag och föreskrift, kan leda till betydande kostnadsökningar för fastighetsägare och byggföretag.

Orsaker till att felaktiga bestämmelser införs

Först ska kommenteras den kategori bestämmelser som bedöms vara otydliga därför att de anger att en viss åtgärd *kan* tillåtas. Det är inte svårt att förstå de bakomliggande orsakerna till att planbestämmelser utformas på detta flexibla sätt. Det speglar detaljplaneringens grundläggande dilemma – hur mycket ska låsas vid planens antagande och vilka ställningstaganden bör avvakta till dess att det finns ett slutligt förslag till byggande. En kompromiss kan då bli en plan som informerar om att en viss åtgärd inte är utesluten/förbjuden men inte heller garanterad.

Även kategorin ”vaga formuleringar” kan bland förklaras av att man vill ha en flexibel bestämmelse där ställningstagandet i fråga om detaljer

skjuts fram i tiden. En annan bakomliggande orsak är nog ofta att man inte har haft förmåga/resurser att precisera till exempel bestämmelser om byggnaders gestaltning och störningsnivåer från verksamheter – eller bedömt att sådana preciseringar är alltför kostsamma.

Den omvända situationen leder till bestämmelser som hänvisar till omfattande dokument med hög detaljeringsgrad. Vilket är utslag av höga ambitioner som man har svårt att ”reducera ner” till korta koncisa bestämmelser i PBL:s anda.

Oavsett att det i planeringens vardag finns sådana behov som antytts ovan måste planmyndigheterna arbeta utifrån de krav och begränsningar som ges av nuvarande lagstiftning. Varför hamnar man då ibland utanför lagen? Sker det medvetet eller omedvetet?

Vad gäller bestämmelser som saknar lagstöd kan de förklaras av dels bristande kunskap om 5 kap. 7-8 §§ PBL, dels att räckvidden hos dessa lagregler kan vara svår att fastställa även för den som studerar myndigheternas råd, förarbeten och rättspraxis. I vissa av de studerade planerna förefaller det emellertid som om planförfattaren inte alls tagit till sig principen att detaljplanernas möjliga innehåll begränsas av 5 kap. 7-8 §§, eftersom planen har bestämmelser som klart ligger utanför ramarna.

En annan bidragande orsak till i sak felaktiga bestämmelser kan vara att de har införts efter någon slags mall. Det kan tidigare ha funnits stöd för en bestämmelse om ett visst tekniskt utförande inom ett planområde med speciella förhållanden t. ex. vad gäller mark och berggrund. Bestämmelsen har därefter införts i efterföljande planer trots att förutsättningarna inte är uppfyllda i dessa fall.

Nyttjandet av mallar eller att planbestämmelser på annat sätt följer ”gamla vanor” kan även leda till fel i de fall förlagorna har bestämmelser som var accepterade i tidigare lagstiftning, men idag saknar lagstöd. En förvaltning eller en enskild planförfattare som har fortsatt att tillämpa gamla bestämmelser kan ha skapat en ”inomkommunal praxis” som lever vidare och tillämpas av efterföljande planförfattare, trots att det inte stämmer med gällande lag. Exempel på detta är bestämmelser med formulering att en viss åtgärd kan få utföras om byggnadsnämnden finner det lämpligt.

Ytterligare en möjlig orsak till ”fel” är att kommunerna anser att behovet av en bestämmelse är så stort att den införs trots medvetenhet om att den

inte följer lagen. Detta kan i praktiken vara oproblematiskt i många av de byggprojekt där markägare eller byggbolag varit med i processen och godtagit att byggande ska ske på det föreskrivna sättet. En exploatör som vet att en bestämmelse ligger utanför lagens ramar men som får bygga enligt sina önskemål förlänger inte planarbetet av formella skäl!

Slutligen, en annan väsentlig faktor är att någon statlig överprövning av en detaljplan med stöd av 12 kap. PBL inte är möjlig med hänvisning till formellt felaktiga bestämmelser. Detta medför att planer med felaktiga bestämmelser vinner laga kraft, såvida de inte överklagas av någon berörd part, eller överprövas av länsstyrelsen på materiella grunder. Att länsstyrelsen inte kan överpröva på formella grunder minskar sannolikt motivationen hos kommunerna att undvika fel.

Tänkbara förbättringar

Många felaktiga bestämmelser bör kunna undvikas genom mer utbildning av planhandläggare och ytterligare insatser vad gäller information och råd. Dessutom kanske någon del av lagtexten behöver förtydligas? Vi har inte några förslag i det avseendet utan överlämnar till andra att överväga behoven av tydligare lagregler. Däremot törs vi – mot bakgrund av undersökningens resultat – hävda att en möjlighet till statlig överprövning av detaljplaner på formella grunder bör övervägas.

Frågan om kontroll av planers laglighet berördes i samband med att nuvarande plan- och bygglagstiftning utformades. I lagrådsremissen föreslogs att länsstyrelsens kontroll skulle innefatta frågan om planen tillkommit i laga ordning.[3] I det slutliga förslaget togs detta bort, bland annat med motivet att statlig överprövning av formalia inte är motiverat ur rättssäkerhetssynpunkt och att formella fel bör hanteras genom överklagande.[4] På senare tid har frågan tagits upp av Boverket[5] som föreslår att länsstyrelsen får ett ökat ansvar för kontroll av formella fel. Detta föreslås ske dels genom ett större ansvar vid samråd och ett lagstadgat yttrande i samband med att en detaljplan ställs ut, dels genom en möjlighet att enligt 12 kap. PBL överpröva kommunala planbeslut på formella grunder.

[3] Lagrådsremiss 20 oktober 1983. *Förslag till ny plan- och bygglag.* s. 269

[4] Proposition 1985/86 *Ny plan- och bygglag. s.* 341

[5] Boverket. (2007) *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen.* s.55

En statlig överprövning på formella grunder – med rätt för kommunen att överklaga länsstyrelsen beslut – bör rimligtvis även leda till mer utvecklad rättspraxis, vilket på sikt ger kommunerna bättre vägledning i planarbetet.

Behövs fler frivilliga planbestämmelser?

Förekomsten av detaljplanebestämmelser utanför lagens ram kanske kan tas som tecken på att lagen bör kompletteras? Majoriteten av de felaktiga bestämmelserna har säkerligen införts med goda intentioner och i bakgrunden finns nog oftast goda argument för bestämmelserna. Samhället förändras och kommunernas detaljplanebestämmelser kanske är mer i takt med tiden än lagen? För att fånga in ett eventuellt behov av att öka på listan av tillåtna bestämmelser krävs dock ytterligare studier.

Referenser

Boverket. 2002. *Boken om detaljplan och områdesbestämmelser*.

Boverket. 2006. *PM om bestämmelser i detaljplaner – Vad är möjligt och lämpligt att reglera.*

Boverket. 2007. *Tydligare statligt ansvar i plan- och bygglagen.*

Boverket och Räddningsverket. 2006. *Säkerhetshöjande åtgärder i detaljplaner*.

Didón, L. U., Magnusson, L., Molander, S. 2008. *Plan- och bygglagen*. Norstedts Juridik. Stockholm.

Lagrådsremiss 20 oktober 1983. *Förslag till ny plan- och bygglag*.

Proposition 1985/86:1. *Ny plan och bygglag.*