



Remissvar

Utfärdat 2025-01-20

Diarienummer SBF-2024-01281

Handläggare

Emily Eidevåg och Inga Palmquist

Telefon: 031-368 16 53, 031-368 18 59

E-post: emily.eidevag@stadsbyggnad.goteborg.se

inga.palmquist@stadsbyggnad.goteborg.se

**Bilaga. Remissvar - Uppdrag om översyn av regelverket för
ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser
(Rapport 24:21)**

Sammanfattning

Göteborgs kommun ska yttra sig till Landsbygds-och infrastrukturdepartementet senast den 27 januari 2025. Yttrandet gäller de förslag som finns i *Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser (Rapport 24:21)* från Boverket. Remissvaret har hanterats av Stadsbyggnadsnämnden i Göteborg. Detaljplaneavdelningen tillsammans med utveckling och styrning, juridikenheten har tillsammans ansvarat för att fram remissvaret. Vid framtagandet av remissvaret har representanter från Enheten för Ärendehantering, Bygglov samt Geodata- och lantmäteriaavdelningen deltagit.

Nämndens synpunkter finns i denna bilaga. Synpunkterna har delats upp på olika teman och rubriker. Se innehållsförteckning nedan.

Innehåll

Bilaga. Remissvar - Uppdrag om översyn av regelverket för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser (Rapport 24:21).....	1
Övergripande svar	3
Ekonomiska konsekvenser för kommunen och tidsåtgång	3
Ekonomiska konsekvenser för fastighetsägare med flera	4
Lämplighetsprövning.....	5
Planprocesser – Förfaranden.....	5
Planbeskrivning	6
Äldre plantyper	7
Äldre bestämmelser som blir planbestämmelser och specialområden	9
Tolkning och digitalisering av gränser inför omvandling/ändring	11
Arkivfrågor	12
Överklagan	12

✓

Övergripande svar

Det är positivt att Boverket har utrett förutsättningarna för ändring av detaljplan och kommer med förslag till lagändringar för att förtydliga processen. Byggnadsnämnden har tidigare svarat på remissen *Föreskrifter och allmänna råd om detaljplan, dnr: 6352/2018*. I remissvaret från 18 juni 2019 framför byggnadsnämnden att arbete med vägledning av ändring av detaljplaner behöver tas fram skyndsamt för att det ska finnas möjlighet att hantera ändringar i detaljplaner med en digital redovisning från och med år 2022.

Stadsbyggnadsnämnden (nämnden) är positiv till förslag som främjar en enhetlig digital samhällsbyggnadsprocess med ett obrutet informationsflöde.

Nämnden är dock negativ till förslaget i dess nuvarande utformning och anser inte att förslaget svarar upp mot remissuppdraget då det finns fortsatta oklarheter som behöver utredas vidare. Nedan följer synpunkter på *Uppdrag om översyn av regelverk för ändring av detaljplan och av olagliga planbestämmelser (Boverket Rapport 2024:21)* som behöver beaktas i det fortsatta arbetet.

Då det finns oklarheter kopplade till bland annat överklagan, lämplighetsprövningen, hantering av äldre detaljplaner samt ekonomiska konsekvenser för kommuner och fastighetsägare är förslaget inte redo att implementeras. Nämnden menar att ytterligare konsekvensutredningar krävs. För att det ska vara möjligt att få en helhetsbild av förslaget och påverka det fortsatta arbetet krävs ytterligare en remissomgång före det att ändringarna i plan- och bygglagen träder i kraft.

Ekonomiska konsekvenser för kommunen och tidsåtgång

Planarbetet vid ändring av detaljplan kommer att bli dyrare för exploatörer då underliggande detaljplan behöver digitaliseras, beskrivning av tolkningar ska tas med i planbeskrivningen och hela den gällande planbeskrivningen ska lyftas in i den kompletterande planbeskrivningen. Detta ökar antalet timmar för planarbetet.

Boverket beskriver att den totala tiden som krävs för digitalisering av varje detaljplan är ca 12 till 14 timmar. Nämnden har i sitt projekt Digitalisering av detaljplaner (DAD) testat att digitalisera åtta detaljplaner. De åtta detaljplaner som testdigitaliserades under projektet tog mellan 10-71 timmar att digitalisera. De detaljplaner som testdigitaliserades är mindre till medelstora. De största detaljplanerna som finns i Göteborg uppskattas ta betydligt längre tid att digitalisera. Sweco skriver i ett blogginlägg gällande sitt arbete med AI att de uppskattar att det tar mellan 5 och 90 timmar för en kommun att digitalisera en detaljplan. Nämndens uppfattning är därmed att den uppskattade tiden som Boverket uppger inte är realistisk och att tidsåtgången är betydligt större, vilket i sin tur påverkar kostnaderna för arbetet.

Boverket uppger en antagen lönekostnad inklusive sociala avgifter på 770 kr per timme och att digitaliseringsarbetet av varje detaljplan är ca 12-14 timmar. Nämndens avgift är år 2025 1455 kr per timme. De indikationer som finns gällande kostnad för digitaliseringen kan därmed ligga på mellan 10 550 kr och 130 950 kr per detaljplan. Detta är en kostnadsökning för planarbetet som tillkommer utöver de timmar som planhandläggningen tar.

W

I rapporten anges att utöver den befintliga informationen i planbeskrivningen så ska planbeskrivningen ange hur den gällande planen har tolkats vid omvandlingen. Även detta moment innebär en utökning av handläggningen vid ändring av detaljplan och omvandling av detaljplan som innebär att tidsåtgången och kostnaden för planarbetet ökar.

Boverkets förslag innebär att kommunen ska få finansiera arbetet med planer som innebär omvandling eller ändring genom en planavgift. Nämnden menar att detta medför konsekvenser. Huvudregeln är att den som söker bygglov får betala varje gång denne har nytta av detaljplanen. Några kan få betala flera gånger men har nytta av detaljplanen varje gång. Om det ska hanteras på något annat sätt så måste det framgå av nämndens taxa. Planavgift utgår från schablonberäkning av vad det kostar att ta fram detaljplaner, inte vad kostnaden för en enskild plan är. Detta medför att nämnden kan behöva arbeta med att justera sin taxa.

Nämnden ser också att förslaget innebär risk för fler domstolsprocesser. Dels gällande överklaganden vid tolkning vid omvandling av detaljplan, dels gällande vem som ska bära kostnaden för digitaliseringen.

Ekonomiska konsekvenser för fastighetsägare med flera

I konsekvensbeskrivningen av förslaget uppges att förslaget inte får några direkta konsekvenser för övriga aktörer, såsom fastighetsägare och privatpersoner. Nämnden menar att det finns ekonomiska konsekvenser för fastighetsägare som är svåra för den enskilde att överblicka. Kostnad för digitalisering av en detaljplan föreslås att tas ut som en planavgift i samband med att bygglov beviljas. Om en fastighetsägare exempelvis söker bygglov för tillbyggnad av ett uterum som omfattas en större detaljplan som har omvandlats så riskerar fastighetsägaren att få betala en stor planavgift i samband med sitt bygglov. Vilket blir en avgift som är svår att förutse för enskilda fastighetsägare.

Att ta ut planavgift för omvandling av detaljplaner i samband med bygglov innebär också en ökad risk för överklagade fakturor.

För att säkerställa kvalitén på plankartan vid omvandling eller ändring av detaljplan kan osäkra fastighetsgränser behöva fastighetsbestämmas. Detta är en åtgärd som bekostas av berörda fastighetsägare även om kommunen tagit initiativet till åtgärden. Detta innebär att fastighetsägare kan få oväntade kostnader för något som de inte har efterfrågat och inte heller ser något behov av och kan resultera i att antalet överklagade fakturor inom förrättningsverksamheten ökar.

Förslaget att ersätta 39 § byggnadsstadgan med en planbestämmelse kan innebära att befintliga byggnader anses planstridiga, vilket sannolikt påverkar värdet på såväl byggnaden som fastigheten i stort. Bygglov som beviljats med stöd av 5 punkten med en placering som inte rakt av följer 39 § byggnadsstadgan och där byggnadsnämnden prövat det lämpligt och medgivit ett undantag ska anses vara planenliga. Det är mycket vanlig förekommande att sådana avsteg finns i framför allt äldre beslut om lov där exempelvis komplementbyggnader placerats närmare gräns än tillåtet med grannens godkännande. Med införandet av den föreslagna planbestämmelsen skulle dess byggnader bli planstridiga och behöva prövas enligt förutsättningarna i 9 kap 30 a § i samband med bygglov. Att placeringen kan ses som en sådan liten avvikelse och som är förenlig med planens syfte som anges i 9 kap 31 b § är inte givet. Förslaget innebär därmed en

försämring för den enskilde med risker för stora både ekonomiska och praktiska konsekvenser.

Det samma gäller befintliga byggnader som omfattas av den äldre bestämmelsen "*där byggnadsnämnden så prövar lämpligt*". Förslaget innebär därmed även i detta avseende en försämring för den enskilde med risker för stora både ekonomiska och praktiska konsekvenser. Se mer under rubriken *Äldre bestämmelser som blir planbestämmelser*.

Lämplighetsprövning

I Boverkets uppdrag beskrivs att Boverket ska analysera förutsättningarna för ett effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert ändringsförfarande. I rapporten beskrivs att en svårighet med ändring av detaljplan handlar om lämplighetsprövningens omfattning till exempel hur stora ändringar som är lämpliga att hantera och vad som behöver prövas. Nämnden finner dock inte att detta problem hanteras i rapporten och det finns inte heller förslag på hur detta ska förtydligas eller åtgärdas.

Boverket föreslår inte någon förändring av lämplighetsprövningen då den utgör grunden vid detaljplanering och att det därför är viktigt att inte frångå denna princip genom att begränsa lämplighetsprövningen.

Nämnden instämmer i att lämplighetsprövningen behöver kvarstå vid ändring av detaljplan men däremot så behövs det förtydliganden gällande vad som prövas vid ändring av detaljplan och vilka underlag som behöver tas fram för prövningen.

Som exempel på detta kan beskrivas att nämnden har hanterat ett antal ärenden gällande ändring av detaljplan för att inreda bostäder på vindar i befintliga flerbostadshus. Gällande detaljplaner har i dessa fall angett användningen bostäder men haft egenskapsbestämmelser som anger att vind ej får inredas, alternativt begränsat antalet lägenheter i byggnaden. Nämndens uppfattning har i dessa fall varit att användningen bostäder är lämplig på platsen och att förutsättningarna för att tillåta bostäder är utredda i gällande detaljplan. Vid samråd har dock Länsstyrelsen menat att utredningar avseende buller, luft och markföroreningar krävs då ändringen av detaljplanen innebär en utökning av antalet bostäder, även om bostäderna tillkommer i befintlig byggnad. Detta har lett till att planprocesserna har tagit längre tid och att det blir otydligt för nämnden samt för byggherrar och exploatörer vilket material som krävs för att genomföra planprocessen samt vilka kostnader som är kopplade till detta. Vidare finns det också oklarheter gällande hur statliga intressen så som riksintressen för kulturmiljövården ska hanteras vid ändring av detaljplan, se mer under rubriker *Planförfaranden*.

För att uppfylla uppdragets intentioner om att uppnå ett effektivt, ändamålsenligt och rättssäkert ändringsförfarande behövs ytterligare konsekvensutredningar och vägledning gällande lämplighetsprövningen. En sådan konsekvensutredning behöver skickas ut på remiss för möjlighet att lämna synpunkter Detta behöver genomföras före det att lagändringarna träder i kraft.

Planprocesser – Förfaranden

Boverket skriver i konsekvensutredningen att "*Ett utökat förfarande borde i de flesta fall inte vara aktuellt vid ändring av detaljplan eftersom sådana planärenden sannolikt är för omfattande för att behandlas som en ändring.*". Vidare beskriver Boverket att ändring av detaljplan exempelvis kan användas för att föra in bestämmelser om skydd av

kulturmiljöer. Nämnden menar att det i dagsläget finns oklarheter gällande vilket förfarande som ska tillämpas vid ändring av detaljplaner som omfattar kulturmiljöer.

I mål nr P 184-23 från mark- och miljödomstolen i Vänersborg gällande *Ändring av del av detaljplan för område söder om Första Långgatan inom stadsdelen Masthugget i Göteborg (hotell vid Tredje Långgatan)* så upphävdes ändringen av detaljplanen på grund av att den borde ha hanterats med utökat planförfarande och antagits av kommunfullmäktige. Domen har inte fått prövningstillstånd, se Mark- och miljööverdomstolens mål P 4370-24 från 2024-10-23.

I andra ärenden har nämnden har tillämpat standardförfarande när det funnits skäl att ändra en detaljplan i syfte att skydda kulturmiljö. se bland annat *Ändring av del av detaljplan för servicelägenheter och ålderdomshem vid Bangatan (Gathenhielska trädgården och Söderlingska parken) inom stadsdelen Majorna* mål P 2793-21 från 2022-02-01 från mark- och miljödomstolen i Vänersborg. Mark- och miljödomstolen ansåg då att det var korrekt val av planförfarande och fastställde nämndens antagandebeslut. Klagandena fick inte heller prövningstillstånd i högre instans, se Mark- och miljööverdomstolens mål P 1910-22 från 2022-08-23.

I Boverkets vägledning gällande val av planförfarande beskrivs att förändringar av vissa betydelsefulla kulturmiljöer, liksom miljöer eller byggnadsverk som har ett stort lokalt intresse kan också vara av betydande intresse för allmänheten vilket tyder på att utökat planförfarande ska tillämpas.

I nuvarande vägledning på Boverkets hemsida står följande under rubriken: Process vid ändring av detaljplan: ”*Ändringar som innebär en betydande miljöpåverkan, har betydande intresse för allmänheten eller är i strid med översiktsplanen är sannolikt för omfattande för att behandlas som en ändring av detaljplan.*”

Många av landets stadskärnor ligger inom riksintresse för kulturmiljövården. Praxis tyder på att riksintresset ska prövas om skydds- och varsamhetsbestämmelser införs vid ändring av detaljplan. Vilket i sin tur innebär att ärendet bör hanteras med utökat förfarande. Det innebär också att behovet av kunskapsunderlag och utredningar avseende påverkan på riksintressen för kulturmiljövården behöver tas fram i samband med ändring av detaljplan.

Utifrån nuvarande information från Boverkets och rättsfall finns det otydligheter och risker för kommunerna att arbeta med ändring av detaljplan för att införa skydds- och varsamhetsbestämmelser. Nämnden efterfrågar ytterligare konsekvensbeskrivning av detta från Boverket samt tydligare vägledning. Frågan om förfarande för ändring av detaljplan som berör kulturmiljöer och riksintressen för kulturmiljövården behöver klargöras före det att lagändringarna genomförs.

Planbeskrivning

Enligt förslag till ändring av 4 kap. 33 c § så ska beskrivning av tolkningar tas med i planbeskrivningen och om den gällande planen har en planbeskrivning, ska informationen i den redovisas i den nya planbeskrivningen.

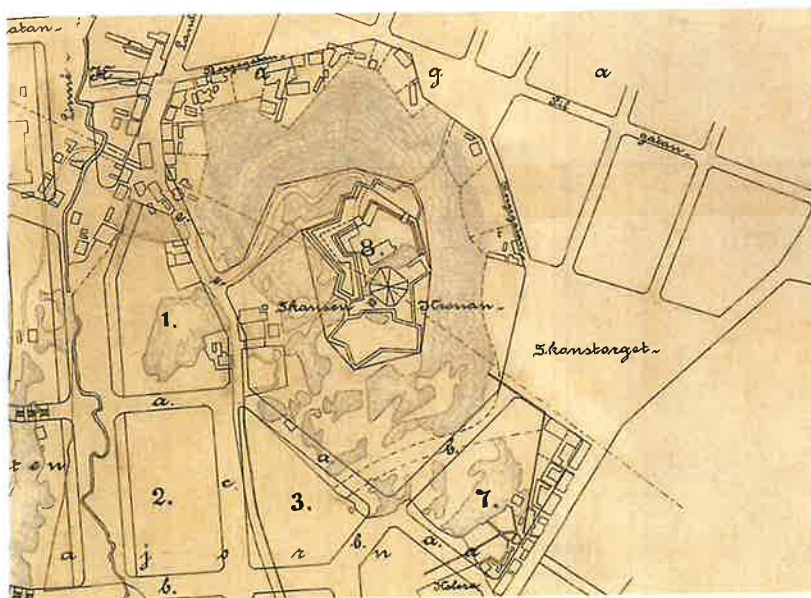
Boverket nämner att gällande planbeskrivning exempelvis skulle kunna hanteras genom att text och bild skannas digitalt och förs in som ett avsnitt i planbeskrivningen. Många ändringar av detaljplaner görs på äldre stadsplaner eller detaljplaner. Deras

planbeskrivningar skiljer sig ofta avsevärt från dagens, det kan därför vara svårt att lyfta in den gällande planbeskrivningen och få en sammanhållen helhet i planbeskrivningen. Det är inte givet att den information som ska anges i en planbeskrivning upprättad enligt Boverkets föreskrifter finns med i en äldre stadsplan, avstyckningsplan, generalplan eller byggnadsplan. Syftet med dessa äldre planer är sällan tydligt definierat och genomförandedelarna är inte beskrivna på samma sätt som i detaljplaner upprättade med plan- och bygglagen. Då syftet sällan är tydligt definierat i de olika äldre plantyperna kan det även vara svårt att avgöra om syftet motverkas eller inte vid en ändring av detaljplan.

Om Boverkets föreskrifter och allmänna råd om planbeskrivning uppdateras behöver det finnas en flexibilitet för att kunna hantera detta. Det behövs även vägledning och utbildning i hur informationen från gällande planbeskrivningar ska redovisas i den nya planbeskrivningen.

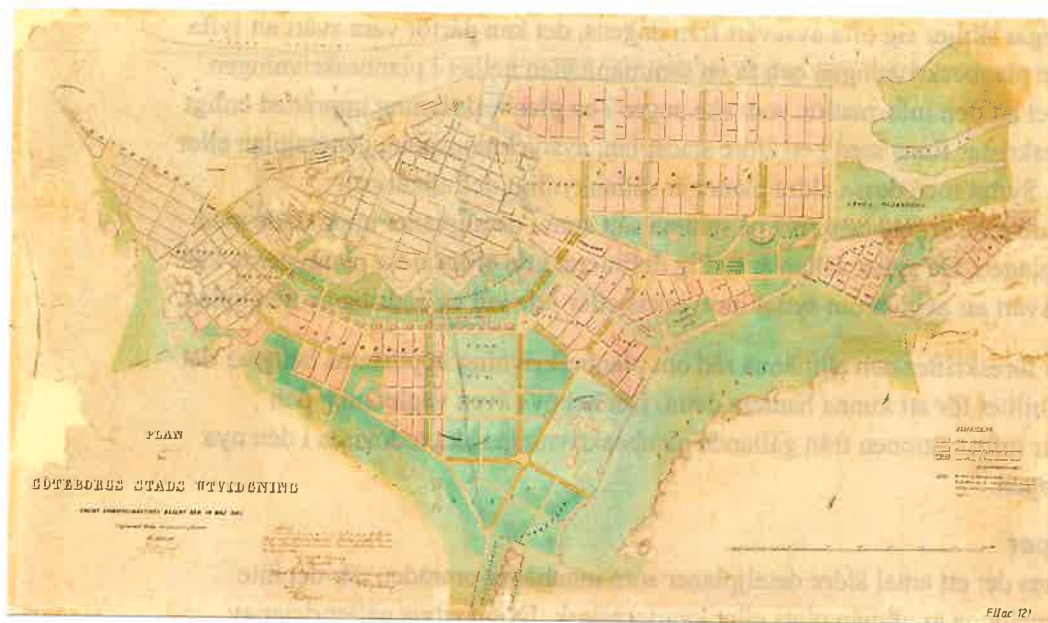
Äldre plantyper

I Göteborg finns det ett antal äldre detaljplaner som innehåller områden där det inte framgår om områdena är allmän plats eller kvartersmark. Exempelvis gäller delar av stadsplan II-303 från år 1893 för Skansen kronan. Det framgår inte av plankartan eller planbeskrivningen om området är allmän plats eller kvartersmark.

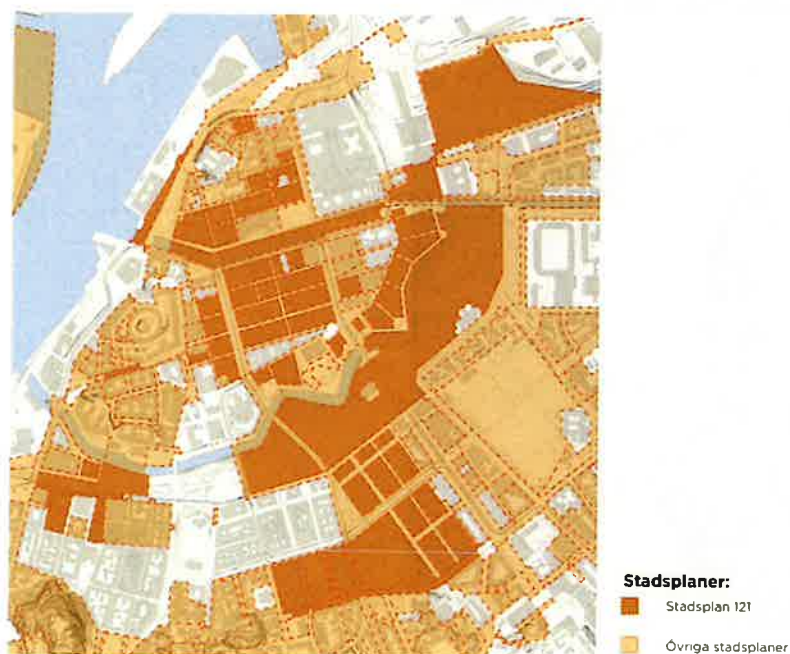


Figur 1. Utsnitt av stadsplan II-303 från år 1893.

Inom vallgraven i Göteborg gäller stadsplan 121 från år 1866 i vissa delar. Stadsplan 121 innehåller en ytterst begränsad mängd bestämmelser. I planbeskrivningen anges "öppna platser, gator och kanaler, planteringar, kvarter och tomter". Av plankartan framgår att områden markerade med beige färg är "äldre stadsdelar". Viss typ av användning inom de äldre stadsdelarna pekas ut direkt på plankartan, t.ex. Torg. Platser markerade med rosa färg anges vara "föreslagna byggnadskvarter", vilket bör motsvara kvartersmark för bebyggelse. Platser markerade med grön färg anges vara "villakvarter med parkanläggningar". Detta kan motsvara kvartersmark för bebyggelse. Markanvändningen är inte tydligt reglerad, enligt dagens krav, vilket innebär att till exempel både bostäder och lokaler med verksamheter kan tillåtas.

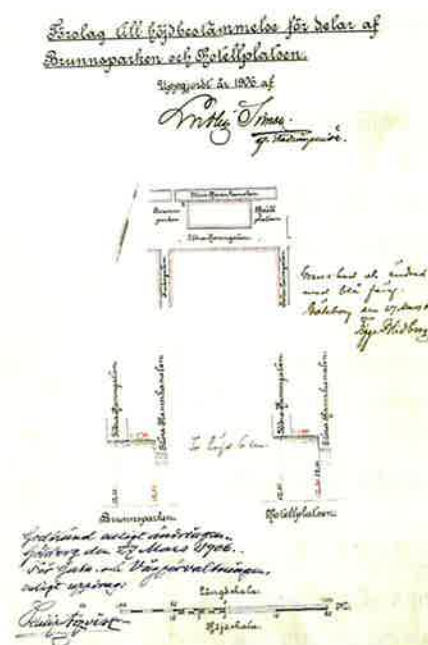


Figur 2. Stadsplan 121 från 1866 som fortfarande gäller som detaljplan i vissa delar.



Figur 3. Illustration över vart stadsplan 121 gäller som detaljplan.

I Göteborg finns även så kallade gatuprofiler som gäller som detaljplaner. Dessa är en av de första plantyperna som enbart syftade till att bygga upp vägnätet. Till dessa finns varken plankarta eller planbeskrivning. Handlingen är en mer teknisk ritning som visar gators bredd, lutning etc.



Figur 4. Gatuprofil i stadsplan II-2049 som gäller som detaljplan och som enbart består av denna handling.

Stadsbyggnadsnämnden ifrågasätter om det går att omvandla eller ändra dessa typer av äldre planer med nuvarande föreskrifter för detaljplan och planbeskrivning?

I nuvarande föreskrift finns användningsbestämmelsen annan kvartersmark (beteckning Y) och annan allmän plats. Är Boverkets tanke att dessa ska användas i de fall det inte finns användningsbestämmelser som detaljplanen kan tolkas till? Eller ska tolkning av användningen utelämnas genom att tolkningsbestämmelsen i planbestämmelsekatalogen användas [äldre bestämmelse:text]? Eller innebär Boverkets förslag att nämnden skulle bli tvungen att pröva vilka markanvändningar som kan tillföras i samband vid omvandling eller ändring av detaljplan?

För att det ska vara möjligt att omvandla denna typ av planer behöver Boverkets föreskrift för detaljplan och planbestämmelsekatalogen uppdateras så att det finns möjlighet att hantera dessa typer av planer på ett strukturerat sätt. Exempelvis behöver det finnas användningar som inte kategoriseras som allmän plats eller kvartersmark. Alternativt så behöver det finnas ytterligare vägledning kring när tolkningsbestämmelsen ska användas.

Äldre bestämmelser som blir planbestämmelser och specialområden

39 § byggnadsstadgan

Enligt föreslagna 4 kap. 40 b § anges att När en detaljplan enligt 40 a § ersätter en plan som enligt övergångsbestämmelser till denna lag samt plan- och bygglagen (1987:10) gäller som detaljplan ska bestämmelser om placering av byggnadsverk enligt 16 § 1 införas i planen i den utsträckning 39 § byggnadsstadgan (1959:612) reglerar avståndet mot gräns i planen som ersätts. Bestämmelserna ska i så fall ange att byggnader inte får placeras närmare gränsen än 4,5 meter.

Förslaget får tolkas som att 39 § byggnadsstadgan i sin fulla lydelse då ska upphöra att gälla inom planområdet och ersättas av en planbestämmelse om minsta avstånd på 4,5

meter till gräns mot granntomt. 39 § byggnadsstadgan innehåller flera led som med den föreslagna formuleringen faller bort:

1. *Byggnad skall förläggas till sådant ställe å tomten att den på lämpligt sätt ansluter till övrig bebyggelse å denna och å närbelägen mark.*
2. *Byggnad inom område med stadsplan eller byggnadsplan skall, såvida annat ej föreskrivits i planen eller medgives av byggnadsnämnden, läggas i gatulinjen eller, om förgård finnes, i inre förgårdslinjen.*
3. *att byggnad, som ej sammanbygges eller kan förväntas komma att sammanbyggas med byggnad på granntomt, icke må läggas på mindre av- stånd från gränsen mot denna än som motsvarar hälften av den för byggnaden tillåtna största höjden*
4. *att avståndet mellan byggnader å samma tomt ej må vara mindre än den för någondera byggnaden tillåtna största höjden*
5. *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.*

Punkterna 1 och 2 kan i huvudsak sägas vara ersatta med kraven på anpassning och lämplighet i nuvarande 2 kap. 6 § och 8 kap. 9 §. Att de delarna försvinner vid ett införande av bestämmelsen har därför ingen större påverkan i samband med kommunernas bygglovhantering för friliggande byggnader.

Förslaget innebär även att punkterna 3 och 4 helt kommer att upphöra att gälla, och därmed påverka byggnaders möjliga inbördes avstånd samt avstånd till gräns mot granntomt. För kvartersbebyggelse med sammanbyggda byggnader förutsätts därför att en bestämmelse införs som tillåter det byggnadssättet. Det medför en inte av omgivningen förväntad förtätning av friliggande bebyggelse och en påverkan på stadsbilden och förhållandena för granntomter avseende exempelvis skuggning och utsikt. Eftersom den införda regleringen enligt 40 a § inte behöver uppfylla 2 kap. finns det en brist i beskrivningen av förslagets konsekvenser avseende stadsbild och olägenhet för grannar. Någon ökad risk för människors hälsa och säkerhet bedöms däremot inte uppstå givet att reglering avseende exempelvis brandskydd och dagsljus finns i annan del av lagstiftningen.

“ där byggnadsnämnden så prövar lämpligt ”

Med liknande innebörd som femte punkten i stycket ovan finns även i äldre planer antagna med stöd av äldre lagstiftning en möjlighet att pröva vissa förutsättningar som planenliga *där byggnadsnämnden så prövar lämpligt*. Det kan ofta gälla inom småhusområden och syfta till en byggnads befintliga förhållanden och avse dess höjd eller storlek. Med den formuleringen kan befintlig bebyggelse som blev planstridig vid antagandet av planen ändå anses som planenlig vid prövning av nya bygglov. En möjlighet att införa en liknande bestämmelse vid en ändring av en detaljplan bedöms inte finnas. Det medför att byggnader som blev planstridiga vid införandet av planen vid ett nytt bygglov istället hänvisas till en bedömning enligt 9 kap. 30 a § PBL. Möjligheten att se den här typen av avvikelser som en liten avvikelse som är förenlig med planens syfte bedöms i många fall vara starkt begränsad. Förslaget innebär därmed även i detta

W

avseende en försämring för den enskilde med risker för stora både ekonomiska och praktiska konsekvenser.

Allmänt ändamål

I rapporten föreslås att kvartersmark för allmänt ändamål, så kallad A-tomt eller A-område ska hanteras på så sätt att där ändamålet inte är angivet, men det finns en pågående användning på platsen eller bygglov har beviljats för en viss användning utan att den kommit till stånd, ska kommunen ange den användningen i planen. Nämnden är negativa till detta förslag då det innebär en minskad flexibilitet för hur fastigheter som ägs av Göteborg stad kan användas.

I Göteborg stad äger staden många fastigheter som omfattas av detaljplaner med allmänt ändamål. Dessa ger en flexibilitet och en möjlighet att ställa om behovet av kommunalservice. Det kan exempelvis finnas fastigheter med byggnader på som inrymmer äldreboende där det skulle vara möjligt att bygga om lokalerna till förskola, skola eller tvärtom. Det kan även finnas obebyggda fastigheter eller fastigheter med byggrätt kvar som är planlagda med kvartersmark för allmänt ändamål, dessa ger staden en möjlighet att ha en flexibilitet för att tillskapa eller förändra behovet av kommunal service. I nuläget finns möjligheten att sådana ärenden kan hanteras direkt med bygglov utan en planprocess. I och med de förändringar som sker i demografin är det angeläget att det finns möjlighet att ställa om den kommunala servicen på ett effektivt sätt.

Förslagsvis uppdateras Boverkets föreskrift för detaljplan och planbestämmelsekatalogen med denna användning så att den kan användas för att bekräfta allmänt ändamål vid omvandling och ändring av detaljplan.

Specialområden

Hur specialområden ska hanteras vid omvandling och ändring av detaljplan beskrivs inte i rapporten. Boverket har viss vägledning gällande detta på kunskapsbanken, under rubriken *Tolkningshjälp vid digitalisering* beskrivs att: *"Idag finns tre olika användningsformer. Dessa är allmän plats, kvartersmark och vattenområde. Tidigare har även specialområden, byggnadskvarter och byggnadsmark använts. Vid digitalisering ersätts specialområde med kvartersmark eller vattenområde beroende på vad ursprungsbestämmelsen säger. Byggnadskvarter och byggnadsmark ersätts med kvartersmark."*

Nämnden uppfattar det som att Boverket vill att specialområden ska kunna tolkas och omvandlas till allmän plats, vattenområde eller kvartersmark. Det är dock oklart hur en sådan tolkning står sig vid en rättslig prövning. Detta behöver därmed utredas vidare.

Tolkning och digitalisering av gränser inför omvandling/ändring

Genom antagandebeslutet kommer tolkad information att bli juridiskt gällande.

Att tolka gränser mot befintliga fastighetsgränser och angränsande detaljplaner är svårt och tidskrävande, speciellt för handritade planer. I de allra flesta fall handlar det om millimeter differenser mellan gränserna men i vissa fall är avvikelserna stora och behöver djupare analyser för att kunna fastställas. Varje plan är unik och bör hanteras därefter men en princip för generella tolkningsregler bör tas fram för att effektivisera tolkningen av gränser. En sådan princip bör även tas fram för synkronisering av gränser i intilliggande detaljplaner.

I första hand bör fastighetsgränserna säkerställas innan detaljplanegränserna tolkas och digitaliseras. I det fall kvalitén på fastighetsgränserna inte är tillräcklig kommer kommunen få ökade kostnader för utredning och inmätning som annars skulle gjorts först i samband med nybyggnadskarta eller vid lantmäteriförrättning. I vissa fall kommer fastighetsbestämning att krävas som då innebär förrättningskostnader för berörda fastighetsägare, se ovan under *"Ekonomiska konsekvenser för fastighetsägare med flera"*.

Arkivfrågor

Förslaget och konsekvensutredningen bygger på Boverkets tolkning av lagstiftningen. Något direkt lagstöd, hänvisning till entydig praxis eller dylikt nämns dock inte. Boverket tolkar exempelvis PBL så som att det endast får finnas en karta. Detta stämmer inte, se 4 kap. 30 § 2 st PBL. Det finns också många fastighetsplaner som fortfarande gäller tillsammans med plankartan.

Det finns ingen motsättning mellan arkivlagen och PBL. Påståendet att det finns en motsättning är paralogiskt och uppstår i Boverkets nytolkning av PBL - att det endast får finnas en detaljplan för ett geografiskt område. Vidare att ändringar därmed skulle behöva göras direkt i planers originalkarta.

Ändringar i beslut görs genom att man tar beslut om att ersätta delar av det ursprungliga beslutet med någonting nytt. Det ursprungliga beslutet finns kvar i sin ursprungliga form. I både en analog och i en digital värld måste man versionshandera vid ändringar, äldre versioner måste bevaras för att bibehålla rättssäkerheten och spårbarheten. För att illustrera problematiken kan man ta PBL som exempel, om man påförde alla PBL-ändringar direkt i lagtexten utan versionshandtering där man kan se äldre versioner, så skulle det skapa problem och det samma gäller alla bestämmelser. Det är inte arkivlagen som gör det svårt att hantera ändringar, den plattform där planer ska publiceras är byggd för att visa och dra nytta endast av den aktuella versionen och därför måste underliggande plan omvandlas.

Om vi framöver ska ha en juridiskt bindande, digital och heltäckande bestämmelsekarta så måste vi ersätta de analoga planerna med digitala. För att uppnå det presenterar Boverket en pragmatisk lösning med omvandling. Att informationsinnehållet i en omvandlad plan ska vara juridiskt bindande kan bli föremål för juridisk tvist men påverkar inte arkiveringen som hanteras på samma sätt som i nuläget, som en ny originalhandling och ett nytt beslut.

För användare underlättar det förståelsen att ha en detaljplan istället för flera. Användare efterfrågar ofta olika utredningar som tagits fram inom planarbetet och eftersom dessa är kopplade till den ursprungliga planen så behöver vi ett system för namngivningen av ändrade/omvandlade planer så att man utan extra efterforskning kan förstå vilken plan man ska gå till för att hitta utredningarna.

Överklagan

Nämnden anser att det finns en stor osäkerhet i lämpligheten av förslaget med att begränsa enskildas möjlighet att överklaga en omvandling av en detaljplan. Erfarenhetsmässigt har det också visat sig vara fel att försöka begränsa möjligheten till domstolsprövning. Exempel på detta är MÖD 2017:50 och MÖD 2018:22 där det ansetts vara i strid mot Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna att begränsa en persons civila rättigheter till domstolsprövning,

Att kommuner ska kunna tolka och omvandla gällande detaljplaner innebär en risk för feltolkning. Detta gäller oavsett om kommunen tillämpar av Boverket föreslagna planbestämmelser då dessa ännu inte prövats om de är juridiskt hållbara eller ej. Byggnader kan också bli planstridiga om kommuner tillämpar Boverkets förslag gällande 39 § BS. Då planförslaget kan påverka fastigheterna och byggnadernas ekonomiska värden kan förslaget få stor ekonomiska konsekvenser för den enskilda och begränsa möjligheten att utveckla sin fastighet. Att inte få möjlighet att få överklaga ett sådant beslut är inte lämpligt.

Nämnden ifrågasätter vad som händer vid en feltolkning och vem som bär ansvaret? Detta behöver besvaras av lagstiftarna eller i praxis.

