



**KTH Arkitektur  
och samhällsbyggnad**

# Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister

Kan det norska systemet  
överföras till svensk lagstiftning?

*Thomas Kalbro och Eidar Lindgren*

Författare: Thomas Kalbro och Eidar Lindgren

Titel: Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister.  
Kan det norska systemet överföras till svensk lagstiftning?

TRITA-FAT Rapport 4:106

ISSN 0348:9469

ISRN KTH/FV/R-04/106-SE

ISBN 978-91-85783-09-0

© Thomas Kalbro och Eidar Lindgren 2008

Avdelningen för fastighetsvetenskap

Institutionen för fastigheter och byggande

Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad

Kungliga Tekniska Högskolan

100 44 Stockholm

Sweden

## Förord

Denna rapport är en fortsättning på ett forskningsprojekt som behandlat planprocessen och tidsfrister för kommunalt beslutsfattande i ett internationellt perspektiv. Syftet med rapporten är att närmare studera Norges plan- och tillståndsprocess med regler om dels privat byggherreinitiativ till detaljplanering, dels tidsfrister för kommunens beslut om detaljplaner och byggtillstånd.

Det norska plansystemet liknar i flera avseenden det svenska. Men det betyder också att det är lätt att ta saker och ting för givet och därmed falla i en och annan fallgrop. Med detta konstaterande vill vi tacka professor Helge Fiskaa, institutt for byutforming og planlegging, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet, professor August Røsnes, institutt for landskapsplanlegging, Universitetet for Miljø- og Biovitenskap og sjefsarkitekt Ivar Leivestad, Trondheim Kommune, som tålmodigt försökt lotsa oss rätt i den norska lagstiftningen.

I Sverige har en referensgrupp kommit med värdefulla synpunkter på rapportens uppläggning och innehåll. Det är Björn Hedlund, bolagslantmätare, JM AB (sammankallande); Angelica Andersson, projektledare, Peab Sverige AB; Anders Behring, bolagsjurist, Skanska Sverige AB; Jan-Erik Bengtsson, affärsutvecklare, Skanska Sverige AB; Hans Bergqvist, entreprenadspecialist, Riksbyggen (t.o.m. november 2007); Per-Martin Eriksson, affärsutvecklingschef, Veidekke Bostad AB; Catherina Fored, Folkhem Produktion AB; Ola Karlsson, chef Affärsutveckling, NCC Boende Sverige; Mårten Lilja, utredningschef, Riksbyggen (fr.o.m. november 2007); Zdravko Markovski, affärsenhetschef, JM AB; Gunnar Mongård, utredningschef, HSB ProjektPartner; Johan K Nilsson, bolagsjurist, Peab Sverige AB; Freddie Norvell, vice verkställande direktör, Besqab Projekt och Fastigheter AB; Håkan Svensson, markchef, Myresjöhus; Reigun Thune Hedström, handläggare, Sveriges Kommuner och Landsting samt Emma Willcox, civilingenjör/lantmäteri, Riksbyggen. Sist men inte minst, ett tack till dem som gjort projektet ekonomiskt genomförbart. Det är, förutom de ovan nämnda företagen, huvudfinansiären Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond.

Stockholm i mars 2008

*Thomas Kalbro och Eidar Lindgren*



## Sammanfattning

Under hösten 2007 beslutade regeringen om en översyn av vissa frågor i plan- och bygglagstiftningen (Dir. 2007:136). Utredningen ska bl.a. undersöka möjligheten att effektivisera och förkorta kommunernas handläggning av planärenden – och detta torde innebära att utredningen också ska titta på förutsättningarna för att införa tidsfrister i lagstiftningen. I direktiven sägs vidare att möjligheterna att införa en initiativrätt till detaljplaneläggning för byggherrar. I den svenska planlagstiftningen finns i dag inte någon, formell, rätt för en byggherre att lägga fram ett projektförslag och få besked från kommunen om förslaget kan bli föremål för detaljplanering. Utredningen ska alltså överväga om ett sådant ”planbesked” bör införas i lagstiftningen.

I utredningsdirektiven utpekas Norge som en, i vissa avseenden, förebild och denna rapport belyser därför hur det norska plan- och tillståndssystemet är utformat, hur plan- och tillståndssystemerna är reglerade i lagstiftningen samt hur dels en privat initiativrätt till planförslag, dels olika tidsfrister är konstruerade och inpassade i plan- och tillståndssystemet

Från denna utgångspunkt analyserar och diskuterar rapporten om, och hur, de norska reglerna skulle kunna överföras till svensk lagstiftning. För *planprocessen* görs då följande bedömningar.

- En *privat initiativrätt* till detaljplanering bör införas, dvs. en byggherre ska ha rätt att få ett motiverat beslut av kommunen om detaljplanearbete ska startas eller inte. Detta beslut ska, med hänsyn till det kommunala planmonopolet, inte kunna överklagas
- Kommunen ska fatta detta beslut *inom en viss tid* – förslagsvis 12 veckor – efter det att byggherren har presenterat ett godtagbart beslutsunderlag med markanvändning och bebyggelsens huvudsakliga lokalisering, omfattning och utformning.
- Vid arbetet med att ta fram planförslag, inklusive samråd med berörda sakägare, myndigheter mm. finns faktorer som ligger utanför kommunens kontroll. Det torde därför vara svårt att hitta en generell tidsgräns som är giltig för alla typer av byggprojekt. Här bör i stället övervägas att kommunen och byggherren fastställer en realistisk *tidplan* anpassad till det specifika projektet.

Vad gäller *tillstånds- och kontrollsystem* är rapportens analys begränsad till systemens huvuddrag varvid följande bedömningar görs.

- I plan- och bygglagen bör införas en rätt att inom viss tid få ett förberedande möte med kommunen inför ansökan om bygglov.
- Tidsfrister bör införas för den behandling som kommunen tidsmässigt råder över och som krävs för att byggnadsarbetet får påbörjas. I nuvarande svenska system bör därför införas tidsfrist för beslut om bygglov.
- Som sanktion om tidsfrist i bygglovsärende inte hålls bör övervägas att införa den norska modellen med reducerad bygglovsavgift.
- Tillståndsprovningens innehåll bör utökas till att även omfatta planlösning och funktion för avsett ändamål.

# Innehåll

1 Inledning .....	1
Bakgrund .....	1
<i>Tidsfrister i andra europeiska länder</i>	
<i>Direktiv till översyn av plan- och bygglagen</i>	
Rapportens syfte .....	5
Rapportens disposition .....	5
2 Norges plan- och tillståndssystem .....	7
<i>Statliga bestämmelser</i>	
<i>Regional planering</i>	
Planer och tillstånd på kommunal nivå .....	8
Kommuneplanen .....	9
Reguleringsplan .....	14
<i>Förenklade och detaljerade reguleringsplaner</i>	
Bebyggelsesplan .....	17
Byggtillstånd/byggetillatelse .....	20
Kommentarer .....	21
3 Planprocessen .....	23
En översikt av planprocessen .....	24
Inledningsskedet för privata planförslag .....	25
<i>Forhåndskonferanse/oppstartsmøte</i>	
<i>Underrättelse till rättighetshavare och allmänhet</i>	
<i>Planprogram och konsekvensbeskrivningar</i>	
<i>Utarbetande av planförslag</i>	
Den kommunala beslutsprocessen .....	28
<i>Førstegangsbehandling av planförslaget</i>	
<i>Andregangsbehandling av planförslaget</i>	
<i>Kommunestyrets beslut om planen</i>	
<i>Processen för upprättande av bebyggelsesplaner</i>	
Kommunal information om privata planförslag .....	31
Kommentarer .....	34

4 Byggtillstånd .....	35
Prövning av tillståndspliktiga åtgärder.....	36
Aktörer i tillståndsprocessen .....	38
Processens huvuddrag .....	39
<i>Forhåndskonferans</i>	
<i>Nabovarsling – grannhörande</i>	
<i>Ansökan om tillstånd</i>	
<i>Kommunens behandling av ansökan</i>	
Tidsfrister .....	45
Kommentarer .....	46
5 Planprocess och byggtillstånd – jämförelse av Norge och Sverige .....	47
Planprocessen .....	47
<i>Kommuneplanens respektive översiktsplanens status</i>	
<i>Kommunens beslut att påbörja planarbetet</i>	
<i>Upprättande av planförslag</i>	
<i>Beslutsprocessen för att anta ett planförslag</i>	
<i>Sammanfattande kommentarer</i>	
Byggtillstånd – prövning och kontroll .....	54
<i>Antalet aktörer</i>	
<i>Tillståndsprövningens innehåll</i>	
<i>Förfarande och medverkan av behöriga aktörer</i>	
<i>Förberedande skede – före ansökan</i>	
<i>Ansökan/prövning om rammetillatelse respektive bygglov</i>	
<i>Igångsättningstillatelse respektive bygganmälan</i>	
<i>Ferdigattest respektive slutbevis</i>	
<i>Tidsfrister i praktiken</i>	



6 Kan det norska systemet överföras till svenska förhållanden? .....	65
Planprocessen .....	65
<i>Privat initiativrätt till planläggning?</i>	
<i>Former för privat initiativrätt till planläggning?</i>	
<i>Tidsfrister för kommunens behandling av planförslag?</i>	
<i>Sanktioner om tidsfrister överskrids?</i>	
<i>Vad bör byggherrens ansökan innehålla?</i>	
<i>Kommunens besked om planstart?</i>	
Byggtillstånd, prövning och kontroll.....	73
<i>Råd och information före ansökan?</i>	
<i>Tidsfrister för prövning?</i>	
<i>Grannhörande?</i>	
<i>Tillståndsprövning av inre utformning/planlösning?</i>	
<i>Samordning av PBL-tillstånd och andra tillstånd?</i>	
<i>Slutkontroll och beslut att byggnaden får tas i bruk?</i>	
7 Sammanfattande reflektioner.....	79
Privat planinitiativ .....	79
<i>Ordning och reda i initieringsskedet!</i>	
<i>Ansvarsfördelning mellan kommun och byggherre</i>	
<i>Privat initiativrätt med kommunalt planmonopol</i>	
Tidsfrister.....	82
<i>Tidsfrister – när och hur långa</i>	
<i>Kommunens beslutsunderlag för planstart</i>	
<i>Tidsfrister för bygglov</i>	
<i>Sanktioner om tidsfrister överskrids</i>	
<i>Kommunernas resurser</i>	
Slutord .....	86
Referenser.....	89



# 1 Inledning

## Bakgrund

I Sverige har förutsättningarna för markanvändningsplanering, bostadsbyggande och infrastrukturbyggnad ändrats radikalt under det senaste dryga decenniet. Det som skett kan karaktäriseras som ett systemskifte.

Det statliga stödet till bostadsbyggande har avvecklats. Kommunens roll att tillhandahålla mark för bebyggelse har tonats ner på många håll och den aktiva kommunala markpolitiken har lagts i malpåse. Tidigare gränslinjer mellan vad som ska skötas i offentlig respektive enskild regi har luckrats upp, dvs. ansvar för infrastruktur har alltmer överförts till den privata sektorn.

Då staten, genom främst räntesubventioner, svarade för en ansevärd del av boendekostnaderna var prissättningen på bostäder reglerad och kostnadsstyrd. Priset på bostäderna var lägre än deras marknadsvärde. Nu finns inte längre någon prisreglering, utan priset på bostads- och äganderätter bestäms i stället genom utbud och efterfrågan på marknaden. Vi har alltså gått från ett system med offentligreglerad bostadsproduktion till ett marknadsorienterat byggande, som inleddes i mitten av 1990-talet i efterdyningarna av den stora fastighetskrisen. En konsekvens av detta är att den *ekonomiska risken* med att producera bostäder överflyttats från den offentliga sektorn till privata byggherrar.

Ett byggprojekt – från idé till färdiga bostäder – löper inte sällan över en femårsperiod eller mer. Det ligger i sakens natur att denna tidsutdräkt skapar osäkerhet, inte minst när det gäller att bedöma konjunktur och bostadsmarknad ett antal år framåt. Osäkerhet finns också i den offentliga planeringsprocessen. Kommer ett projekt överhuvudtaget att realiseras? I vilken grad kommer den ursprungliga projektidén att modifieras? När får projektet slutlig politisk acceptans?

Osäkerheter kring ett byggprojekt kan naturligtvis aldrig elimineras helt och hållet. Men i en ny situation har byggherrarna, som riskbärare, legitima krav på en rimligt snabb och förutsägbar beslutsprocess.

Denna situation är inte unik för Sverige. Många andra länder möter likartade problem. Från ett holländskt perspektiv sägs t.ex. i samband med en nyligen genomförd reformering av planlagstiftningen.<sup>1</sup>

[C]hanges in the relationship between the public and the private sectors require a less directive approach to spatial planning from the public authorities and a greater responsiveness to "signals from the market". And the private sector requires speed, clarity, consistency and predictability in the way that public authorities make spatial planning decisions.

Internationell forskning indikerar att om man kan förbättra planprocessen – genom snabbare hantering och mer förutsägbar tidsåtgång – så kan det bidra till ett ökat bostadsbyggande, lägre boendekostnader och att fler aktörer vågar ge sig in på marknaden.<sup>2</sup>

Riksdagens revisorer fann i sin utvärdering av plan- och bygglagstiftningen 2002, att den svenska planprocessen, i vissa avseenden, inte fungerar på ett effektivt sätt.<sup>3</sup> Processen kännetecknas av det finns en stor *osäkerhet* om tidsåtgången för processen. Ett sätt att minska denna osäkerhet vore att införa regler om *hur lång tid* olika skeden i planprocessen får ta. Enligt revisorerna borde detta utredas i en allmän översyn av plan- och bygglagen.

En sådan översyn har presenterats av plan- och byggkommittén.<sup>4</sup> Kommittén fann att tidsramar i och för sig framstår som intressant, men menade samtidigt att det finns problem förknippade med tidsfrister. Och kommittén gjorde slutbedömningen att tidsfrister *inte* bör införas i lagstiftningen.

Avsnittet om tidsfrister i kommitténs betänkande är emellertid kortfattat och grundas inte på någon mer omfattande analys. Exempelvis belystes inte hur andra länder i Europa ser på tidsfrister i planprocessen. Efter utredningsbetänkandet har dock Kalbro gjort en översiktlig genomgång

<sup>1</sup> Needham, 2004, s. 5, *The new Dutch spatial planning act*.

<sup>2</sup> Kalbro och Lind, 2001, *Plan- och byggprocessen. Tidsåtgång och kostnader*. .

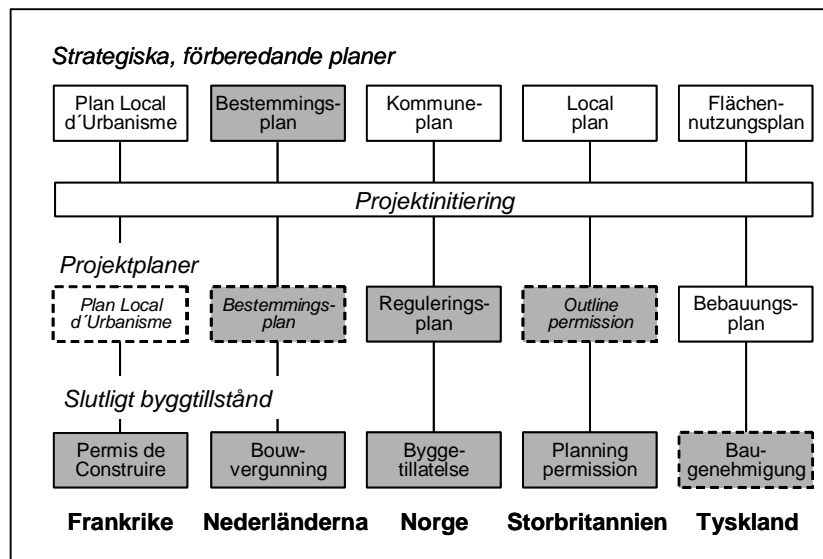
<sup>3</sup> Riksdagens Revisorer, 2002. *Plan- och byggprocessens längd*.

<sup>4</sup> SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*.

av fem länder – Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland.<sup>5</sup>

### Tidsfrister i andra europeiska länder

Utgångspunkten i nyss nämnd rapport är – givet de olika ländernas system med strategiska planer, detaljplaner och slutligt bygg tillstånd – att se om det finns tidsfrister för planer och beslut som tas *efter* det att ett byggprojekt har initierats. Resultatet kan grovt sammanfattas med nedanstående figur, som visar när det finns någon form av tidsgränser kopplade till beslut om planer och bygg tillstånd (de skuggade rutorna).<sup>6</sup>



Av figuren framgår att samtliga undersökta länder har lagreglerade tidsfrister för beslut om detaljplaner och/eller bygg tillstånd. I det avseendet är alltså Sverige ett undantag, eftersom det saknas tidsfrister för kommunala beslut om detaljplaner och bygglov.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Kalbro, 2007.

<sup>6</sup> Ibid, s. 66.

<sup>7</sup> Med undantag av 8 kap. 23 § PBL, som innebär att kommunen får besluta om anstånd med avgörandet av bygglov i avvaktan på ny planläggning. Om planärendet

## Direktiv till översyn av plan- och bygglagen

Under hösten 2007 beslutade regeringen om en ny översyn av vissa frågor i plan- och bygglagstiftningen.<sup>8</sup> Där sägs bl.a. att:<sup>9</sup>

[A]lla aktörer vid planering och byggande, såväl privata som offentliga, är i hög grad beroende av att detaljplaneprocessen är så smidig som möjligt och att tidsåtgången är rimlig och förutsägbar. Företrädare för byggsektorn har efterlyst en ökad förutsägbarhet för fortsatt planläggning och projektering genom tidigt besked från kommunen om kommunens avsikter när ett visst projekt presenteras. I sammanhanget kan nämnas att Norge och Storbritannien har anpassat sina plan- och bygglagstiftningar till byggherrarnas behov av ett tidigt besked. I Norge och i flera länder i EU har man dessutom på olika sätt försökt förkorta kommunernas handläggning av planärenden generellt.

Regeringen gör bedömningen att detaljplaneprocessen i dess helhet kan förkortas. PBL-kommittén har berört dessa frågeställningar men har valt att inte lämna några författningsförslag. Utredaren ska därför undersöka möjligheten att införa en initiativrätt till detaljplaneläggning för olika exploatörer samt en rätt för sådan exploatör att få besked från berörd kommun huruvida kommunen avser att inleda ett detaljplanearbete eller inte. I detta sammanhang ska utredaren också, bland annat mot bakgrund av erfarenheterna i andra länder, undersöka möjligheten att effektivisera och förkorta kommunernas handläggning av planärenden.

Utredningen ska alltså undersöka möjligheten att effektivisera och förkorta kommunernas handläggning av planärenden – och detta torde innebära att utredningen också ska titta på förutsättningarna för att införa tidsfrister i lagstiftningen. I direktiven sägs vidare att möjligheterna att införa en initiativrätt till detaljplaneläggning för olika exploatörer. I den svenska planlagstiftningen finns i dag inte någon, formell, rätt för en byggherre att lägga fram ett projektförslag och få besked från kommunen om förslaget kan bli föremål för detaljplanering. Utredningen ska alltså överväga om ett sådant ”planbesked” bör införas i lagstiftningen. Och i utredningsdirektiven utpekas då Norge som särskilt intressant att studera.

inte avgörs inom två år ska byggnadsnämnden avgöra ansökningen ”utan dröjsmål”.

<sup>8</sup> Dir. 2007:136, *Översyn av vissa frågor i plan- och bygglagstiftningen* (27 september 2007).

<sup>9</sup> Ibid. s. 5.

## Rapportens syfte

Norge – med ett likartat plansystem som det svenska – skulle alltså eventuellt kunna tjäna som förebild för vår lagstiftning. Inte så att man kan kopiera den norska modellen. Men erfarenheter från Norge borde kunna tas tillvara för att förbättra det svenska plan- och tillståndssystemet.

Syftet med denna rapport är därför att, jämfört med den övergripande studien av flera EU-länder, närmare studera Norge med avseende på:

- hur plan- och tillståndssystemet är utformat
- hur plan- och tillståndprocesserna är reglerade i lagstiftningen
- hur dels en privat initiativrätt till planförslag, dels olika tidsfrister är konstruerade och inpassade i det legala plan- och tillståndssystemet

Från ett svenskt perspektiv syftar alltså undersökningen till att närmare belysa ett antal grundläggande frågor, som måste analyseras och diskuteras om ett införande av en privat initiativrätt till planläggning och tidsfrister för kommunala beslut skulle övervägas i Sverige. Med ”initiativrätt” och ”tidsfrister” menar vi då en lagstadgad rätt att lägga fram en projektidé och få den prövad av kommunen inom en viss tid i materiellt avseende.

Vår förhoppning är att rapporten – med inspiration från Norge – ska kunna ge idéer om hur plan- och tillståndprocesserna i Sverige skulle kunna effektiviseras i olika avseenden.

## Rapportens disposition

Förutom detta inledande avsnitt innehåller rapporten sju kapitel.

Kapitel 2 belyser hur det norska plan- och tillståndssystemet är uppbyggt. Avsikten är att ge en *bakgrund* till frågor som rör beslutsprocessen för planer och tillstånd.

Kapitel 3 och 4 beskriver *processerna* för att dels upprätta detaljplaner, dels pröva ansökningar om slutligt byggtillstånd.

I kapitel 5 görs en *jämförelse* mellan de norska och svenska reglerna för dels planprocessen, dels förfarandet för den slutliga tillståndsprövningen.

Kapitel 6 diskuterar hur det norska systemet – eller delar därav – skulle kunna överföras till svenska förhållanden och i kapitel 7 ges några avslutande kommentarer till rapportens innehåll, resultat och diskussion.



## 2 Norges plan- och tillståndssystem

*Plan- och bygningsloven* (PBL) är den centrala lagstiftningen för planläggning av markanvändningen i Norge. Markanvändningsplanering är, liksom i Sverige och andra länder, huvudsakligen en kommunal uppgift. Men PBL innehåller också bestämmelser som avser staten och regional planering.

Detta kapitel koncentrerar sig på kommunernas planer och tillståndsgivning. Inledningsvis ska dock regler för den statliga och regionala nivån kort beröras.

### *Statliga bestämmelser*

PBL ger staten ett antal formella medel att styra markanvändningen. Genom *rikspolitiska bestämmelser* (RPB) och *rikspolitiska retningslinjer* (RPR) för planering på den regionala och kommunala nivån.<sup>1</sup>

Dessa bestämmelser och riktlinjer är i praktiken styrande för kommunala planer, eftersom de utgör grund för s.k. *innsigelser* ("invändningar") mot planförslag från statliga myndigheter. Systemet med *innsigelser* betyder, att om kommunen inte tar hänsyn till statliga intressen i en plan ska beslut om planen fattas av regeringen.<sup>2</sup>

Regeringen har också möjlighet att ändra eller upphäva ett kommunalt beslut om s.k. *reguleringsplan* (se nedan) om planen strider mot riksintressen eller andra planer.<sup>3</sup> Under vissa förutsättningar kan också regeringen "överta" kommunens planmonopol och själv upprätta en *reguleringsplan*.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> § 17-1 PBL. Det finns RPB för naturområden i Osloregionen och Raudfjellet i Nord-Trøndelag. Fyra RPR avser barn och ungdomars intressen i planläggningen, kust- och sjöområdet i Osloregionen, skyddade vattendrag samt samordning mellan fysisk planering och transportplanering.

<sup>2</sup> § 27-2 PBL.

<sup>3</sup> § 27-2 PBL.

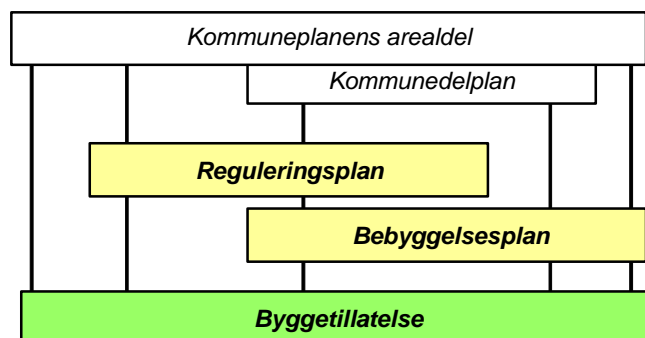
<sup>4</sup> § 18 PBL.

### Regional planering

På den regionala nivån är Norge indelat i *fylkeskommuner* och *statliga fylker*. Planeringen sker genom *fylkesplaner* (och *fylkesdelsplaner*).<sup>5</sup> Planen är strategisk och ska ha en planeringshorisont på minst 12 år. Traditionellt har planerna varit ”tematiska” med inriktning mot näringsliv, hälsovård, infrastruktur etc. När det gäller markanvändningen har dock planerna, med vissa undantag, spelat en mindre roll.<sup>6</sup>

### Planer och tillstånd på kommunal nivå

På den lokala, kommunala<sup>7</sup>, nivån består plansystemet av dels *kommuneplanen* (som kan preciseras i en *kommunedelplan*), dels *reguleringsplaner* och *bebyggelsesplaner*.<sup>8</sup> På grundval av dessa planer fattas sedan ett slutligt byggtillstånd, *byggetillatelse*.



Figur 2.1 Kommunala planer och byggtillstånd.

<sup>5</sup> § 19-1 PBL.

<sup>6</sup> Fylkeskommunerna har inte rätt att anta fylkesplaner som är bindande för kommunernas planläggning. Men planerna innehåller ofta riktlinjer som utgör en grund för *innsigelse* mot kommunala planer. Dvs., om kommunen inte beaktar en *innsigelse* från fylkeskommunen ska planen prövas av regeringen. Se Haugrønning et al. 2006, s. 28.

<sup>7</sup> *Kommunestyret* är det högsta beslutande organet. Ansvar för plan- och byggfrågor handhas huvudsakligen av kommunens s.k. *faste utvalg for plansaker* (*planutvalget*), vars uppgifter regleras i § 9-1 PBL.

<sup>8</sup> ”Detaljplan” brukar användas som en sammanfattande benämning på *regulerings- och bebyggelsesplaner*.

## Kommuneplanen

*Kommuneplaner* innehåller två delar. Den ena delen, *samfunnsdelen*, redovisar mål och visioner för bl.a. näringslivs- och befolkningsutveckling.<sup>9</sup> Den andra delen, *arealdelen*, består av en karta över befintlig och planerad markanvändning i kommunen. För vissa områden kan arealdelen göras mer detaljerad och benämns då *kommunedelplan*.<sup>10</sup>

*Kommune- och kommunedelplan* motsvarar i grova drag svenska översiktsplaner resp. fördjupade översiktsplaner. Men det finns en viktig skillnad. Planen är i några avseenden rättsligt bindande. Åtgärder som kräver byggtillstånd, *byggetillatelse*, får inte strida mot planen.<sup>11</sup> Vidare kan en fastighetsägare kräva att få sin mark inlöst om den i planen är redovisad som bl.a. offentliga trafikområden, friområden och ”gemensamhetsanläggningar”.<sup>12</sup> Det bör dock observeras att planen *inte* är bindande för efterföljande detaljplaneläggning/*reguleringsplan*, dvs. det är möjligt att upprätta en detaljplan i strid mot *kommuneplanen* enligt principen ”sist upprättad plan gäller”.

I *kommuneplanen* finns möjlighet att redovisa sex olika typer av markanvändning. Det är (1) områden för bebyggelse; (2) lantbruks-, natur- och friluftsområden, s.k. LNF-områden (3) områden för utvinning av naturresurser; (4) bevarandeområden; (5) användning av vattenområden för fiske, akvakultur mm; samt (6) viktiga kommunikationsleder.<sup>13</sup> För respektive markanvändning kan sedan ges kompletterande bestämmelser i planen.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Planen ska revideras minst en gång under en valperiod (om fyra år), § 20-1 PBL.

<sup>10</sup> § 20-1, 4 st. PBL

<sup>11</sup> §§ 20-6 och 93 PBL.

<sup>12</sup> § 21 PBL.

<sup>13</sup> § 20-4, 1 st. PBL.

<sup>14</sup> Som är definierade i § 20-4, PBL.

För *bebyggelseområden* – som är av störst intresse i den här rapporten – kan planen föreskriva:

- Att en *regulerings-* eller *bebyggelsesplan* skall upprättas innan bebyggelse får uppföras.<sup>15</sup>
- Att byggande inte får ske innan viss infrastruktur har färdigställts och att bebyggelsen ska utföras med en viss etappindelning. Vidare kan planen innehålla bestämmelser om bebyggelsens utformning<sup>16</sup> samt att det ska finnas en viss andel grönområden, lekplatser etc. i anslutning till bebyggelsen.<sup>17</sup>

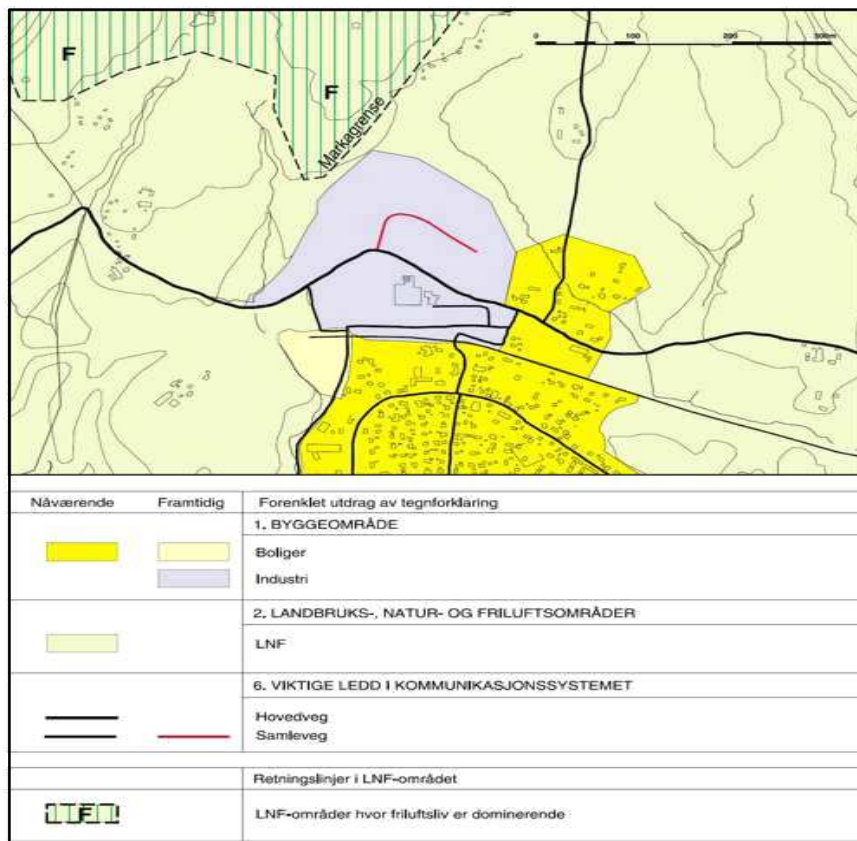
*Miljöverndepartementet*, ansvarigt för PBL på regeringsnivå, har upprättat riktlinjer för kommunernas tillämpning av *kommuneplaner*.<sup>18</sup> Där redovisas ett antal exempel på utformningen av planer i olika situationer (vilka återges på de följande sidorna).

<sup>15</sup> § 20-4, 2 st., pkt a.

<sup>16</sup> § 20-4, 2 st., pkt b.

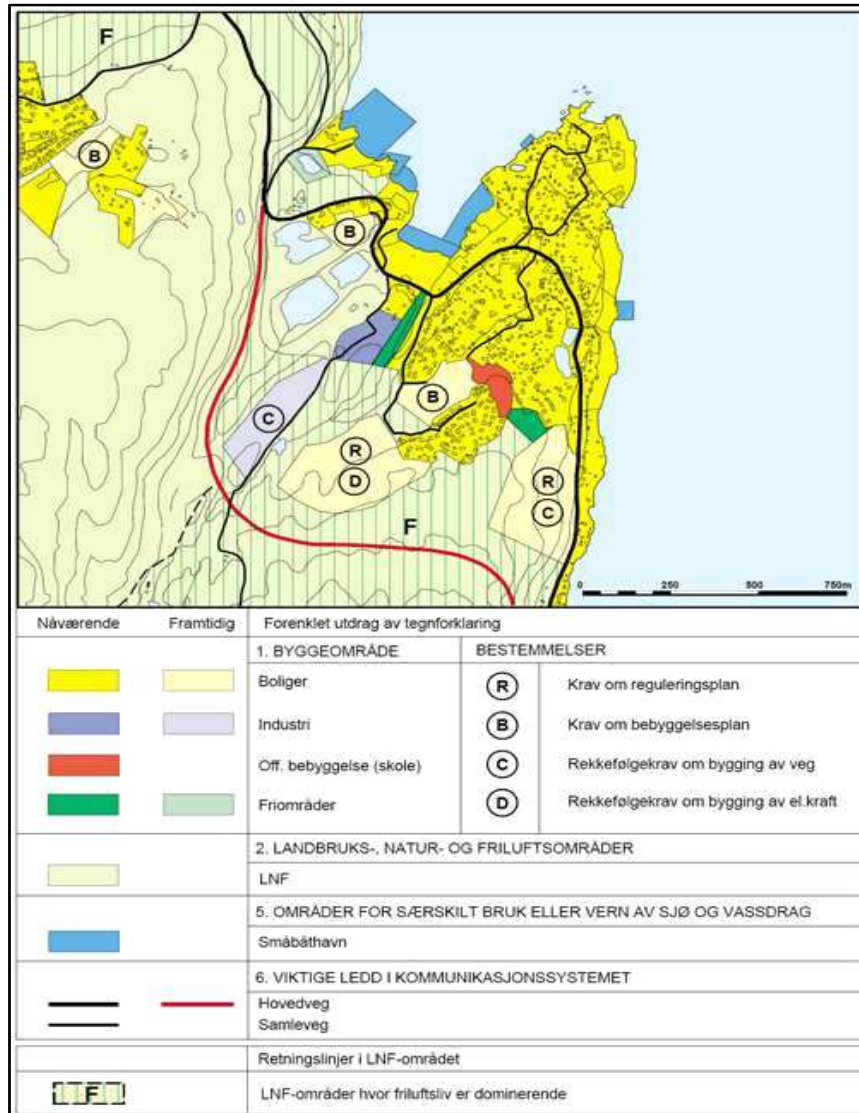
<sup>17</sup> § 20-4, 2 st., pkt d.

<sup>18</sup> Miljöverndepartementet, 2006.



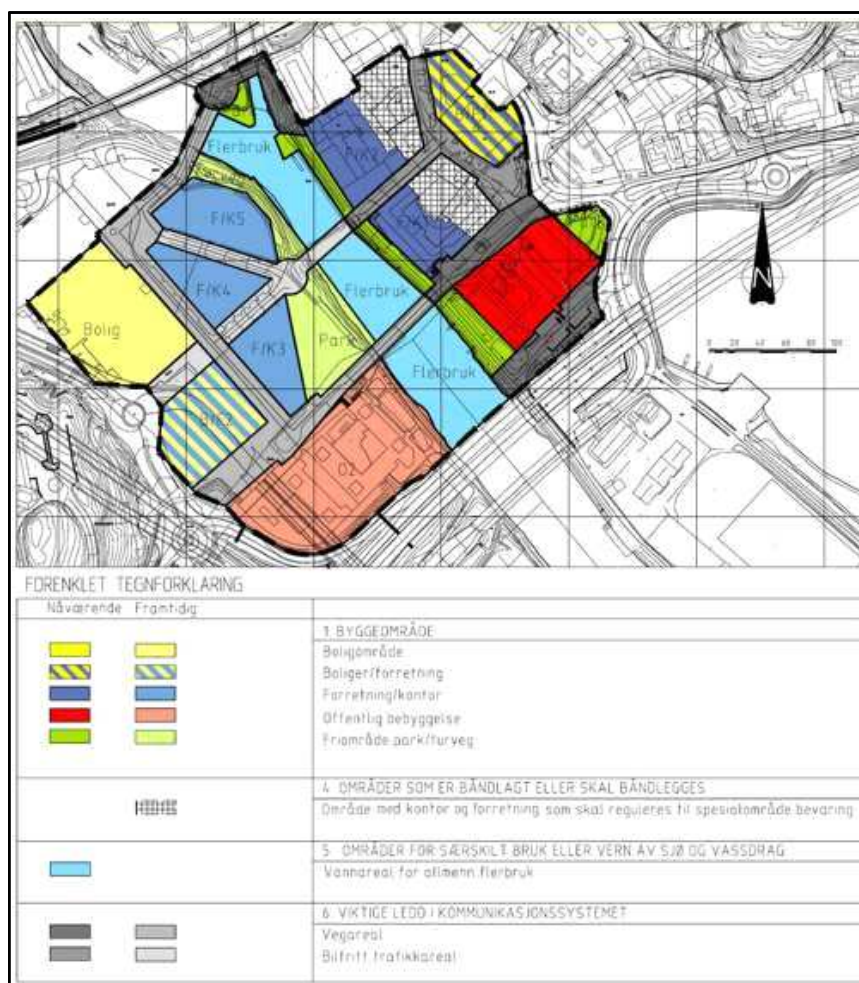
Figur 2.2 Eksempel på en grovmasket plan som bør følges opp av regulerings- eller bebyggelsesplan.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Källa: Miljøverndepartementet, 2006.



Figur 2.3 Eksempel på plankart som viser bestemmelser til byggeområder.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Källa: Miljøverndepartementet, 2006.



Figur 2.4 Eksempel på kommunedelplan som tar sikte på at utbygging kan skje på grunnlag av bebyggelsesplan eller eventuelt direkte gjennom byggetillatelse for deler av området.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Källa: Miljøverndepartementet, 2006.

## Reguleringsplan

En *reguleringsplan* består av karta och bestämmelser.<sup>22</sup> Planen ska upprättas för områden (1) som har specificerats i *kommuneplanen* eller (2) där det i övrigt behövs för att reglera större bygg- och anläggningsåtgärder.<sup>23</sup>

I planen kan avgränsas (1) områden för bebyggelse; (2) lantbruksområden; (3) offentliga trafikområden; (4) friområden som parker och lekplatser; (5) riskområden; (6) specialområden för t.ex. camping eller fiskeområden; (7) gemensamma områden för flera fastigheter för t.ex. parkering; (8) förnyelseområden, där bebyggelsen ska rivs eller förbättras.<sup>24</sup>

För bebyggelseområden kan markanvändningen specificeras i bl.a. områden för permanentbostäder, fritidsbebyggelse, handel, kontor, industri, offentliga och allmännyttiga byggnader, hotellverksamhet, garage och bensinstationer.<sup>25</sup>

### Förenklade och detaljerade *reguleringsplaner*

Det finns två typer av *reguleringsplaner* – ”förenklade” och ”detaljerade” planer.

Den förenklade planen<sup>26</sup> (s.k. *flatereguleringsplan*) kan karaktäriseras som en ”tvådimensionell zon-plan” som anger markanvändning och utnyttjandegrad. En sådan plan kan vara lämplig att använda för större områden där utbyggnaden ska ske i etapper. I planen kan då anges tidsordningen för olika etapper, vilken infrastruktur som måste vara färdigställd innan bebyggelse får uppföras<sup>27</sup> samt att en *bebyggelsesplan* (se nedan) ska upprättas för att reglera bebyggelsens mer detaljerade utformning.

<sup>22</sup> § 22 PBL.

<sup>23</sup> § 23 PBL. En reguleringsplan gäller på obegränsad tid. Planerna ska dock inte göras mer omfattande än att de kan genomföras inom en ”rimlig tid”, ungefär en tioårsperiod. Planen ger rätt till expropriation av vägar m.m. och denna rätt gäller bara tio år efter planbeslutet, se § 31 PBL.

<sup>24</sup> § 25 PBL.

<sup>25</sup> § 25 PBL.

<sup>26</sup> § 24 PBL

<sup>27</sup> Jämför 5 kap. 8 § i den svenska PBL och den nya bestämmelsen i 5 kap. 6 b § som föreslås i SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*.



Detaljerede *reguleringsplaner*, som är vanligare, innehåller mer uttömmande bestämmelser om bebyggelsens användning och utformning.<sup>28</sup> Det gäller bl.a. byggnaders storlek, volym, höjd, placering och karaktär; byggnade och utformning av skyddsanordningar, som t.ex. bullervallar, och lekplatser.

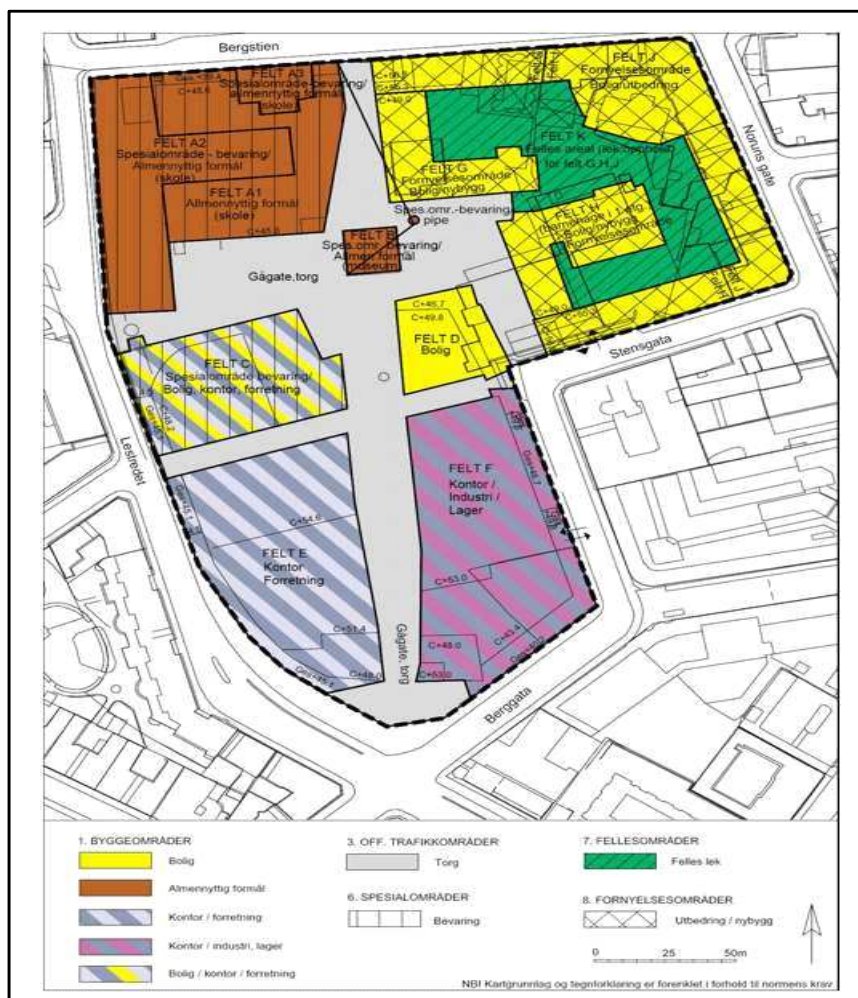
De två nästföljande figurerna 2.5-6 ger exempel på hur *reguleringsplaner* kan utformas.



Figur 2.5 *Utsnitt av reguleringsplan hvor det i tilhørende reguleringsbestemmelser er stilt videre krav på bebyggelsesplan før byggesak behandles.*<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Enligt § 26 PBL kan det ges bestämmelser i "nødvendig utstrekning". Detta är en ramparagraf som – i motsats till 5 kap. 7 § i den svenska plan- och bygglagen – inte innehåller en uttömmande uppräknning av de regleringsmöjligheter som finns.

<sup>29</sup> Källa: Miljøverndepartementet, 2006.



Figur 2.6 Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser for mer sammensatt og krevende by- eller tettstedssituasjon med krav i reguleringsbestemmelsene om nærmere detaljering eller bebyggelsesplan. Eksemplet viser både eksisterende og nytt, blandede formål, bevaring og fornyelsesområde.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Källa: Miljøverndepartementet, 2006.

## Bebyggelsesplan

*Bebyggelsesplanen* ska användas för att precisera markanvändningen i *kommune-* eller *reguleringsplan*, när det i en sådan plan har ställts krav på att en *bebyggelsesplan* ska upprättas<sup>31</sup>. Planen får alltså inte innebära att huvuddragen i den överordnade planen ändras.

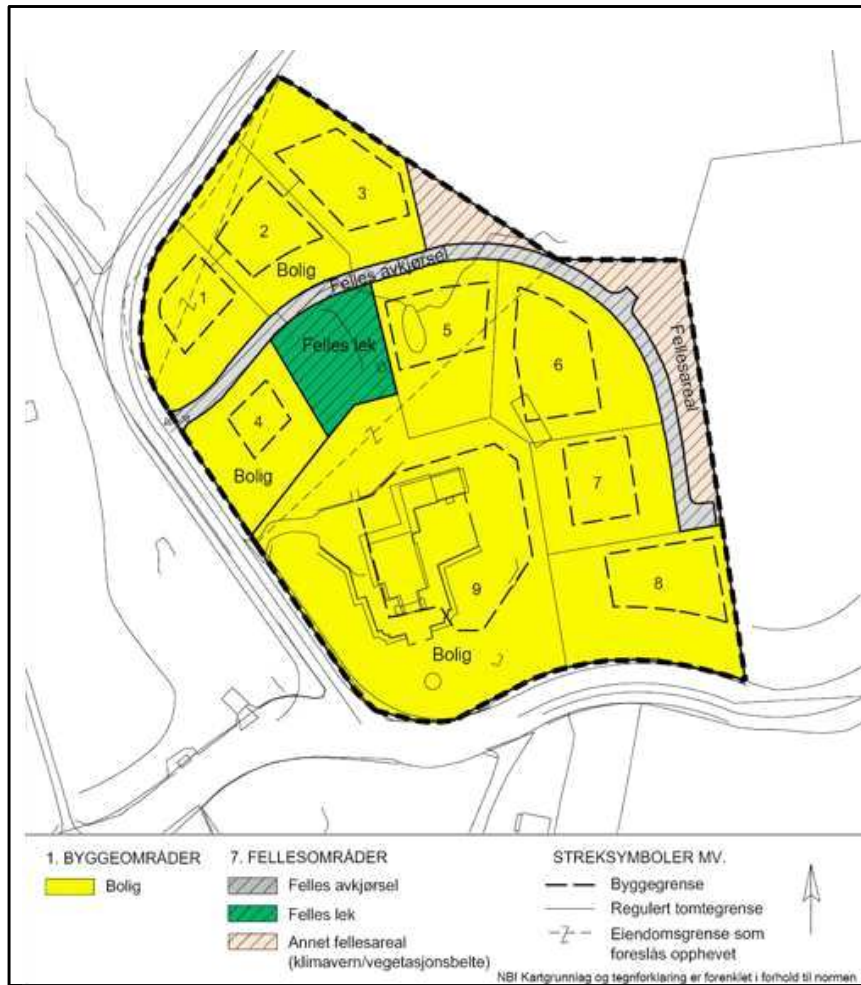
Det lagstadgade kravet på att upprätta en *reguleringsplan* vid större byggnads- eller anläggningsåtgärder<sup>32</sup> begränsar möjligheten att utarbeta *bebyggelsesplaner* på grundval av *kommuneplanen*. I första hand ska alltså *bebyggelsesplaner* avse mindre områden. Vissa kommuner gör dock *kommunedelplaner* och *bebyggelsesplaner* för relativt omfattande bebyggelse, utan att ”gå omvägen” kring *reguleringsplanen*.

*Bebyggelsesplaner* på grundval av *reguleringsplaner* är främst aktuellt om den senare planen är en enkel s.k. *flatereguleringsplan*, där det är nödvändigt med en mer detaljerad reglering av bebyggelsens utformning och lokalisering.

Exempel på *bebyggelsesplaner* baserad på *kommune-* respektive *reguleringsplan* redovisas i figurena 2.7-8.

<sup>31</sup> § 28-2 PBL. Grunderna för reglering i *bebyggelsesplanen* är desamma som för *reguleringsplanen*, dvs. §§ 25-26 PBL.

<sup>32</sup> § 23 PBL.



Figur 2.7 *Bebyggelsesplan for mindre boligområde etter krav i kommuneplan. Viser eksisterende og nye boliger, felles atkomst, fellesarealer for lek, opphold og vegetasjonsbelte (grønndrag / klimavern).*<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Källa: Miljøverndepartementet, 2006.



Figur 2.8 *Bebyggelsesplan for del av sentralt byområde: Bebyggelsesplan med tilhørende bestemmelser for del av reguleringsområde i figur 2.6 oven. Bebyggelsesplanen angir nærmere høyder og form på bebyggelsen.*<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Källa: Miljøverndepartementet, 2006.



## Byggtillstånd/byggetillatelse

På grundval av de nämnda planerna görs en prövning av det slutliga byggtillståndet, *byggetillatelse*.<sup>35</sup> I lagstiftningen anges vilka åtgärder som kräver ”*søknad og tillatelse*”.<sup>36</sup>

En grundprincip i det norska systemet – liksom i det svenska – är att tekniska krav inte tillståndsprövas och kontrolleras av kommunen/*planutvalget*, utan hanteras i ett system med behöriga aktörer utanför kommunen (se kapitel 4). *Planutvalget* ska i tekniska avseenden, enkelt uttryckt, se till att projektet kontrolleras på ett godtagbart sätt.

Tillståndssystemet ger möjlighet till *trinnvis* behandling, dvs. tillståndet kan delas upp i två delar:<sup>37</sup> (1) tillstånd till åtgärdens ”*ytre og innvendige rammer*” – *rammetillatelse*<sup>38</sup> och (2) tillstånd att påbörja byggandet – *igangsettingstillatelse*.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Processen är reglerad i kap. XVI PBL, *Saksbehandling, ansvar og kontroll* samt i föreskrifter från Kommunal- og regionaldepartementet, *Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker* (FOR 2003-06-24 nr 749).

<sup>36</sup> § 93 PBL.

<sup>37</sup> § 95 a PBL.

<sup>38</sup> § 95 a p. 1 PBL. För prövning av *rammetillatelse* krävs redovisning av platsens förutsättningar, planförhållanden, byggnadens placering, storlek och gestaltning, planlösning, grannars synpunkter m.m. Det innefattar således det som i Sverige behandlas vid bygglovsprövningen med tillägg för att även planlösningar behandlas.

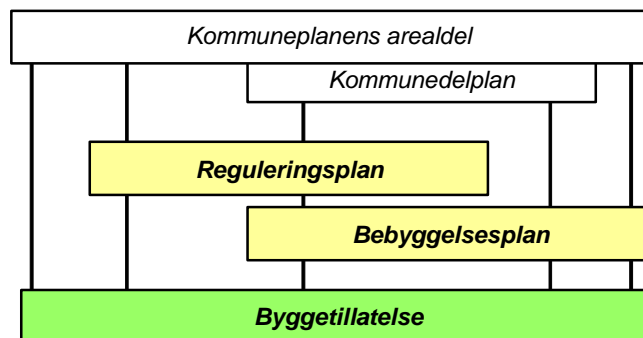
<sup>39</sup> § 95 a p. 2 PBL. För *igangsettingstillatelse* krävs att ansökan görs komplett genom att det tillfogas: detaljprojektering; kontrollplaner och kontrolldokumentation vad gäller projektering; kontrollplan för utförande; ansökningar om behörigheter för utförande respektive kontroll. Denna del i processen motsvarar – i stora drag – det som i Sverige hanteras genom bygganmälan.

## Kommentarer

I det norska plansystemet är *kommuneplanen* grunden för efterföljande planläggning och tillståndsprövning. I mångt och mycket liknar planen den svenska översiktplanen vad avser innehåll och utformning (med undantag av att den i vissa avseenden är rättsligt bindande).<sup>40</sup>

Till skillnad mot Sverige har Norge två typer av detaljplaner, dels *reguleringsplan* som beslutas av *kommunestyret*<sup>41</sup> (motsvarar kommunfullmäktige), dels *bebyggelsesplanen* som beslutas av kommunens s.k. *planutvalg*<sup>42</sup> (som i princip motsvarar den svenska byggnadsnämnden). Det betyder att grundragen i kommunens markanvändning ska beslutas av *kommunestyret* medan bebyggelsens detaljutformning i bebyggelsesplaner kan överlåtas till *planutvalget*.

Som framgått av figur 2.1 och tidigare avsnitt skapar det norska plansystemet med två detaljplaner utrymme för relativt stor flexibilitet.



<sup>40</sup> Åtgärder som kräver byggtillstånd, *byggetillatelse*, får inte strida mot planen och en fastighetsägare kan kräva att få sin mark inlöst om den i planen är redovisad som bl.a. offentliga trafikområden, friområden och "gemensamhetsanläggningar".

<sup>41</sup> Beslut om *reguleringsplan* regleras i § 27-2 PBL och beslut om *kommuneplan* i § 20-5 PBL.

<sup>42</sup> Beslut om *bebyggelsesplan* regleras i § 28-2 PBL.

Har *kommunestyret* behandlat grundläggande frågor på ett tillräckligt sätt i *kommuneplanen* (eller en *kommunedelplan*) är det möjligt att ”hoppa över” *reguleringsplanen* och direkt upprätta en *bebyggelsesplan*.

Det finns också möjlighet att besluta om detaljplaneringen i två steg, dvs. först görs en ”översiktlig” *reguleringsplan* som sedan kompletteras med mer detaljerade bestämmelser i en *bebyggelsesplan*. I det avseendet finns – såvitt vi förstår – vissa likheter med PBL-kommitténs förslag dels genom önskemålet att göra detaljplanerna mer översiktliga, dels genom möjligheten att kunna komplettera en detaljplan under planens genomförandetid.<sup>43</sup>

Liksom i Sverige är den grundläggande utgångspunkten att restriktioner i en *reguleringsplan* inte ger fastighetsägare rätt till kompensation.<sup>44</sup> Men en väsentlig skillnad är att *reguleringsplaner* kan ändras, från t.ex. bebyggelseområde till lantbruksområde, utan att fastighetsägare kan kräva ersättning. Den rätt som svenska fastighetsägare har – under detaljplanens genomförandetid – saknas alltså i Norge.<sup>45</sup>

Slutligen kan nämnas att Norge inte har något planinstrument som liknar den svenska *fastighetsplanen*, dvs. en plan som reglerar fastighetsindelning, servitut och gemensamhetsanläggningar på kvartersmark..

<sup>43</sup> SOU 2005:77, s. 471 ff.

<sup>44</sup> Det finns dock, liksom i Sverige, vissa undantag från denna princip, se § 32 PBL.

<sup>45</sup> De norska detaljplanerna har inte någon ”genomförandetid”.



### 3 Planprocessen

Initiativ till ett byggprojekt kan tas av kommunen eller en byggherre/fastighetsägare. I detta kapitel fokuserar vi på den typ av projekt som initieras av byggherrar och hur planprocessen är reglerad i dessa fall.

I Norge har byggherrar en lagreglerad initiativrätt till planläggning, s.k. *privat regulering*. Byggherren har alltså rätt att lägga fram ett planförslag och få förslaget prövat av kommunen. Det gäller både *regulerings-* och *bebyggelsesplaner*.<sup>1</sup> Det bör då uppmärksammas att det handlar om ett ”färdigt” planförslag – inte bara en idé om hur plan ska utformas.

Att initiativ och planförslag kommer från de privata byggherrarna är minst av allt någon marginell företeelse, vilket följande citat kan få illustrera.<sup>2</sup>

[I] løpet av et par tiår har kommunale planmyndigheter gradvis intatt en mer tilbaketrukket posisjon i styringen av stadsvalg, utforming og gjennomføring av byutviklingsprosjekter. Endringene i planleggingens rolle som styringsfaktor blir gjerne satt i sammenheng med andelen innsendte reguleringsforslag for planmyndighetenes behandling. Av samtlige reguleringsplaner som for noen år tilbake ble fremmet for kommunal behandling, var omkring 60 prosent såkalte private forslag. I de større byene er denne andelen observert å være vesentlig høyere, omkring 90 prosent og over. I økende grad tar altså grunneiere, utbyggere og til dels offentlige tiltakshavere initiativ til og forestår selv utarbeidelse av den plan typen som hyppigst legges til grunn for gjennomføring av byggeprosjekter på bekostning av planmyndighetenes egenplanlegging.

Citatet indikerar att det finns stora likheter mellan Norge och Sverige för hur planläggningen initieras och bedrivs i praktiken. Boverket skrivit t.ex. att:<sup>3</sup>

[V]iktiga frågor som påtalas av flera länsstyrelser är att den så kallade förhandlingsplaneringen ökar och att exploitörerna allt oftare står för planeringsinitiativet och även svarar för allt större delar av planaktiviteten.

<sup>1</sup> § 30 respektive § 28-2 PBL

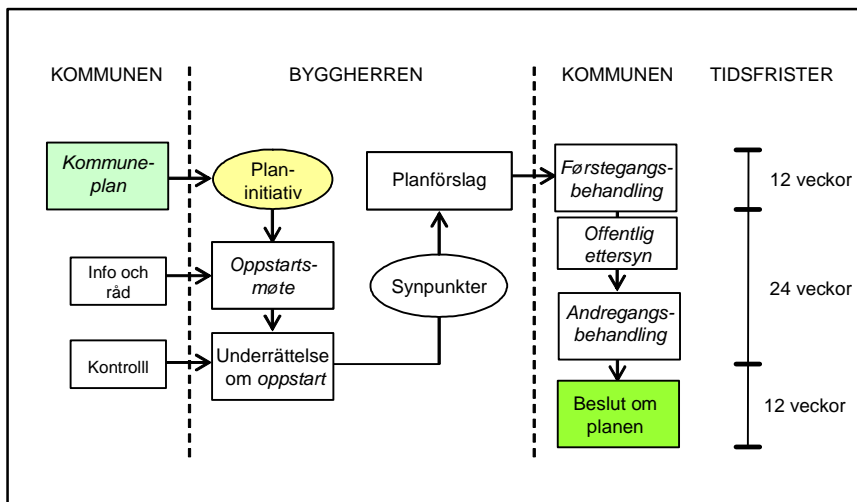
<sup>2</sup> Røsnes, 2008, *Prosjektplanene tar over – konsekvenser for byplanleggingen*.

<sup>3</sup> Boverket, 2007, s. 11. *Så planerar Sverige*.

Norge har i sin planlagstiftning, i större utsträckning än Sverige, ”tagit konsekvenserna” av att verkligheten ser ut som den gör. Det finns alltså särskilda lagregler för hur privata initiativ och planförslag ska hanteras i den offentliga beslutsprocessen.

## En översikt av planprocessen

Processen för upprätta och besluta om privata *reguleringsplaner* – och i princip också *bebyggelsesplaner*<sup>4</sup> – kan schematiskt beskrivas med följande figur.



Figur 3.1 Den "normala" processen för att upprätta och besluta om privata planförslag.<sup>5</sup>

Som figuren visar kan planprocessen grovt delas upp i två skeden. I det första skedet – från projektidé till utarbetande av planförslag – ligger ansvaret huvudsakligen på byggherren. I det andra skedet "övertar" kommunen planförslaget och en formell beslutsprocess vidtar.

I de följande avsnitten ska grundragen i dessa två skeden belysas.

<sup>4</sup> För *bebyggelsesplaner* finns dock inte någon tidsfrist för *førstegangsbehandlingen*. Vidare är det *planutvalget* som beslutar om planen. Se § 28-2 PBL med hänvisning till §§ 27-1 och 30 PBL.

<sup>5</sup> I vissa projekt tillkommer ett programskede, se nedan.

## Inledningsskedet för privata planförslag<sup>6</sup>

Den lagliga grunden för initiativ till att upprätta privata förslag till *reguleringsplaner* finns i § 30 PBL.

§ 30 Grunneiere, rettighetshavare eller andre interesserte som ønsker å la utarbeide reguleringsplan bør før planlegging settes i gang forelegge reguleringsspørsmålet for det faste utvalget for plansaker. Det faste utvalget for plansaker kan gi råd om planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet.

Når det kommer inn private reguleringsforslag, skal det faste utvalget for plansaker selv snarest mulig og innen 12 uker behandle forslaget. Forslagsstiller og kommunen kan avtale en annen frist. Finner ikke det faste utvalget for plansaker selv grunn til å fremme reguleringsforslag for området, skal forslagsstilleren underrettes ved brev. Omfatter forslaget uregulert område eller innebærer det en vesentlig endring av gjeldende reguleringsplan, kan forslagsstilleren kreve at reguleringsspørsmålet skal forelegges kommunestyret.

Inledningsskedet för privata planförslag består av tre huvudmoment: *oppstartsmøte/forhåndskonferanse*, underrättelse till rättighetshavare och allmänheten om att planarbete påbörjats samt själva upprättandet av planförslaget.

### *Forhåndskonferanse/oppstartsmøte*

Av § 30 PBL framgår att byggherren bör ta kontakt med kommunen (*planutvalget*) i ett tidigt skede och att kommunen då ska ge råd och anvisningar för hur planarbetet ska bedrivas.

Denna inledning av planarbetet sker genom s.k. *oppstartsmøte* eller *forhåndskonferanse* mellan kommun och byggherre. Vid utarbetande av planer är *oppstartsmøten* inte lagreglerade<sup>7</sup> (till skillnad mot ärenden som rör byggtillstånd/*byggetillatelse*<sup>8</sup>). Men en stor andel av kommunerna tillämpar ändå, mer eller mindre, formaliserade rutiner för dessa möten.

<sup>6</sup> Många kommuner har i hög grad formaliserat det inledande skedet. Se t.ex. *Grenlandsstandard*, 2007, och Trondheims kommune, 2007, *Veileder for utarbeidelse av private planforslag*.

<sup>7</sup> Nyligen har dock presenterats ett lagförslag om *oppstartsmøte* för planer. Se Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*.

<sup>8</sup> Se § 93 a PBL.

Exempelvis skrivs det som regel referat/protokoll för att dokumentera vad som framkommit vid mötet.<sup>9</sup>

Syftet med detta *oppstartsmøte* är att byggherren ska presentera sina intentioner med planområdet. På motsvarande sätt ska kommunen klargöra förutsättningar vad avser planförhållanden, infrastruktur, grönområden, *utbyggingsavtaler*<sup>10</sup> m.m. Kommunen ska också precisera vilka dokument som ska åtfölja planförslaget och vilken kvalitet som ställs på dokumenten.<sup>11</sup>

### Underrättelse till rättighetshavare och allmänhet

När arbetet med en *reguleringsplan* påbörjas ska det kungöras enligt § 27-1, nr. 1, 2 st. PBL

**§ 27-1 nr. 1, 2 st.** Det faste utvalget for plansaker skal, når et område tas opp til regulering, sørge for at det blir kunngjort en melding om dette, som i regel i minst 2 aviser som er almindelig lest på stedet. I kunngjøringen skal det kort gjøres rede for det påtenkte formål med reguleringen og vilke følger den kan ventes å få for området. Så vidt mulig bør grunneiere och rettighetshavere (herunder leietakere) underrettes ved brev og få en rimelig frist for å uttale seg før det faste utvalget for plansaker eventuelt behandler reguleringsforslaget.

För kommunal planläggning är det naturligt att kommunen svarar för att underrättelse sker på ett riktigt sätt. Vid privat planläggning åvilar dock denna kungörelse- och underrättelseskyldighet byggherren enligt § 30 3 st. PBL.

**§ 30 3 st.** For private reguleringsforslag gjelder bestemmelsen i § 27-1 nr. 1 annet ledd tilsvarende. Plikten till kunngjøring og underretning etter § 27-1 nr. 1 annet ledd påhviler den som lar utarbeide reguleringsplan.

Detta ansvar för byggherren innebär att utforma tidningsannonser, upprätta lista över fastighetsägare m.fl. som ska underrättas per brev. För att kontrollera att "allt går rätt till" kräver många kommuner att materialet

<sup>9</sup> Många kommuner har också färdiga "mallar" för vad *forhåndskonferanser* ska behandla. Se Haugrønning et al, 2006 (s. 37), *Planlegging, vern og utbygging*.

<sup>10</sup> Som i princip motsvarar svenska exploateringsavtal.

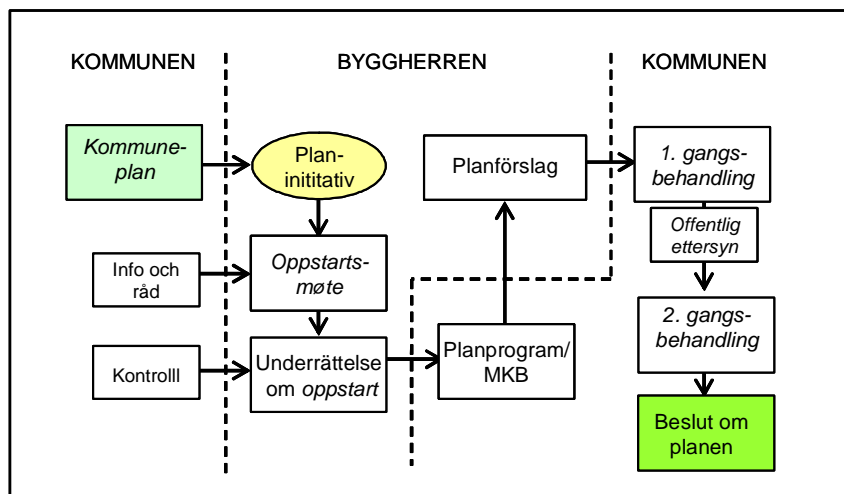
<sup>11</sup> FOR 2004-05-27 nr. 779. *Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private planforslag etter § 30 i plan- og bygningsloven.*

först granskas av kommunen innan ett slutligt utskick av annons/underrättelse görs.<sup>12</sup>

### Planprogram och konsekvensutredningar

För *reguleringsplaner* som kan ha en väsentlig inverkan på miljö, naturresurser och samhälle ska ett *planprogram* upprättas.<sup>13</sup>

Det är kommunen som avgör innehåll och omfång av programmet, med det skall utarbetas och bekostas av byggherren.<sup>14</sup> Planprogram ska läggas ut till "offentlig ettersyn" och skickas på samråd/höring till berörda fastighetsägare m.fl. Det kan lämpligen ske i samband med kungörelse om *oppstart* av planarbetet. Kommunen ska därefter sammanfatta inkomna synpunkter och *fastsette* planprogrammet. Detta beslut ska normalt tas inom 10 veckor från att tiden för synpunkter gick ut.<sup>15</sup>



Figur 2 Planprogrammets inpassning i privata planförslag.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Se t.ex. *Grenlandsstandard*, 2007, nr. 52-02.

<sup>13</sup> Se § 33-2 PBL och FOR 2005-04-01 nr 276: *Forskrift om konsekvensutredninger*.

<sup>14</sup> Haugrønning et al, 2006, s. 37.

<sup>15</sup> FOR 2005-04-01 nr 276, § 6

<sup>16</sup> Jfr. Miljøverndepartementet, 2006 b, s. 21.

Det bör understrykas att planprogrammen, inkl. MKB, i det norska systemet inte är direkt jämförbara med program som ska upprättas för svenska detaljplaner. I Norge används programmet främst för ”stora” projekt där ställningstaganden i *kommuneplanen* måste utredas och kompletteras. Och i de följande beskrivningarna behandlar vi därför inte programmens roll i planprocessen.

### Utarbetande av planförslag

Byggherrens planförslag ska uppfylla de formella krav som ställs på en *reguleringsplan* i PBL<sup>17</sup>, de riktlinjer för utformning av planer som *Miljøverndepartementet* har utarbetat<sup>18</sup> samt de speciella krav som kommunen ställer på planförslagets innehåll och kvalitet. Det förslag som ska sändas in till kommunen får alltså inte vara en mer eller mindre detaljerad skiss, utan *en komplett plan*.

Som framgår av nästa avsnitt finns det en tidsfrist för kommunens behandling av planförslaget. Om det visar sig att det saknas något i planförslaget ”stannar klockan” för tidsfristen till dess att byggherren kompletterat förslaget.

## Den kommunala beslutsprocessen

Den kommunala beslutsprocessen för privata förslag till reguleringsplaner sker i tre steg: *førstegangsbehandling* och *andregangsbehandling* av planförslaget samt ett slutligt beslut att anta planen.

### *Førstegangsbehandling* av planförslaget

När byggherren utarbetat sitt planförslag lämnas det in till kommunen. De bestämmelser som reglerar inledningen för det kommunala beslutsskedet finns i § 30 2 st. PBL.

**§ 30 2 st.** Når det kommer inn private reguleringsforslag, ska det faste utvalget for plansaker selv snarest mulig og innen 12 uker behandle forslaget. Forslagsstiller og kommunen kan avtale en annen frist. Finner icke det faste utvalget for plansaker selv grunn till å fremme regulerings-

<sup>17</sup> Det är definitionen på en *reguleringsplan* (§ 22), planens *formål* (§ 25) samt planbestämmelser (§ 26).

<sup>18</sup> Miljøverndepartementet. 2006. *Planveileder*.

forslag for området, skal forslagsstilleren underrettes ved brev. Omfatter forslaget uregulert område eller innebærer det en vesentlig endring av gjeldende reguleringsplan, kan forslagsstilleren kreve at regulerings spørsmålet skal forelegges kommunestyret.

Bestemmelsen innebær att kommunens *planutvalg* måste behandla och fatta beslut om planforslaget inom *12 veckor*.<sup>19</sup> Men, som framgår av paragrafen, har byggherren och kommunen möjlighet att komma överens om en längre tidsfrist. Exempel på när avtal om en förlängd tidsfrist kan bli aktuell ges i föreskrifter till bestemmelsen.<sup>20</sup>

[D]ette er særlig aktuelt når det legges fram planforslag som er spesielt kompliserte i forhold til eksisterende situasjon og som vil kreve omfattende vurderinger fra kommunens side før en kan gi sin tilråding om at saken bør legges ut til offentlig ettersyn. I slike tilfeller vil det være rimelig at det avtales en realistisk frist for behandlingen av saken. En må regne med at både forslagsstiller og kommunen er tjent med mest mulig forutsigbarhet i framdriften av saken og derfor blir omforent om en frist som står i rimelig forhold til det merarbeidet kommunen vil få.

Om *planutvalget* (eller under vissa förutsättningar *kommunestyret*) beslutar att *inte* stödja planforslaget så faller det. Det finns alltså inte någon möjlighet för byggherren att överklaga kommunens beslut att inte vilja gå vidare med forslaget. Noterbart är således, att den formella rätten att lägga fram privata planforslag inte påverkar det ”kommunala planmonopolet”.

Om *planutvalget* beslutar att planforslaget bör bli föremål för fortsatt prövning ska forslaget ställas ut för *offentlig ettersyn*, varefter planhanteringen övergår i en *andregangsbehandling* av forslaget.

#### *Andregangsbehandling* av planforslaget

Den fortsatta kommunala prövningen av planforslaget regleras i § 27-1 nr. 2, 1 st. PBL.

<sup>19</sup> Bestemmelsen om denna tidsfrist infördes 1 juli 2003. Förarbeten till tidsfrister finns i *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon, Ot.prp. nr. 113 (2001-2002)*.

<sup>20</sup> FOR 2004-05-27 nr 779: *Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private planforslag etter § 30 i plan- og bygningsloven*.

**§ 27-1 nr. 2, 1 st.** När förslag till reguleringsplan er utarbeidet i samsvar med reglene i nr. 1, skal det legges frem for det faste utvalget for plansaker som avgjør om det skal legges ut til offentlig ettersyn. Kunngjøringen om offentlig ettersyn skal som regel skje i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet. Den skal klart angi det området forslaget omfatter og skal gi en rimelig frist for merknader som ikke må settes kortere enn 30 dager. I mindre reguleringsaker kan det faste utvalget for plansaker likevel fastsette en kortere frist. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere i området underrettes ved brev. Når fristen er ute, tar det faste utvalget for plansaker saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Det faste utvalget for plansaker skal underrettes dersom saken ikke er behandlet innen 24 uker etter beslutning om utleggelse til offentlig ettersyn.

Ett planforslag ska alltså ställas till *offentlig ettersyn* under minst 30 dagar.<sup>21</sup> De synpunkter på forslaget som kommer in till kommunen – *merknader*<sup>22</sup> – bör vid privata förslag sändas till byggherren.<sup>23</sup> Offentliga myndigheter har rätt att komma med s.k. *innsigelser* på planförslaget (se kapitel 2).<sup>24</sup>

Efter utställningen ska *planutvalget* pröva planen med hänsyn till de synpunkter som kommit in. Om detta inte har gjorts inom *24 veckor*, från beslutet att ställa ut planen, ska ”kommuneadministrationen” underrätta *planutvalget* om att denna tidsfrist överskridits.<sup>25</sup>

### *Kommunestyrets beslut om planen*

Efter *planutvalgets* beslut om planförslaget ska det ”slutbehandlas” av *kommunestyret*.

**§ 27-2 nr 1.** Når forslaget er ferdigbehandlet av det faste utvalget for plansaker selv, legges det frem for kommunestyret til vedtak, eventuelt i

<sup>21</sup> I enklare fall, vid upprättande av t.ex. *bebyggelsesplaner*, kan utställningstiden vara kortare än 30 dagar.

<sup>22</sup> Alla har rätt att komma in med synpunkter på planförslaget. Inte bara de närmast berörda som fastighetsägare, grannar m.fl. Sedan är det kommunens sak att avgöra huruvida man ska ta hänsyn till synpunkterna eller inte.

<sup>23</sup> Haurgrønning et al, 2006, s. 35.

<sup>24</sup> Om kommunen inte tar hänsyn till en *innsigelse* kan planen inte godkännas, utan ärendet flyttas då till Miljöverndepartementet för avgörande. Se § 27-2 PBL.

<sup>25</sup> Se förarbetena till införande av tidsfrister: Ot.prp. nr. 113 (2001-2002).



alternativer. Kommunestyret må treffe vedtak senest 12 uker etter at planforslaget var ferdigbehandlet av det faste utvalget for plansaker. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling, i tilfelle med retningslinjer for det videre arbeid.

*Kommunestyrets* slutlige planbeslut ska fattas inom 12 veckor efter det att *planutvalget* behandlat ärendet.<sup>26</sup>

#### Processen för upprättande av *bebyggelsesplaner*

Upprättande och beslut om *bebyggelsesplaner* följer de regler som gäller för *reguleringsplaner*.<sup>27</sup> Med två undantag. Tidsfristen på 12 veckor för *førstegangsbehandling* gäller inte och det slutliga beslutet om planen tas av *planutvalget* i stället för av *kommunestyret*.<sup>28</sup>

### Kommunal information om privata planförslag

Många norska kommuner har relativt omfattande ”vægledningar” för den som avser opprette private planer. Det kan illustreras med Trondheim Kommunes *Veileder for utarbeidelse av private planforslag*. Där framgår dels ansvarsfordelingen mellom kommun og byggherre for ulike skeden, dels vilka dokument som ska opprettas enligt riktlinjer og mallar (se næsta oppslag).

<sup>26</sup> Alla som är berörda av planen har rätt att överklaga kommunens beslut till *fylkesmannen/miljøoverndepartementet*, se §§ 15 och 27-3 PBL.

<sup>27</sup> § 28-2 PBL, som hänvisar till §§ 27-1 och 30.

<sup>28</sup> § 28-2 PBL.

### Veileder for utarbeidelse av private planforslag

PROSESS	ANSVAR		MALER OG NORMER
	Forslag-stiller	TK	
<b>Oppstart</b>	<b>x</b>		
<u>Innhente informasjon</u>	x		Informasjon om kartgrunnlag og gjeldende planer og normer fås ved henvendelse til <u>Bytorget</u> .
<u>Planinitiativ</u>	x		
<u>Premissavklaring</u>		x	
Innsending av anmodning om oppstartsmøte	x		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mal for <u>anmodning om oppstartsmøte</u> (word)</li> <li>● Mal for <u>anmodning om oppstartsmøte</u> (pdf)</li> <li>● Mal for <u>faktaark</u> (word)</li> <li>● Mal for <u>faktaark</u> (pdf)</li> </ul>
<u>Oppstartsmøte</u>		x	
<b>Planskisse</b>	<b>x</b>		
<u>Varsling og annonsering</u>	x		<ul style="list-style-type: none"> <li>● <u>Adresseliste</u> for varsling, samråd og høring (pdf)</li> <li>● <u>Adresseliste</u> for varsling, samråd og høring (word)</li> <li>● Mal for <u>kunngjøringsannonse og varslingsbrev</u> (pdf)</li> <li>● Mal for <u>kunngjøringsannonse og varslingsbrev</u> (word)</li> </ul>
<u>Samråd og medvirkning</u>	x	x	
<u>Veiledning</u>		x	
Utarbeide analyser	x		
<u>Godkjenning av digitalt plankart</u>	x		<p>e-postadresse for innsending av plankart til kontroll: <a href="mailto:kart.postmottak@trondheim.kommune.no">kart.postmottak@trondheim.kommune.no</a> skriv "plankartdata" i emneteksten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Se brukerveiledning i dokumentet <u>teknisk kontroll</u></li> <li>● Tegnforklaring: <u>A1 A3</u> (pdf)</li> <li>● Tegnforklaring: <u>A1 A3</u> (dwg)</li> <li>● <u>dwg-fil</u> (CAD-fil) som viser prinsippet med innhold og lagstruktur</li> </ul>
Teknisk kontroll av plankart		x	

### 3 Planprosessen

<b>Planforslag</b>	<b>x</b>	
Innsending av komplett planforslag	x	e-postadresse for innsending av komplett planforslag: <a href="mailto:byplan.postmottak@trondheim.kommune.no">byplan.postmottak@trondheim.kommune.no</a> skriv komplett planforslag i emneteksten
Om gebyr		<ul style="list-style-type: none"> <li>● Krav til materiale for komplett planforslag</li> <li>● Mal for <a href="#">reguleringsbestemmelser</a> (pdf)</li> <li>● Mal for <a href="#">reguleringsbestemmelser</a> (word)</li> <li>● Mal for <a href="#">planbeskrivelse</a> (pdf)</li> <li>● Mal for <a href="#">planbeskrivelse</a> (word)</li> <li>● Eksempelsamling av <a href="#">reguleringsbestemmelser</a> (pdf)</li> <li>● Eksempelsamling av <a href="#">reguleringsbestemmelser</a> (word)</li> </ul>
Kommunens vurdering av innsendt materiale		x
Tilbakemeldingsbrev		x
Supplering	x	
<b>Behandling av planforslag</b>		<b>x</b>
<a href="#">Off. utleggelse / avvisning</a>		x
<a href="#">Høring</a>		x
Kommunens vurdering av merknader		x
Kommentarer til vurdering av merknader	x	
Produksjon av plankart	x	
<a href="#">Sluttbehandling</a>		x
<a href="#">Kunngjøring og varsel om vedtak</a>		x

Figur 3.2 *Veileder for utarbeidelse av private planforslag. Ansvarsfordeling mellom byggherre (forslagstiller) og kommunen (TK) i den kommunale beslutningsprosessen.*<sup>29</sup>

<sup>29</sup> Källa: [www.trondheim.kommune.no](http://www.trondheim.kommune.no)

## Kommentarer

Från ett svenskt perspektiv ger den norska planprocessen upphov till flera reflektioner.

- För det första, naturligtvis, att det finns särskilda bestämmelser i PBL för hur privata förslag till planer ska behandlas. Det kan uttryckas som att det finns en formell *privat initiativrätt* att lägga fram detaljplaneförslag för kommunal prövning.
- För det andra, att *ansvar* för olika moment i planprocessen är fördelat mellan kommunen och byggherren på ett delvis annat sätt. I Norge är det i princip byggherren som svarar för det inledande skedet. När det gäller själva arbetet med att ta fram planförslaget är detta kanske inte så förvånande. Men mer noterbart är kanske är byggherrens ansvar för att underrätta fastighetsägare, grannar, allmänhet m.fl. när planarbetet startar.
- Slutligen, att det finns lagreglerade *tidsfrister* för den kommunala behandlingen av planförslaget.<sup>30</sup>

Här nöjer vi oss med att peka på dessa skillnader mellan den norska och svenska planlagstiftningen, för att i kapitlen 5 och 6 göra en mer utförlig jämförelse och analys.

<sup>30</sup> Notera att kommunens tidsfrister för *andregangsbehandling* och slutligt planbeslut inte bara gäller privata förslag till *reguleringsplaner*, utan även kommunala planinitiativ.

## 4 Byggtillstånd

Den norska *plan- og bygningsloven* (PBL) med tillhörande *Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker* (SAK)<sup>1</sup> anger vilka åtgärder som (1) kräver tillstånd, (2) endast kräver anmälan samt (3) kan utföras utan varken tillstånd eller anmälan. För samtliga tre kategorier gäller huvudregeln att de ska uppfylla de materiella kraven i PBL och föreskrifter – samt att de ska följa bestämmelser i *kommuneplanens arealdel, reguleringsplan* eller *bebyggelsesplan*<sup>2</sup>

De åtgärder som är tillståndspliktiga räknas upp i § 93 PBL.

**§ 93** Følgende tiltak, på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, må ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:

- a) Oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg.
- b) Fasadeendring, vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under a.
- c) Bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under a.
- d) Riving av tiltak som nevnt under a.
- e) Oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner.
- f) Oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig.
- g) Oppføring av innhegning mot veg, skilt eller reklameinnretninger o.l.
- h) Deling av eiendom eller opprettelse av enhet som kan festes bort i mer enn 10 år. Slik tillatelse er ikke nødvendig for deling som skjer som ledd i jordskifte i samsvar med rettslig bindende plan.
- i) Vesentlig terrenginngrep.
- j) Anlegg av veg eller parkeringsplass.

<sup>1</sup> Kommunal- og regionaldepartementet. FOR 2003-06-24 nr 749.

<sup>2</sup> Se §§ 4 och 8 SAK samt *Statens Bygningstekniske Etat* (SBE), *Veiledning till SAK*.

Som framgår av paragrafen anges bl.a. uppförande, tillbyggnad, påbyggnad, underbyggnad eller placering av byggnad, konstruktion eller anläggning; ändrad användning av byggnad; installation, ändring eller reparation av byggnadstekniska installationer.

Från ett svenskt perspektiv kan det noteras att även invändiga byggnadsåtgärder av teknisk art är *tillståndspliktiga*. Sådana tekniska åtgärder prövas dock inte i materiellt avseende. Ett beviljat tillstånd ger i sådana fall rätt att påbörja arbetet under förutsättning av givna villkor följs vad gäller bl.a. sakkunnigas kontroll av utförande (se nedanstående avsnitt om processen).

I vissa fall kan tillståndspliktiga åtgärder klassas som s.k. *enkla tiltak*. I sådant ärende ska kommunen fatta beslut inom tre veckor. Sker inte detta anses ansökan vara beviljad.<sup>3</sup>

Systemet med enbart *anmälan* av vissa åtgärder syftar till att förenkla proceduren, exempelvis i fråga om lantbruksbyggnader och tillbyggnader av småhus. Innebörden är i korthet att sådana åtgärder<sup>4</sup> kan påbörjas tre veckor efter anmälan och att det inte ställs några krav på att sakkunniga ska medverka vid projektering och kontroll.

Bland de åtgärder som kan utföras *utan varken tillstånd eller anmälan* återfinns mindre komplementbyggnader på bebyggda tomter, enklare tekniska installationer och vissa tillfälliga eller transportabla anläggningar.<sup>5</sup>

## Prövning av tillståndspliktiga åtgärder

I detta sammanhang riktar vi intresset mot hanteringen av åtgärder som kräver tillstånd enligt § 93 PBL. När sådan ansökan inges ska kommunen:

<sup>3</sup> § 95b PBL och § 14 SAK. Grundförutsättningarna för att tillämpa reglerna om *enkla tiltak* är att åtgärden följer PBL och gällande planer, inga invändningar föreligger från grannar, inga tillstånd eller yttranden krävs från annan myndighet (eller har redan inhämtats vid ansökan).

<sup>4</sup> Definierade i §§ 81, 85, 86 a, 86 b PBL och §§ 8-12 SAK.

<sup>5</sup> §§ 5-7 SAK.

- pröva åtgärdens tillåtlighet vad gäller ändamål, placering och utformning,
- godkänna formen för kontroll av utförande,
- godkänna behörighet, *ansvarsrett*, till de aktörer som ska se till att byggnadsåtgärden uppfyller lagstiftningens tekniska krav.

En grundprincip i det norska systemet – liksom i det svenska – är således att uppfyllandet av tekniska krav inte prövas av kommunen, utan hanteras i ett system med behöriga ”externa” aktörer. Den kommunala myndigheten ska, förenklat, se till att projektet kontrolleras på ett godtagbart sätt vad gäller tekniska krav.<sup>6</sup>

Prövningen av en tillståndspliktig åtgärd motsvarar i väsentliga delar den hantering som i Sverige sker genom bygglov och bygganmälan sammantaget. För att inte gå för långt i detaljarbete med projektering och upprättande av kontrollplaner innan den grundläggande tillåtligheten har klarlagts, finns en möjlighet till *trinnvis* behandling, vilket innebär att prövningen kan delas upp i två steg:

- tillstånd till åtgärdens ”ytre og innvendige rammer” - *rammetillatelse*<sup>7</sup>
- tillstånd att börja bygga – *igangsettingstillatelse*<sup>8</sup>

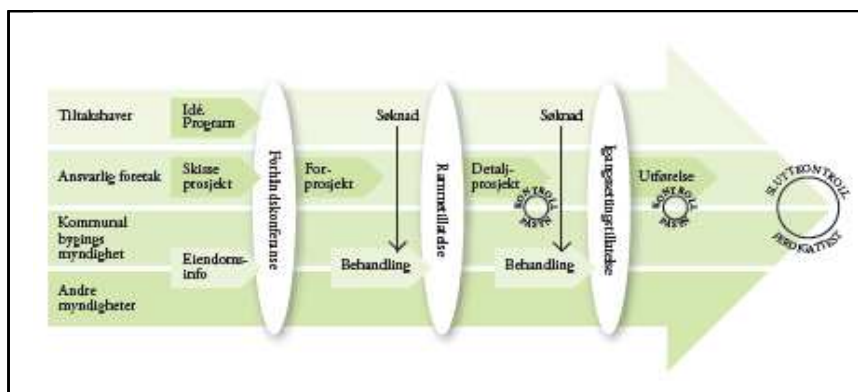
*Rammetillatelse* kan närmast jämföras med bygglov i det svenska systemet medan *igangsettingstillatelse* kräver redovisning av kontrollplaner för projektering och utförande, kontrollintyg avseende projektering, behörigheter/kompetens hos byggare och kontrollanter m.m.<sup>9</sup> Dvs, det avser i stort det som i Sverige hanteras med bygganmälan. En illustration av tillståndprocessen som helhet med *trinnvis* behandling ges i figur 4.1

<sup>6</sup> Processen är reglerad i kap. XVI PBL och i SAK. Se även SBE; *Veiledning till SAK*, kap. VII, s. 2. För en översiktlig beskrivning av systemet kan hänvisas till Haugrønning et. al., 2006 (s. 56), *Planlegging, vern og utbygging*.

<sup>7</sup> § 95 a nr. 1 PBL.

<sup>8</sup> § 95 a nr. 2 PBL.

<sup>9</sup> § 95 a nr. 2 PBL och § 19 SAK.



Figur 4.1 Søkgangen i byggesaker.<sup>10</sup>

En nærmere beskrivelse av processen ved behandling av tillståndspliktige åtgärder behandlas nedan.

## Aktörer i tillståndsprocessen

Kommunens oppgifter i tillståndsprocessen, *byggesaksbehandlingen*, är i princip de som nämns ovan; pröva tillåtlighet, godkänna former för kontroll, besluta om behörigheter. Därutöver är systemet uppbyggt kring nedanstående ”externa” aktörer med oppgifter och ansvar för olika delar av processen.<sup>11</sup>

*Tiltakshavere/byggherre* som bl.a. svarar för att anlita följande sakkunniga medhjälpare.

*Ansvarlig søker*<sup>12</sup> undertecknar ansökan tillsammans med byggherren och har till oppgift att; (a) se till att ansökan är korrekt och fullständig samt att det i ansökan finns beskrevet hur lagens krav ska oppfylles; (b) se till att det utarbetas en kontrollplan som ska bifogas ansökan; (c) samordna an-

<sup>10</sup> Källa: Haugrønning et al, 2006, s. 54.

<sup>11</sup> Se kap. XVI i PBL samt SAK.

<sup>12</sup> § 93 b PBL och Haugrønning et al, 2006, s. 51.



*svarlig prosjekterende, ansvarlig utførende* och *ansvarlig kontrollerende* samt (d) representera byggherren inför kommunen samt (e) genomföra grannehörande innan ansökan skickas in.<sup>13</sup>

*Ansvarlig projekterende* ska garantera att projekteringen sker enligt beviljat tillstånd, PBL och föreskrifter.

*Ansvarlig utførende* ska se till att byggandet sker enligt utförd projektering och enligt krav i PBL och föreskrifter.

*Ansvarlig kontrollerende* ska kontrollere at projektering og byggande sker enligt beviljat tillstånd och enligt PBL med föreskrifter.

## Processens huvuddrag

Procedurreglerna i PBL och SAK, ger rättigheter och skyldigheter för olika parter och klargör relativt detaljerat vad som ska ske vid olika moment. Nedanstående redovisning kan ge en uppfattning om processens huvuddrag vad gäller inledande kontakter mellan sökande och kommun samt kommunens fortsatta prövning.

## Forhåndskonferanse

Byggherren eller kommunen kan kræva at det hålls en *forhåndskonferanse* som forberedelse for ansökan.<sup>14</sup>

**§ 93 a** For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte parter og organer. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal dokumentere de forutsetninger som er lagt til grunn og danner grunnlag for videre behandling i saken. Forhåndskonferanse skal avholdes senest 2 uker etter den dato tiltakshaver har fremmet krav om at det avholdes forhåndskonferanse.

Syftet med *forhåndskonferanse* är att tidigt klara ut materiella och formella förutsättningar för det tilltänkta projektet. Ett protokoll från mötet ska upprättas och i detta ska bland annat framgå vilka förutsättningar och krav som kommunen angett. Protokollet utgör dock inte en del av pröv-

<sup>13</sup> § 16 SAK.

<sup>14</sup> § 93 a PBL.

ningen och är inte bindande för ärendets behandling. Det finns inget krav att kommunen skriver protokollet utan det kan överlåtas till byggherren eller *ansvarlig søker*.<sup>15</sup>

Om bägge parter är överens om att en *forhåndskonferanse* är onödig behövs någon sådan inte anordnas.

*Forhåndskonferanse* ska hållas senast *två veckor* efter att byggherren begärt en sådan (se nedan under avsnittet om tidsfrister).

### **Nabovarsling - grannehørande**

Före det att ansökan skickas in ska *ansvarlig søker* se till att ”grannehørande” genomförs på det sätt som anges i § 94 PBL.<sup>16</sup>

**§ 94 nr. 3** Før søknad sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles hvis ikke disse skriftlig har sagt fra at de ikke har noe å merke til søknaden. I varslet skal gis melding om at mulige merknader må være kommet til ansvarlig søker innen 2 uker etter at varslet er sendt og grunnlagsmaterialet for søknaden er gjort tilgjengelig. Gjenpart av varselbrevene skal sendes kommunen samtidig med at naboer og gjenboere varsles, sammen med en oppgave over vedkommende eiendommer og deres eiere eller festere. Med søknaden skal følge kvittering for at varselbrevene er sendt, eventuelle merknader fra naboer eller gjenboere samt en kort redegjørelse fra ansvarlig søker eller tiltakshaver for hva som eventuelt er gjort for å imøtekomme disse. Før kommunen tar stilling til søknaden, skal den vurdere om det er grunn til å kreve ny varsling av naboer og gjenboere.

Detta innebær i huvudsak att ägare till fastighet som gränsar till den fastighet som ska bebyggas (eller endast skiljs från denna genom t.ex. en väg) ska ges möjlighet att yttra sig. Kopia av grannehørandet (inklusive de ritningar m.m. som grannarna mottagit) samt förteckning över berörda fastigheter/adressater ska skickas till kommunen. Grannarna ska skicka sina synpunkter till *ansvarlig søker* och yttrandena ska vara denna tillhanda inom två veckor från att hørandet skickades ut.

Här kan noteras att i Sverige betraktas hørande av grannar i bygglovsärenden som en myndighetsuppgift vilken inte ska överlåtas till byggherren/sökanden. Vid en sådan jämförelse ska dock observeras att det i Nor-

<sup>15</sup> SBE. *Veiledning till SAK*, kap. I s. 5.

<sup>16</sup> Med tillhørande föreskrifter i § 16 SAK.

ge är *ansvarlig søker* som genomför grannhörande, alltså inte byggherren själv.

### Ansökan om tillstånd

Innehållet i en ansökan är reglerat i § 94 PBL.<sup>17</sup> Utöver beskrivning av byggprojektet i sig ska en ansökan bland annat redovisa vilka synpunkter som kommit in under grannhörandet, vad som har behandlats på *förhåndskonferansen* och projektets förhållande till gällande planer.

Vidare ska ingå ansökningar om behörighet, *ansvarsrett*, för de olika aktörerna, kontrollplaner för projektering och byggande samt bekräftelser på utförda projekteringskontroller.

I det fall ansökan görs *trinnvis* delas innehållet upp på det sätt som nämnts ovan, så att tillåtligheten först avgörs varefter ansökan kompletteras med detaljprojektering och redovisning av hur kontroll ska ske.

### Kommunens behandling av ansökan

Kommunens behandling av ett tillståndsärende består huvudsakligen av följande moment.

- förberedelse inför prövning, främst då medverkan i *förhåndskonferanse* och kontroll av att grannhörande skett på godtagbart sätt<sup>18</sup>
- materiell prövning vad gäller åtgärdens tillåtlighet enligt PBL
- inhämtande av andra myndigheters tillstånd och yttranden (om det inte skett genom byggherrens eller *ansvarlig søkeres* försorg före ansökan)
- prövning av behörigheter, *ansvarsrett*, för de olika aktörerna
- beslut om kontrollformer, vilka kan vara: (a) dokumenterad egenkontroll som utförs av ansvarig projektör eller ansvarig utförare; (b) fristående kontroll som utförs av annat företag
- beslut i ärendet

<sup>17</sup> Och föreskrifter i SAK, kap. VI.

<sup>18</sup> § 94 nr. 3 PBL.

### *Materiell prövning av tillåtlighet/ rammetillatelse enligt PBL*

Kommunens materiella prövning av tillåtlighet/*rammetillatelse* avser enbart tillåtligheten enligt PBL. *Rammetillatelse* kräver inte att eventuella tillstånd som krävs enligt annan lag har beviljats. Tillstånd enligt andra lagar är däremot ett krav för att få *igangsettingstillatelse*.<sup>19</sup> Denna uppdelning framgår av § 95 a PBL och den är en av hörnstenarna i den tidigare nämnda proceduren med *trinnsvis* behandling. Kommunen kan således inte avslå en ansökan om *rammetillatelse* med motiv att den strider mot annan lag än PBL<sup>20</sup>.

Att prövningen av tillåtlighet, *rammetillatelse*, ska ske enligt ovannämnda grundprincip framgår även av § 95 i PBL.

**§ 95 nr. 1.** När søknaden er fullstendig skal den snarest mulig og senest innen 12 uker behandles og avgjøres av kommunen.

Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges frem for slik myndighet, kan kommunen likevel vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjerd eller uttalelse fra vedkommende myndighet. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er bragt i orden, jfr. nr. 2 annet ledd og § 95 a.

Av andra stycket framgår att kommunen kan ge *rammetillatelse* *innenfor sitt myndighetsområde*, vilket är uttryck för ovannämnda princip att tillåtligheten ska bedömas enbart utifrån PBL.

Vid prövning av tillåtligheten enligt PBL ska kommunen bland annat ta ställning till; (a) om förslaget strider mot förbudet att bygga inom 100 meter från havet<sup>21</sup>; (b) om förslaget är förenligt med planbestämmelser<sup>22</sup> (*kommuneplanens arealdel, reguleringsplan och bebyggelsesplan*); (c) tillgång till teknisk infrastruktur som väg, vatten och avlopp<sup>23</sup>; (d) estetiska krav.<sup>24</sup>

<sup>19</sup> § 95 a PBL.

<sup>20</sup> Enligt det s.k. *legalitetsprinsippet*, se Haugrønning et al, 2006, s. 47.

<sup>21</sup> § 17-2 PBL.

<sup>22</sup> §§ 20-6 och 31 PBL.

<sup>23</sup> §§ 65-67 PBL.

<sup>24</sup> § 74 PBL.

För denna prövning krävs redovisning av platsens förutsättningar, planförhållanden, byggnadens placering, storlek och gestaltning, planlösning, grannars synpunkter m.m. Prövningen av tillåtlighet, *rammetillatelse* inrymmer således det som i Sverige behandlas vid bygglovsprövning. Men dessutom ingår prövning av *innvendige rammer* (planlösningens huvuddrag)<sup>25</sup> samt beslut om behörighet att vara *ansvarlig søker*<sup>26</sup>.

##### *Tillstånd eller yttrande från annan myndighet*

För att få *igangsettingstillatelse* krävs som redan nämnts att nödvändiga tillstånd från andra myndigheter har inhämtats. Kommunen ska som en del i *byggesaksbehandlingen* ta ställning till om tillstånd eller yttrande krävs från annan myndighet. Om så är fallet, och sådant tillstånd eller yttrande saknas, ska kommunen sända över ärendet till aktuell myndighet. Denna ska fatta beslut eller yttra sig inom fyra veckor från att kommunen skickade ärendet (såvida inte kommunen medgett längre tid). Om beslut eller yttrande inte kommer in under tidsfristen och åtgärden inte kräver särskilt tillstånd från myndigheten, kan kommunen fatta beslut utan hänsyn till senare inkomna yttranden.<sup>27</sup>

##### *Behörighet/ansvarsrett*

Som utgångspunkt för prövning av behörigheter (*ansvarsrett*) och för beslut om formen för kontroll ska kommunen bedöma vilken svårighetsgrad projektet har (klass 1, 2 eller 3).<sup>28</sup>

##### *Kontrollplan och formen för kontroll*

Kontrollplanen som bifogas ansökan är inte föremål för godkännande av kommunen – endast formen för kontroll ska godkännas.<sup>29</sup> Däremot kan kommunen i ett senare skede kräva komplettering av kontrollplanen och dessutom – om det uppdagas brister i kontrollen – stoppa bygget och besluta om annan kontrollform<sup>30</sup>. Här bör även påpekas att dokumentation

<sup>25</sup> § 95 a p. 1 PBL och Tyrén, 2004 (s. 391), *Plan- og bygningsloven. Kommentartutgave*.

<sup>26</sup> SBE. *Veiledning till SAK*, kap. VI, s. 6.

<sup>27</sup> § 95 PBL.

<sup>28</sup> Haugrønning et. al., 2006, s. 55.

<sup>29</sup> § 30 SAK.

<sup>30</sup> § 97 PBL.

av utförd kontroll inte ska sändas in till kommunen men vara tillgänglig vid en eventuell tillsyn från kommunen.<sup>31</sup>

#### *Igångsettingstillatelse*

För *igångsettingstillatelse* krävs att ansökan kompletteras med kontrollplaner och kontrolldokumentation vad gäller projektering, kontrollplan för utförande, ansökningar om behörigheter (*ansvarsrett*) för utförande respektive kontroll<sup>32</sup>. Denna del i processen motsvarar i stora drag det som i Sverige hanteras med bygganmälan.

Ytterligare ett krav för *igångsettingstillatelse* är att nödvändiga tillstånd från andra myndigheter föreligger.<sup>33</sup>

#### *Underrättelse om beslut*

Beslut i ärendet ska enligt huvudregeln tas senast inom 12 veckor från att fullständig ansökan kom in. Beslutet ska skickas till ansvarig söker och till de grannar m. fl. som haft invändningar. Vid beslut i flera steg (*trinnvis* behandling) ska grannar m.fl. endast underrättas om beslut som gäller åtgärdens yttre ramar eller på annat sätt berör annan än byggherren.<sup>34</sup>

#### *Ferdigattest*

När arbetet är klart ska den som är *ansvarlig kontrollerande* genomföra slutkontroll och upprätta ett intyg om detta. Om intyget visar att arbetet utförts enligt *rammetillatelsen* och enligt gällande bestämmelser ska byggnadsnämnden utfärda *ferdigattest*. Byggnaden får inte tas i bruk om det saknas *ferdigattest*.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> SBE, *Veiledning till SAK*, kap. VIII, s. 2.

<sup>32</sup> § 94 PBL och § 19 SAK.

<sup>33</sup> § 95 a PBL.

<sup>34</sup> § 95 nr. 6 PBL.

<sup>35</sup> § 99 PBL.

## Tidsfrister

Det finns flera tidsfrister för handläggning av olika typer av byggnadsärenden. För tillståndspliktiga åtgärder är följande frister mest intressanta:

- *Forhåndskonferanse* inför en ansökan ska hållas inom två veckor från det att sökanden begär det.<sup>36</sup>
- Ansökan om byggtillstånd ska behandlas inom 12 veckor.<sup>37</sup> Vid stegvis/*trinnvis* prövning ska *rammetillatelse* (tillåtlighet) behandlas inom 12 veckor.<sup>38</sup> Dessa tidsfrister gäller dock inte om förslaget är planstridigt eller i något avseende särskilt komplicerat.
- Vid stegvis prövning ska ansökan om *igangsettingstillatelse* behandlas inom tre veckor.<sup>39</sup>
- Beslut om *ferdigattest* ska tas inom två veckor.
- Yttrande från annan myndighet som berörs av tillståndsprövningen ska avges inom fyra veckor.<sup>40</sup>
- *Enkle tiltak* ska behandlas inom tre veckor.<sup>41</sup>

Utöver dessa tidsfrister för prövningen kan noteras att överklaganden ska behandlas och översändas till högre instans (fylkesmannen) inom sex veckor samt att fylkesmannen ska avgöra sådana överklaganden inom sex veckor.<sup>42</sup>

<sup>36</sup> § 93 a PBL.

<sup>37</sup> § 95 PBL.

<sup>38</sup> § 95 nr. 1 PBL och § 23-1 d SAK.

<sup>39</sup> § 23-1 e SAK.

<sup>40</sup> § 95 nr. 3 PBL.

<sup>41</sup> § 95 b PBL och § 14 SAK.

<sup>42</sup> SBE , *Veiledning til SAK*, kap. VII s. 9.

## Kommentar

Tillståndsprovning och kontroll av byggande utgår från en rollfördelning där kommunen prövar om en åtgärd uppfyller samhällets krav vad gäller markanvändning, anpassning till omgivningen eller andra överväganden som rymmer komplexa avvägningar/värderingar. För kontroll av att tekniska krav uppfylls ansvarar behöriga aktörer på den privata sidan. Tanken har varit att på detta sätt de facto öka kontrollen av utförandet, genom att resurser tillförs från den privata sektorn. Jämför citatet från kommentaren till PBL:<sup>43</sup>

Oppsummert kan det sies at intenssjonen med lovendringen i 1995 er at den totale kontrolleffekt skal øke, men att økningen vill falle på den private siden.

Systemet bygger således på samma grundläggande idé som det svenska. Men det finns dock påtagliga skillnader. Utöver förekomsten av tidsfrister kan bl.a. noteras kommunens ansvar för att bevaka även andra tillstånd än de som kommunen prövar själv och att byggnader inte får tas i bruk förrän kommunen fattat beslut om detta (se vidare jämförelser i kapitel 5 och 6).

<sup>43</sup> Tyrøn, 2004, s. 384.

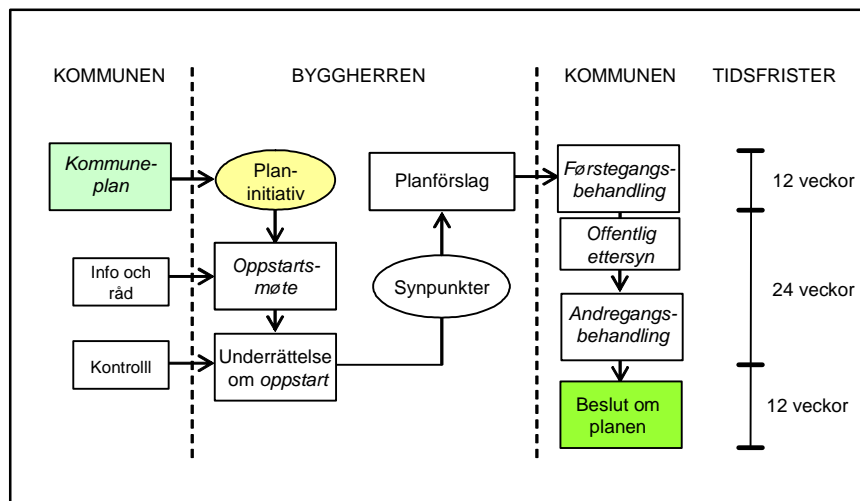


## 5 Planprocess och byggtillstånd - jämförelse av Norge och Sverige

I de föregående kapitlen 3 och 4 har de norska processerna för *upprättande av planer* respektive *prövning av byggtillstånd* beskrivits. I detta kapitel görs en jämförelse mellan Norge och Sverige med avseende på dessa två processer.

### Planprocessen

Som framgått av kapitel 3 kan processen för att upprätta och besluta om privata *reguleringsplaner* beskrivas med följande figur.



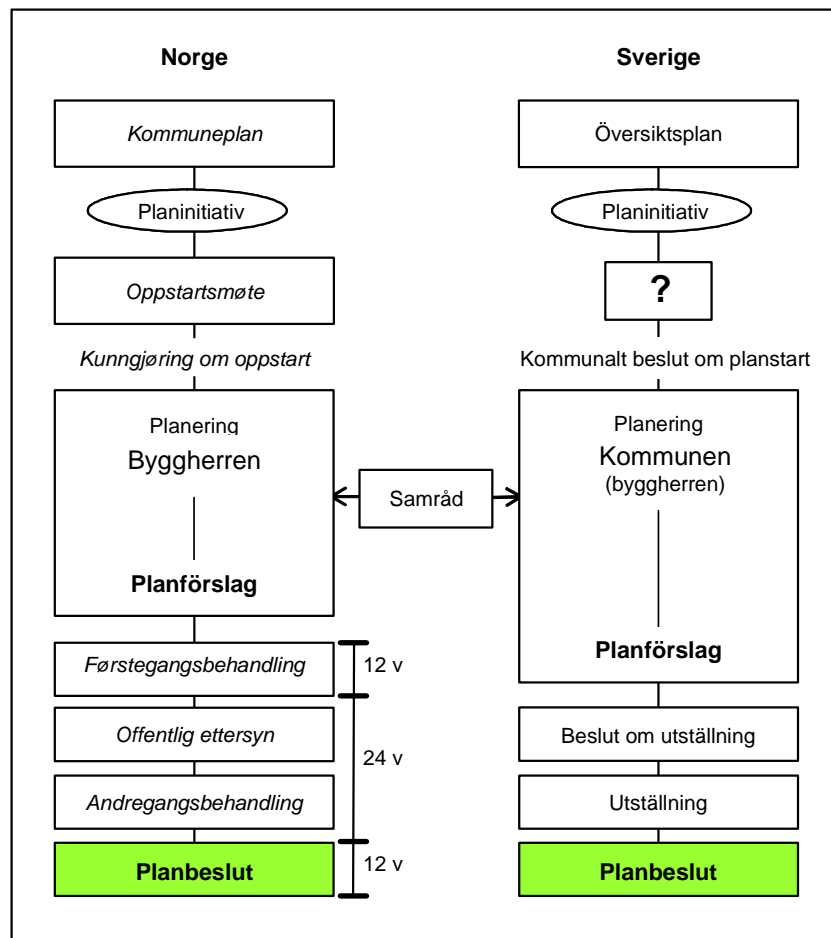
Figur 5.1 Den "normala" processen för att upprätta och besluta om privata planförslag.<sup>1</sup>

Kommunens översiktsplan, *kommuneplanen*, ger byggherren information om vilka projekt som är politiskt accepterade och kan förväntas vara möjliga att genomföra. Med detta som grund påbörjas en planprocess som är uppdelad i två skeden. I det första skedet – från planinitiativ till utarbe-

<sup>1</sup> I vissa projekt tillkommer ett programskede.

tande av planförslag – ligger ansvaret huvudsakligen på byggherren. I det andra skedet ”övertar” kommunen planförslaget och en formell beslutsprocess vidtar.

En schematisk jämförelse mellan den norska och svenska planprocessen kan därmed belysas med nedanstående figur.



Figur 5.2 Jämförelse mellan den norska och svenska planprocessen.

## 5 Jämförelse av Norge och Sverige

Även om de norska och svenska systemen har stora likheter finns det ändå väsentliga skillnader. Det gäller bl.a.:

- Betydelsen av den norska *kommuneplanen* respektive vår översiktsplan.
- Formerna för kommunens beslut att planarbete ska påbörjas
- Ansvar för planering och upprättande av ett planförslag
- Den kommunala processen för att slutligen besluta om planförslaget

I de följande avsnitten skall dessa skillnader utvecklas och kommenteras något.

### *Kommuneplanens* respektive översiktsplanens status

I Norge görs grundläggande politiska ställningstaganden om framtida bebyggelse i *kommuneplanen*, som i princip är bindande för markanvändningen. Det betyder att kommunen har en relativt fast grund att stå på när ett privat initiativ till *reguleringsplan* ska bedömas.

I Sverige har översiktsplanen ”lägre status” än i Norge genom att planen inte är rättsligt bindande. Kvalitén på planerna varierar därför mellan kommunerna, vilket exemplifieras av plan- och byggkommittén.<sup>2</sup>

Översiktspaneläget i landets kommuner uppvisar i dag större variationer än fem år efter PBL:s ikraftträdande, dvs. år 1992, då så gott som samtliga landets kommuner hade antagit en första kommunomfattande översiktsplan. Med utgångspunkt från uppgifter från Boverket kan uppskattas att drygt 170 kommuner har kvar sin första översiktsplan från början av 1990-talet. Samtidigt visar uppgifterna att det i cirka 120 av dessa pågår ett arbete med en andra översiktsplan. Drygt 110 kommuner har antagit en andra översiktsplan, och ett fåtal en tredje.

### Kommunens beslut att påbörja planarbetet

I Norge inleds privata planinitiativ normalt med ett *oppstartsmøte*, eller *förhåndskonferanse*, mellan kommunen och byggherren. Detta möte är i dag inte lagreglerat men ett förslag till lagbestämmelser ligger för när-

<sup>2</sup> SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande* (s. 429-431).

varande i stortinget.<sup>3</sup> Vid mötet kan, på grundval av *kommuneplanen*, riktlinjer för det fortsatta planarbetet klargöras. Formerna för detta inledande möte kan exemplifieras med förfarandet i Trondheims kommun, där mötet kommer till stånd efter en ”anmodan” av byggherren.<sup>4</sup>

Kommunen vil vanligvis innen 2 uker etter at anmodning er mottatt, innkalle til oppstartsmøte. På møtet er det ønskelig å avklare blant annet følgende:

- Gi råd og føringer for det videre planarbeidet og om hensiktsmessig plan-type
- Avklare planprosess og utredningsbehov
- Avklare hvordan samrådesprosses og medvirkningsprosses skal legges opp
- Avklare øvrig samarbeidsbehov mellom kommunen og forslagsstiller, for eksempel utbyggingsavtale
- Avklare om krav til innsendt materiale kan fravikes
- Avklare hvem som skal betale behandlingsgebyr

Hvor omfattende råd som kan gis avhenger av omfanget og kvaliteten på det innsendte materialet. Det presiseres at de rådene som gis i denne fasen ikke er bindende for administrasjonens videre anbefaling i saken.

I Sverige är initieringsskedet vid privata planinitiativ inte alls reglerat i plan- och bygglagen. Lite tillspetsat skulle man kunna uttrycka det som att skedet utgör ett ”svart hål” i planprocessen med informella kontakter mellan kommun och byggherre under, mer eller mindre, lång tid.<sup>5</sup> Först när kommunen beslutar att formellt påbörja detaljplanarbetet blir processen inordnad i PBL-systemet.

### Upprättande av planförslag

I Norge ligger ansvaret för att ta fram ett planförslag på *byggherren*. I detta ligger även, vilket bör noteras, att informera och ta in synpunkter från berörda grannar, myndigheter m.m. Kommunen tar alltså inte någon aktiv del vid framtagandet av förslaget, även om det naturligen kan ske kontakter mellan byggherren och kommunen i detta förslagsskede. Det

<sup>3</sup> Se § 12-8, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*.

<sup>4</sup> Källa: [www.trondheim.kommune.no](http://www.trondheim.kommune.no) (uppdaterad 2006-04-23)

<sup>5</sup> I ett examensarbete vid KTH visar Hessel (2003), *Var plan har sin tid*, att detta informella initieringsskede kan uppgå till flera år.

## 5 Jämförelse av Norge och Sverige

bör då, återigen, understrykas att det är fråga om ett komplett planförslag med plankarta, bestämmelser och eventuella utredningar.

I Sverige är situationen, formellt sett, den diametralt motsatta. Här är det *kommunen* som har det fulla ansvaret för att upprätta planförslaget och hålla samråd med berörda sakägare. I praktiken är det dock naturligt att byggherren dels har ett inflytande över planförslaget, dels utför utredningar och annat arbete som behövs för att ta fram planförslaget.<sup>6</sup>

### Beslutsprocessen för att anta ett planförslag

När byggherren presenterar sitt fullständiga planförslag vidtar i Norge en stegvis kommunal prövning av förslaget. I ett första steg, *førstegangsbehandling* av förslaget, beslutar *planutvalget* om planen ska bli föremål för en fortsatt prövning och läggas ut på *offentlig ettersyn*. Därefter vidtar en *andregangsbehandling* av planförslaget med eventuella korrigeringar med anledning av synpunkter som framkommit. Slutligen, i steg tre, ska planförslaget antas av *kommunestyret*.

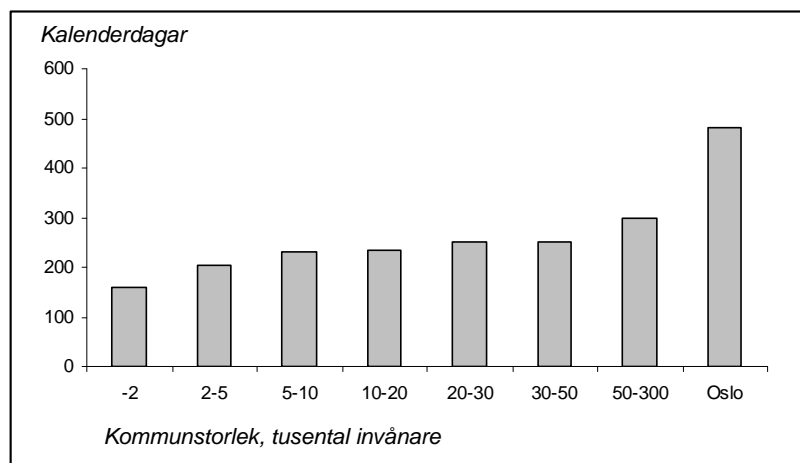
Det är denna kommunala prövning av ett fullständigt planförslag som är lagreglerad med *tidsfrister*, där den maximala tidsåtgången är satt till sammantaget 48 veckor eller ett knappt år.<sup>7</sup> Det arbete som byggherren utför med att upprätta planförslaget omfattas således inte av några tidsfrister.

Figur 5.3 ger en bild av tidsåtgången i praktiken för den kommunala beslutsprocessen. Figuren visar tidsåtgången uppdelad på kommuner av olika storlek. "Genomsnittsplanen" för alla kommuner tar ca 200 kalenderdagar, dvs. drygt 40 veckor eller ett knappt år. Tidsutdräkten tenderar

<sup>6</sup> Se examensarbete från KTH. Iverlund och Ultenius (2007), *Vem gör vad i planprocessen? Arbetsfördelning mellan kommun och byggherre*.

<sup>7</sup> Om kommunen överskrider 12-veckorsfristen för *førstegangsbehandlingen* är byggherren berättigad till ekonomisk kompensation. Kommunen ska återbetala minst 10 procent av den planavgift kommunen har rätt att ta ut för varje påbörjad vecka fristen överskrider. Genom utarbetande av en lokal taxa för planavgifter kan dock kommunen bestämma att avgiftsreduktionen ska vara större än 10 procent. För de andra tidsgränserna vid planupprättande finns dock ännu inte några sanktioner. Vid lagförslagens behandling ansågs att man ville "se situationen an" innan sanktioner övervägdes. Se FOR 2004-05-27 nr. 779, *Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private planforslag etter § 30 i plan- og bygningsloven*

dock att vara längre ju större kommunerna är, vilket torde förklaras av att större kommuner har fler planer och mer komplicerade planprojekt. För Oslos del tar t.ex. den kommunala beslutsprocessen uppemot två år.



Figur 5.3 Den kommunala beslutsprocessens längd (kalenderdagar) för år 2005 uppdelad på kommunstorlek.<sup>8</sup>

I Sverige utgör samråd och upprättande av komplett planförslag en del av den kommunala planprocessen. Den följs av att kommunen fattar beslut om att planen ska *ställas ut* för granskning i minst tre veckor.<sup>9</sup> Därefter ska kommunen ta ställning till inkomna synpunkter och göra de ändringar i planen som eventuellt föranleds av synpunkterna (och om planförslaget revideras väsentligt efter utställningen ska planen ställas ut på nytt). Om

<sup>8</sup> Statistisk Sentralbyrå. [www.ssb.no](http://www.ssb.no).

<sup>9</sup> Innan förslaget ställs ut ska det kungöras, på kommunens anslagstavla och i ortstidningar, minst en vecka innan utställningstiden börjar. Dessutom ska en under rättelse om kungörelsen sändas till fastighetsägare och andra som har ett väsentligt intresse av planförslaget. Före utställningen ska också en kopia av förslaget sändas till länsstyrelsen (och grannkommuner som eventuellt berörs av förslaget). Se 5 kap. 23-27 §§ PBL.

## 5 Jämförelse av Norge och Sverige

kommunen bedömer att detaljplanen bör genomföras ska den *antas* av kommunfullmäktige.<sup>10</sup>

Det finns, formellt sett, stora likheter mellan den norska och svenska planprocessens slutskede. Planen ska ställas ut för granskning, kommunen ska pröva inkomna synpunkter och därefter fatta beslut om planen ska antas eller inte. Men i praktiken finns det en avgörande skillnad. I Norge prövar kommunen planförslag som görs av byggherren, medan de svenska kommunerna prövar förslag som de själva är ansvariga för och har behandlat vid samråd. Det medför att den kommunala prövningen av färdiga planförslag normalt är kortare i Sverige än i Norge.

### Sammanfattande kommentarer

Som framgår av jämförelsen finns det några väsentliga skillnader mellan det norska och svenska systemet, vilket kan sammanfattas med följande punkter.

- I den norska *kommuneplanen* ges relativt klara kommunala ställningstaganden och riktlinjer för kommande byggprojekt. Så är inte fallet, generellt sett, för den ”svagare” svenska översiktsplanen. I Sverige måste därför detaljplaneprocessen ofta inledas med ett *planprogram* efter det att byggprojektet initierats<sup>11</sup>(ett förfarande som, såvitt vi förstår, är ovanligt i Norge).
- På grundval av *kommuneplanen* inleds ett privat planinitiativ i många norska kommuner med *oppstartsmøte* eller *forhåndskonferanse* mellan kommunen och byggherren där ytterligare riktlinjer ges för upprättande av planförslag. Detta möte dokumenteras och utmynnar i en *kunngjøring* om att planarbete ska påbörjas. För närvarande ligger ett förslag om att denna praxis ska lagregleras. Någon sådan lagreglering av hur inledningskedet ska hanteras och offentliggöras finns inte i Sverige.
- Det finns en klar gränsdragning mellan byggherrens och kommunens uppgifter och ansvar i det norska systemet. Byggherren upprättar sitt

<sup>10</sup> När det gäller planer som är av mindre vikt och som saknar principiell betydelse får dock kommunfullmäktige uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta sådana planer. Se 5 kap. 29 § PBL.

<sup>11</sup> Ett planprogram ska göras såvida det inte är ”onödigt”, vilket t.ex. är fallet om det finns en översiktsplan av god kvalitet och planförslaget överensstämmer med översiktsplanen. Se 5 kap. 18 § PBL.

planförslag och kommunen prövar enbart om detta förslag ska bli verklighet eller inte. Det kan i princip jämföras med vad som gäller för bygglov i Sverige, dvs. byggherren ansöker om bygglov och kommunen prövar om bygglovet ska beviljas. När det däremot gäller detaljplaner är de svenska kommunerna formellt ansvariga för såväl upprättande av planförslag som beslut om planen.

## Byggtillstånd – prövning och kontroll

I föregående kapitel 4 redovisades huvuddragen i det norska systemet för prövning respektive kontroll av tillståndspliktiga byggnadsåtgärder. Den jämförelse som här görs med Sverige inriktas mot systemens grundprinciper och rollfördelningen mellan byggherre, behöriga/sakkunniga och tillståndsmyndigheten.

### Antalet aktörer

Noterbart i det norska systemet är att det – utöver byggherren – anges fler ansvariga aktörer med olika uppgifter i ett byggprojekt och vars behörigheter ska bekräftas/godkännas av byggnadsnämnden (*ansvarlig søker, ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende, ansvarlig kontrollerende*). Från Norge kan då noteras att det i utredningssammanhang har påtalats problem med otydlig rollfördelning mellan aktörerna och framförts förslag till förtydliganden i lagtexten.<sup>12</sup>

I Sverige är det endast en kvalitetsansvarig som alltid ska finnas utöver byggherren. Krav på medverkan av ytterligare aktörer med särskild behörighet (fristående sakkunniga) bedöms från fall till fall och fastläggs i byggnadsnämndens beslut om kontrollplan.

### Tillståndsprövningens innehåll

I den materiella prövningen av markens användning och byggnadens yttre utformning behandlas i huvudsak samma frågor som i det svenska systemet.<sup>13</sup> En skillnad är dock att de norska bestämmelserna om byggande vid stränder ligger i PBL, vilket gör att de behandlas i bygglovsprövningen istället för att som i Sverige prövas i ett separat ärende.

<sup>12</sup> NOU 2005:12, *Mer effektiv bygningslovgivning II* (s. 284 ff).

<sup>13</sup> Jfr Haugrønning et al, 2006, *Planlegging, vern og utbygging* (s. 55)..



## 5 Jämförelse av Norge och Sverige

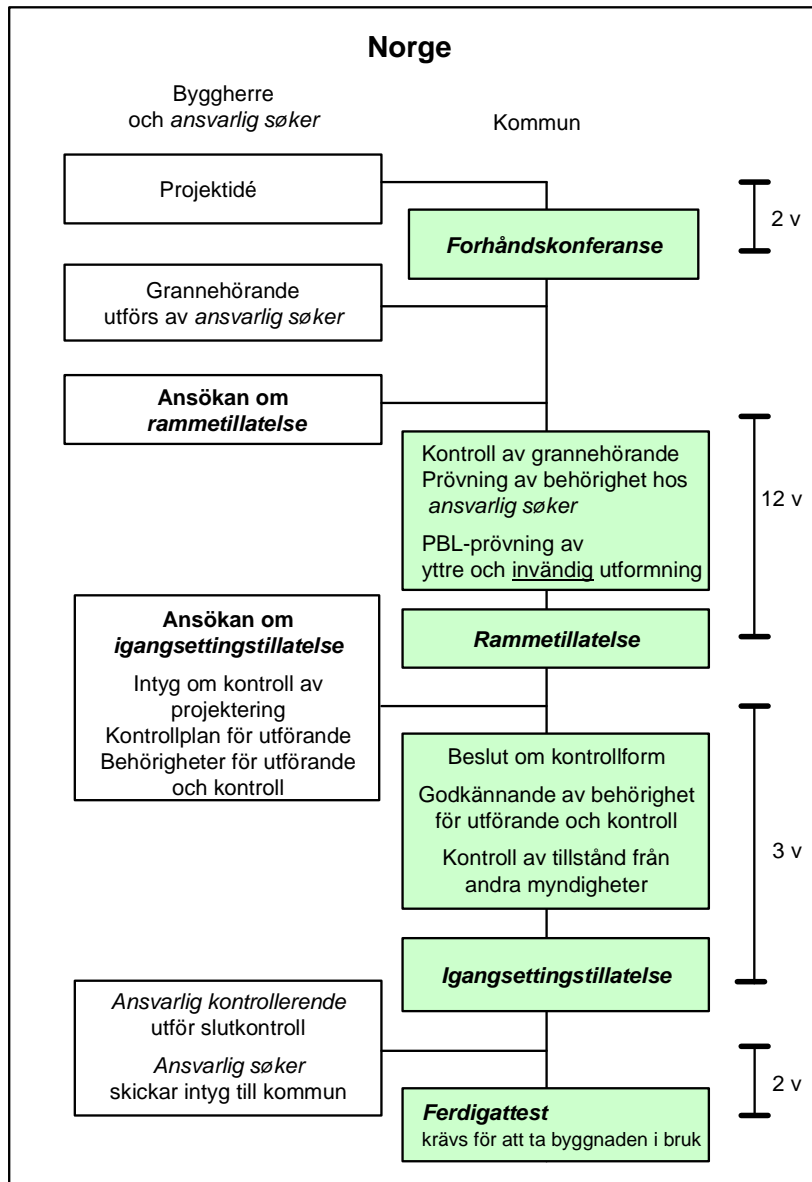
Liksom i Sverige omfattar tillståndsprövningen inte utpräglat tekniska krav (hållfasthet, brandsäkerhet m.m.). Detta hanteras istället genom krav på medverkan av behöriga ”externa” aktörer vid sidan av byggherren – bl. a. *ansvarlig søker* och *ansvarlig prosjekterende* som ska se till att byggnaden utformas och konstrueras enligt de krav samhället ställt upp. Även vad gäller kontroll av slutligt utförande är grundprincipen att detta arbete ska utföras av privat aktör med behörighet – *ansvarlig kontrollrende*. Systemet för hantering av tekniska krav och för kontroll av utförande utgår således från samma principer som det ”öppna kontrollsystem” som infördes i Sverige genom 1995 års reform.

Tillståndsprövningen i Norge behandlar – i motsats till i Sverige – väsentliga ”inre ramar” hos byggnaden – främst planlösning/funktion. Detta tillståndsprövas inte hos oss utan behandlas på motsvarande sätt som kraven på hållfasthet, brandskydd etc.

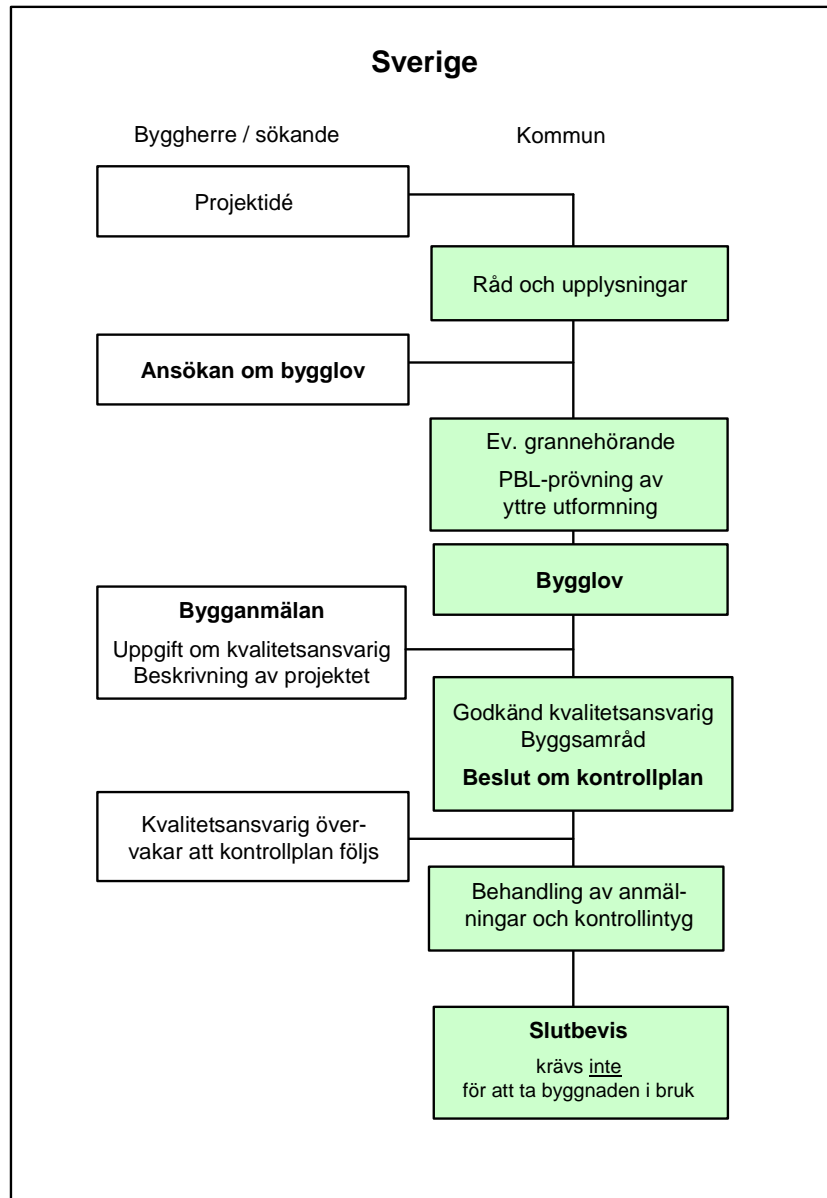
Ytterligare en skillnad i tillståndsprövningen rör byggnadsnämndens roll vad gäller tillstånd vid sidan av bygglov. I Norge ska byggnadsnämnden – utöver att pröva tillåtligheten inom sitt eget myndighetsområde (PBL) – även bevaka att övriga nödvändiga tillstånd från andra myndigheter finns. Först då byggnadsnämnden ser att samtliga tillstånd meddelats ges ett ”samlat tillstånd” att påbörja byggandet – ett beslut om *igangsettningstillatelse*. I Sverige finns ingen motsvarighet till detta.

\*

På nästa uppslag visas översiktligt det norska systemet med en tvådelad, *trinnsvis*, process samt en jämförande bild av det svenska systemet.



5 Jämförelse av Norge och Sverige



## Förfarande och medverkan av behöriga aktörer

Skillnader mellan länderna finns även vad gäller förfarande och krav på medverkan av behöriga aktörer i olika skeden. Det svenska systemet är uppdelat i två processer; bygglov och bygganmälan (tillåtlighet på platsen och yttre utformning respektive tekniska krav).

I Norge finns möjlighet för sökanden/byggherren att välja process: antingen en tvådelad, *trinnsvis*, behandling liknande den svenska uppdelningen eller en sammanhållen process. För mer komplicerade eller svårbedömda projekt är den tvådelade processen ett sätt att först klara ut tillåtligheten (*rammetillatelse*) varefter detaljprojektering m.m. vidtar. Oavsett vilken process som väljs ska den som vill bygga redan från processens inledning bistås av en behörig *ansvarlig søker* vars uppgifter bland annat är att se till att ansökan är fullständig och att genomföra grannhörande. Ansökan ska undertecknas av både byggherre och *ansvarlig søker*.

I den svenska bygglovsprocessen finns inget krav på att sökanden ska bistås av en aktör med särskild behörighet. Krav på kvalitetsansvarig och eventuella sakkunniga kontrollanter är kopplat till bygganmälan.

Andra skillnader vad gäller förfarande och aktörer är bland annat bestämmelserna om *förhåndskonferanse*, tidsfrister för byggnadsnämndens behandling, krav på kontrollansvarig, *ferdigattest* för att ta byggnaden i bruk. Dessa skillnader behandlas närmare i de följande avsnitten.

## Förberedande skede – före ansökan

Här finns flera markanta skillnader mellan länderna. Det norska institutet *förhåndskonferanse*<sup>14</sup> saknar motsvarighet i Sverige. I det svenska systemet finns visserligen en lagstadgad skyldighet för byggnadsnämnden att lämna råd och upplysningar samt ta emot besök.<sup>15</sup> Vad gäller skyldigheten att ta emot besök är former och omfattning inte närmare reglerat. Utmärkande för Norge är dels att byggherren (eller byggnadsnämnden) kan kräva att det ska hållas ett protokollfört möte som förberedelse för ansökan, dels att mötet ska hållas inom två veckor från att byggherren begärde detta.

<sup>14</sup> Reglerat i § 93 a PBL. Se ovan i kap 4, s. 33.

<sup>15</sup> 11 kap. 5 § i svenska PBL och 4 -5 § § förvaltningslagen.

## 5 Jämförelse av Norge och Sverige

Hörande av grannar sker i Norge före ansökan och utförs av *ansvarlig søker*. Grannehörandet är inte, som i Sverige, enbart begränsat till planstridigt byggande eller byggande utanför detaljplan, utan ska genomföras oavsett hur projektet förhåller sig till gällande planer. *Ansvarlig søker* samlar in grannarnas skrivelser och ger eventuella kommentarer till dessa. Materialet utgör därefter en del av ansökan.

### Ansökan/prövning av *rammetillatelse* respektive bygglov

Innehållet i en ansökan om *rammetillatelse* är mer omfattande än i en ansökan om bygglov. Utöver beskrivning av byggprojektet, inklusive invändiga rammar/planlösning, ska i huvudsak följande redovisas: grannehörande, vad som behandlats på *forhåndskonferansen*, projektets förhållande till gällande planer, eventuella tillstånd eller utlåtanden som har inhämtats från andra myndigheter samt ansökan om behörighet för *ansvarlig søker*.

När ansökan kommit in kontrollerar byggnadsnämnden att grannehörandet skett på ett riktigt sätt. Om ansökan även i övrigt är fullständig prövas projektets tillåtlighet på det sätt som beskrivits ovan och beslut om *rammetillatelse* ska fattas inom 12 veckor. Denna tidsfrist gäller dock inte om åtgärden strider mot plan<sup>16</sup>, projektet är ovanligt komplicerat eller kräver särskild politisk behandling.<sup>17</sup>

I det svenska systemet är som nämnts huvudregeln att grannehörande genomförs av byggnadsnämnden efter att ansökan kommit in. I praktiken förekommer att sökanden bifogar grannars godkännande och att sådant material godtas som grannehörande.<sup>18</sup> Det är dock byggnadsnämnden som avgör om grannehörande krävs eller ej och som ansvarar för att grannehörandet genomförs på ett godtagbart sätt. Proceduren med grannehörande kan i vissa fall utgöra betydande del av tidsåtgången i ärendet.

För prövning av bygglov finns ingen preciserad tidsfrist motsvarande det som gäller för *rammetillatelse*. Förvaltningslagens generella krav på snabb handläggning gäller dock.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> *Kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan.*

<sup>17</sup> Jämför SAK § 23 punkt d.

<sup>18</sup> Förfarandet har kritiserats av JO, se Didón et al, *Plan- och bygglagen* (s. 8:122).

<sup>19</sup> 7 § förvaltningslagen.

### *Igangsettingstillatelse* respektive bygganmälan

I Norge ansöker byggherren om *tillstånd* att påbörja bygget medan man i Sverige gör en *anmälan* och därefter har möjlighet att påbörja arbetena om tre veckor.<sup>20</sup> I det svenska systemet finns alltså ingen skyldighet för byggherren att invänta byggnadsnämndens beslut i fråga om kontroller – även om detta i praktiken är det normala.

I Norge krävs vid ansökan om *igangsettingstillatelse* ett bifogat intyg om att projektering har kontrollerats och befunnits vara i överensstämmelse med *rammetillatelsen* och PBL med tillhörande föreskrifter.<sup>21</sup> I Sverige finns inte motsvarande bestämmelse utan krav på kontroll av projektering klaras ut från fall till fall genom kontrollplanen.

Vad gäller kontroll av utförande krävs i Norge att byggherren/*ansvarlig søker* vid ansökan om *igangsettingstillatelse* bifogar en kontrollplan samt förslag till kontrollform (dokumenterad egenkontroll eller fristående). Byggnadsnämnden ska inte fatta beslut om kontrollplanens *inhåll*, utan endast om *formen* för kontroll<sup>22</sup>, dvs. egenkontroll eller om krav ska ställas på oberoende kontroll för vissa delar av arbetena. I Sverige finns inte något lagkrav på att förslag till kontrollplan ska bifogas bygganmälan. I praktiken är det dock vanligt att byggherren bifogar ett sådant förslag. Det svenska systemet är annorlunda även genom att byggnadsnämnden beslutar om kontrollplanens innehåll – förutom formerna för kontroll.

I det norska systemet ska byggnadsnämnden ta ställning till om *ansvarlig utførende* respektive *ansvarlig kontrollerende* har den behörighet som krävs. I Sverige finns inte någon direkt motsvarighet till detta, men på de punkter där byggnadsnämnden i kontrollplanen kräver att kontroll utförs av sakkunniga tar nämnden även ställning till byggherrens förslag på sakkunniga.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Förutsatt att andra skyldigheter har uppfyllts (kvalitetsansvarig har utsetts, ev. yttrande från skyddsombud har inhämtats, uppvisande av byggförsäkring mm).

<sup>21</sup> § 31 SAK.

<sup>22</sup> Kommunen kan dock under byggets gång kräva komplettering av kontrollplanen och dessutom – om det uppdagas brister i kontrollen – stoppa bygget och besluta om annan kontrollform, se § 97 PBL.

<sup>23</sup> Enligt lagens förarbeten ska byggnadsnämnden godkänna vilka sakkunniga som kan godtas i det speciella fallet, jfr prop. 1993/94:178 s.72. Reglerna om bygg-

## 5 Jämförelse av Norge och Sverige

För att därefter få *igangsettingstillatelse* krävs som redan nämnts nödvändiga tillstånd från andra myndigheter – utöver byggnadsnämndens tillåtighetsprövning enligt PBL (*rammetillatelse*). Byggnadsnämnden har i Norge ett uttalat ansvar för att bevaka dessa andra tillstånd<sup>24</sup>, eftersom *igangsettingstillatelse* inte ska ges om något saknas. I Sverige finns regler om att byggnadsnämnden ska upplysa byggherren om det kan behövas andra tillstånd.<sup>25</sup> Men vare sig bygglov eller slutbevis är kopplat till andra tillstånd.

En ansökan om *igangsettingstillatelse* ska vid tvådelad/*trinnvis* behandling avgöras inom tre veckor. I Sverige finns inte några preciserade tidsfrister för byggnadsnämndens behandling av en bygganmälan. Lagen anger att när bygganmälan kommit in ska byggnadsnämnden ”skyndsamt kalla till samråd” samt besluta om kontrollplan ”vid byggsamrådet eller snarast möjligt därefter”.<sup>26</sup>

### *Ferdigattest* respektive slutbevis

Dokumentation av utförd kontroll under byggnadsarbetenas gång ska i det norska systemet *inte* sändas in till kommunen men vara tillgänglig vid en eventuell tillsyn från byggnadsnämnden.<sup>27</sup> När arbetet är klart ska den som är *ansvarlig kontrollerende* genomföra slutkontroll och upprätta ett intyg om detta, vilket *ansvarlig søker* sänder till kommunen. Om intyget visar att arbetet utförts enligt *rammetillatelsen* och enligt gällande bestämmelser ska byggnadsnämnden utfärda *ferdigattest* (för hela projektet eller med undantag av vissa återstående arbeten). Byggnad/byggnadsdel får inte tas i bruk om det saknas *ferdigattest*.<sup>28</sup> Här finns således väsentliga skillnader gentemot Sverige. Dels att kontrolldokumentation enligt det svenska systemet ska sändas in till kommunen endast i den omfattning

nadsnämndens godkännande av sakkunniga är dock inte helt tydliga. Jfr 9 kap. 9 § PBL och § 18 i PBF.

<sup>24</sup> § 95 nr. 3 PBL och § 17 SAK

<sup>25</sup> 8 kap. 25 § och 9 kap. 8 § PBL, Upplysningsplikt under bygglovsprövning respektive byggsamråd.

<sup>26</sup> 9 kap. 7 § och 9 kap. 9 § PBL

<sup>27</sup> SBE. *Veiledning till SAK*, kap. VIII, s. 2.

<sup>28</sup> § 99 PBL.

som anges i kontrollplanen. Dels att det svenska slutbeviset inte är något krav för att ta byggnaden i bruk.

I Norge finns även i detta sluskskede en tidsfrist som innebär att byggnadsnämnden ska besluta i fråga *ferdigattest* inom två veckor från begäran. För utfärdande av det svenska slutbeviset gäller att detta ska ske ”när byggherren har uppfyllt sina åtaganden enligt kontrollplanen och byggnadsnämnden inte funnit skäl att ingripa”.<sup>29</sup> Notera att tidpunkten för utfärdande av slutbevis inte är kopplat till byggnadens färdigställande utan till uppfyllandet av kontrollplanen.

### *Tidsfrister i praktiken*

Behandlingen av ett byggtillstånd i Norge kan, för enklare åtgärder, ske som en sammanhållen process från ansökan till tillstånd att påbörja byggnadsarbetena – en s.k. *entrinnsprocess*. Vid detta förfarande gäller en tidsfrist på 12 veckor från ansökan till tillstånd. För den tvåstegsprocess som beskrivits tidigare gäller en tidsfrist på dels 12 veckor för *rammetil-latelsen*, dels en tidsfrist på tre veckor för *igangsettingstillatelsen*. Utöver detta finns en tidsfrist på tre veckor för prövning av s.k. *enkle tiltak* samt en tidsfrist på tre veckor för behandling av åtgärder som enbart är anmälningspliktiga, s.k. *melding*.

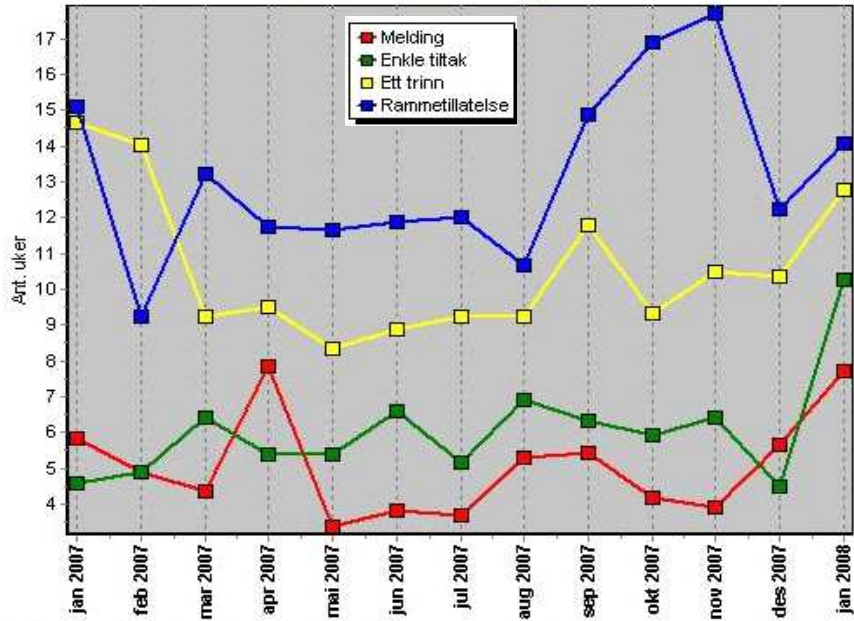
Hur klarar då kommunerna att hålla tidsfristerna? Statens Bygningstekniska Etat (SBE) redovisar för ett urval av kommuner (13 st.) hur lång tid kommunens handläggning tar, tidsåtgång för sökandens komplettering m.m.<sup>30</sup> Ett genomsnitt vad gäller tid från ansökan till expediering av beslut redovisas i figur 5.4. Intrycket är att kommunerna relativt väl klarar fristerna på 12 veckor för behandling av ”vanliga bygglov” (blå + gul kurva), medan det är svårare att hålla fristerna på tre veckor för ”enklare” ärenden.

<sup>29</sup> 9 kap. 10 § PBL

<sup>30</sup> SBE 2008, *Byggesaksbehandling i kommunene*.(www.be.no)



## 5 Jämförelse av Norge och Sverige



Månedlige målinger for perioden 1. januar 2007 - 31. januar 2008  
Basert på data fra 13 kommuner

Figur 5.4 Den kommunale beslutsprocessens lengde for "byggesaks-behandling" (kalenderdager), gjennomsnitt for 13 kommuner under perioden 1 januar 2007- 31 januar 2008.



## 6 Kan det norska systemet överföras till svenska förhållanden?

I detta kapitel ska vi diskutera om det är möjligt att överföra norska regler för dels planläggning och beslut om detaljplaner, dels det slutliga tillståndsförfarandet, till den svenska plan- och bygglagstiftningen. Diskussionen kommer då att handla om grundläggande principer, medan detaljfrågor av mer lagteknisk karaktär lämnas därhän.

### Planprocessen

Det norska systemet vid privata planförslag bygger på en tydlig gränsdragning mellan byggherrens respektive kommunens uppgifter och ansvar. Det är byggherren som upprättar ett fullständigt planförslag och kommunen som beslutar om detta förslag ska genomföras eller inte. Denna gränsdragning är central för det norska regelsystemet.

I princip finns det kanske inte några hinder för att huvuddelarna i det norska systemet skulle kunna tillämpas även i Sverige. Men det torde i så fall kräva relativt radikala förändringar i lagstiftning och arbetsformer.

Om ansvaret för att upprätta ett färdigt *planförslag* skulle läggas på byggherren måste det ges tydliga kommunala riktlinjer för planarbetet. I Norge fungerar detta dels genom en vanligtvis väl utarbetad översiktsplan/*kommuneplan*, dels genom *oppstartsmøte/forhåndskonferanse* som närmare klargör förutsättningar för utformning av planförslaget. Som framgått tidigare är kvalitén på de svenska översiktplanerna varierande<sup>1</sup> och dessutom är inte anvisningar, föreskrifter m.m. för utformning av detaljplaner lika väl utvecklade som i Norge.

Byggherrens ansvar för planförslaget innebär också att han under utarbetandet av planförslaget är skyldig att informera och ta in synpunkter från grannar, myndigheter och andra berörda. Samrådet i förslagsskedet ligger alltså på byggherren, vilket skulle vara något av en ”udda konstruktion” i dagens svenska planlagstiftning.

<sup>1</sup> SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande* (s. 429-431).

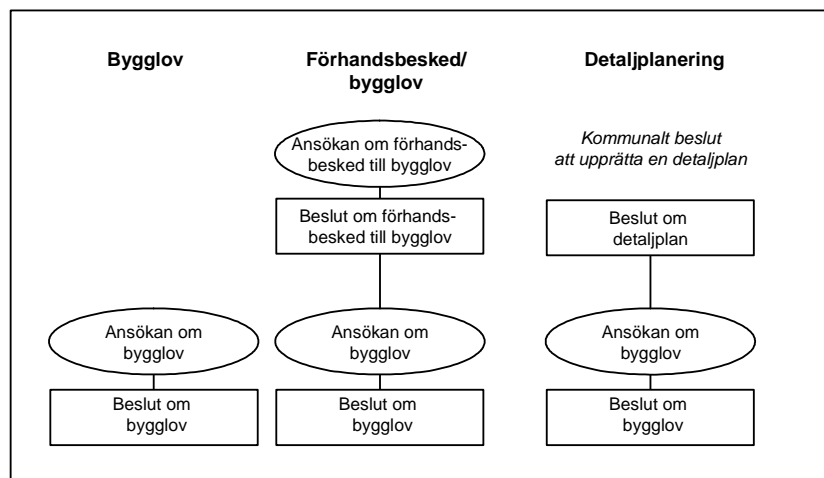
I det följande väljer vi därför att, med utgångspunkt från reglerna i Norge, diskutera modifieringar av det svenska systemet utan att den grundläggande ansvarsfördelningen mellan kommun och byggherre förändras.

### Privat initiativrätt till planläggning?

Som framgått i tidigare avsnitt har byggherren i Norge rätt att initiera detaljplanering med stöd av § 30 i *plan- och bygningsloven*.

**§ 30** Grunneiere, rettighetshavere eller andre intresserte som ønsker å la utarbeide reguleringsplan bør før planlegging settes i gang forelegge regulerings-spørsmålet for det faste utvalget for plansaker. Det faste utvalget for plansaker kan gi råd om planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet.

Den svenska plan- och bygglagen däremot är ”ambivalent” när det gäller byggherrens rätt att initiera ett byggprojekt hos kommunen. Om kommunens prövning av projektet kan ske genom enbart bygglov eller förhandsbesked om bygglov finns denna initiativrätt. Om däremot byggprojektet har en sådan omfattning att det, enligt 5 kap. 1 § PBL, krävs att en detaljplan först upprättas finns *inte* någon lagreglerad initiativrätt.



Figur 5.1 Initiativ och prövning av bygglov, förhandsbesked till bygglov samt detaljplanering enligt den svenska PBL.

För begränsade byggprojekt, som inte kräver detaljplan, finns alltså en rätt att ansöka om bygglov/förhandsbesked och få ansökan prövad av kommunen. Om byggherrar skulle ges motsvarande initiativrätt till projekt som måste prövas genom detaljplaneläggning, och få besked från

kommunen om detaljplanering ska påbörjas eller inte, behöver detta därför inte ses som ett helt genomgripande ”systemskifte”. Snarare kan avsaknaden av en sådan initiativrätt ses som en avvikelse, inte minst mot bakgrund av att en stor andel av byggprojekten i praktiken initieras av byggherren.<sup>2</sup>

För tydlighetens skull bör understrykas att en privat initiativrätt inte har något samband det *kommunala planmonopolet*. Om kommunen vid ett privat planinitiativ har rätt att besluta om detaljplanering ska påbörjas eller inte påverkas inte planmonopolet av den privata initiativrätten.

Man kan naturligtvis tänka sig att kommunens beslut om ”planstart” skulle kunna överklagas av byggherren i materiellt hänseende till lämplig överinstans.<sup>3</sup> Vi har dock inte för avsikt att här diskutera en sådan besvärsmätt kopplad till initiativrätten, eftersom vi alltså utgår från att det kommunala planmonopolet, i likhet med Norge, ska ligga fast.<sup>4</sup> I ett system med kommunalt planmonopol bör således ett positivt besked om att påbörja planläggning inte vara juridiskt bindande på samma sätt som t.ex. ett förhandsbesked om bygglov. Om den fortsatta processen med samråd visar att planläggning inte bör ske, bör kommunen rimligen ha rätt att ändra sig och avbryta planarbetet – istället för att i onödan fullfölja planprocessen.

### Former för privat initiativrätt till planläggning?

I många norska kommuner inleds planarbetet med ett *oppstartsmøte/forhåndskonferanse* mellan kommunen och byggherren. Hittills har detta möte inte varit obligatoriskt, men i en proposition till Stortinget föreslås att mötet lagregleras med följande lagtext.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Ca en tredjedel av kommunerna anger att mer än hälften av detaljplanerna startas genom initiativ från enskilda. SOU 2005:77, s. 474.

<sup>3</sup> Dvs. en besvärsmätt som skulle gå utöver den möjlighet till laglighetsprövning som finns i dag (13 kap. PBL och 10 kap. kommunallagen).

<sup>4</sup> Visserligen kan man tänka sig ett system, med bibehållet planmonopol, där byggherren kan klaga sig till att planarbete påbörjas. Men det skulle vara en egendomlig ordning om kommunen ändock i ett senare skede kan avbryta planarbetet eller besluta att inte anta planen och dessa senare beslut inte kan överklagas (enligt det kommunala planmonopolet).

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*.

### § 12–8 *Oppstart av reguleringsplanarbeid*

Når planarbeidet igangsettes, skal berørte offentlige organer og andre interesserte varsles. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges fram for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides, og kan bistå i planarbeidet.

Forslagsstilleren skal alltid kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp.

De norske reglene innebærer alltså at en byggherre kan initiere et planprosjekt og få till stand et møte med kommunen for å få råd og retningslinjer for opprettelse av planforslag. Om man i Sverige skulle velge å lagreglere muligheten for byggherren å søke om planlegging og få besked om hvordan kommunen stiller seg til søknaden, viser erfaringene fra Norge at et møte mellom kommunen og byggherren har fordel. Om et slikt møte uttrykkelig trenger reguleres i lagteksten kan det diskuteres.

Når det gjelder byggherrens ”søknad” og kommunens ”besked” om å begynne planleggingsarbeid er to spørsmål av interesse:

- *Vad ska søknaden innehålla* for at kommunen ska kunna ta ställning till den? Vilka dokument behöver kommunen for at kunna fatta ett väl underbyggt beslut?
- *Vad ska kommunens besked innehålla?* Vilka motiveringar behövs om kommunen beslutar att *inte* begynna planleggingsarbeid?

Många kommuner har i dag rutiner for at hantera privata initiativ och ge byggherrar besked.<sup>6</sup> Innebär det att kommuner och byggherrar kan lösa dessa frågor utan att de behöver lagregleras? Det bör dock noteras att kraven på innehållet i søknaden får ökad betydelse om kommunen måste ge byggherren besked inom en viss tid. En sådan tidsfrist förutsätter att kommun kan ta ställning till en ”fullständig” søknaden (se nedan).

<sup>6</sup> Vissa kommuner har skapat praktiska rutiner for at behandla privata planinitiativ på liknande sätt som søknaden om bygglov. Det gäller t.ex. Eskilstuna och Kalix kommuner som använder søknadsblanketter med rubriken ”Søknaden om ny/ändrad detaljplan”.

### Tidsfrister för kommunens behandling av planförslag?

Tidsfrister som reglerar myndighetsbeslut i andra länder avser normalt en prövning av ett *färdigt*, eller fullständigt, planförslag eller byggprojekt.<sup>7</sup> Dvs., tidsfristerna avser en beslutsprocess som myndigheterna i princip har kontroll över själv. Däremot är arbetet med att upprätta ett *förslag* till plan, byggprojektering etc. vanligen inte tidsreglerat, beroende på att detta förslagsskede normalt påverkas av faktorer som myndigheten inte råder över själv.

Detta gäller även i Norge. De tidsfrister som reglerar hanteringen av *reguleringsplaner* avser den kommunala beslutsprocessen *efter* det att byggherren har presenterat ett komplett planförslag. Däremot är, naturligen, inte byggherrens egen verksamhet med att upprätta planförslaget föremål för några tidsgränser.

Om den svenska planeringsmodellen skulle kompletteras med en lagreglerad möjlighet för byggherren att få ett kommunalt besked om att detaljplanläggning ska påbörjas, kommer planprocessen schematisk att bestå av tre skeden.

- Byggherrens initiativ och kommunens besked om planläggning ska påbörjas eller inte.
- Utformning av planförslag, inkluderande nödvändiga planprogram och samråd.
- Kommunens beslut att ställa ut planen och därefter anta den.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan är det möjligt – och kanske lämpligt – att införa tidsfrister för dels det första initieringsskedet, dels det slutliga beslutet att anta planen. I dessa skeden ska kommunen behandla en ”ansökan” om planläggning respektive ett ”färdigt” planförslag, dvs. kommunen har då kontroll över sin egen beslutsprocess.

Annorlunda ställer det sig med arbetet att göra planförslaget, inklusive samråd med berörda sakägare, myndigheter mm. I detta arbete finns det faktorer att ta hänsyn till som ligger utanför kommunens kontroll. När det gäller tidsfrister för arbetet med att upprätta planförslag är vi därför mer betänksamma. Det torde vara svårt att hitta en generell tidsgräns som är

<sup>7</sup> Se Kalbro, 2007, *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen. Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland.*

giltig för alla typer av byggprojekt, med tanke på de komplikationer som kan inträffa under resans gång. Naturligtvis kan en lagreglerad tidsfrist ha ett "symbolvärde" för att markera vikten av att planprocessen hanteras på effektivt sätt (såvida det inte samtidigt införs kraftfulla sanktioner mot kommunen om fristen överskrids). Ett bättre alternativ är kanske att kommunen och byggherren fastställer en realistisk *tidplan*, anpassad till det specifika projektet, i samband med att kommunen beslutar om att planarbete ska påbörjas. Möjligen kan kravet på tidplan införas i lagstiftningen.

Om tidsfrister skulle övervägas för det första skedet kan man diskutera hur lång tidsfristen i så fall skulle tänkas vara. Den rimliga tid som kommunen behöver torde variera beroende på komplexiteten i ärendet, förslagets överensstämmelse med översiktplanen etc. Samtidigt är det inte fråga om att *lösa* eventuella planeringsproblem, utan att fatta beslut om planeringsarbete ska *påbörjas* eller inte. En tidsfrist i detta skede borde därför kunna vara relativt kort.

I Norge finns en tidsfrist på 12 veckor vid *førstegangsbehandlingen* av ett planförslag.

**§ 30 2 st.** När det kommer inn private reguleringsforslag, ska det faste utvalget for plansaker selv snarest mulig og innen 12 uker behandle forslaget. Forslagsstiller og kommunen kan avtale en annen frist.

Vid *førstegangsbehandlingen* prövas om byggherrens planförslag ska släppas vidare till *offentlig ettersyn* och därefter en fortsatt kommunal behandling av förslaget. I detta skede har alltså kommunen tagit ställning till "strategiska" frågor i *kommuneplanen* och gett riktlinjer för planförslagets utformning vid *oppstartsmøtet* med byggherren. Om byggherren följt kommunens riktlinjer – och beaktat synpunkter från grannar, myndigheter mm. – kan därför beslutsprocessen genomföras på relativt kort tid.

Är 12 veckor en rimlig tid för svenska kommuner att fatta beslut om att detaljplanearbete ska påbörjas eller inte? I många fall torde nog denna tidsrymd räcka men det bör också öppnas en möjlighet för kommunen och byggherren att avtala om en längre frist när det "behövs", i likhet med § 30 i den norska PBL.

Om tidsfrist skulle övervägas även för det slutliga skedet av planprocessen – utställning, behandling därefter samt antagande av planen – vilka jämförelser kan då göras med Norge? Efter *førstegangsbehandlingen*



finns en tidsfrist på 24 veckor för utställning och *andregangsbehandling*. Därefter ytterligare en frist på 12 veckor för *kommunestyrets* beslut att anta planen. Om vi tar dessa siffror som utgångspunkt för Sverige skulle en motsvarande tidsfrist – för processen *efter* samråd till och med planantagandet – på maximalt 36 veckor vara rimlig?

### Sanktioner om tidsfrister överskrids?

Bland länder som tillämpar tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen finns olika former av sanktioner om tidsfrister överskrids.<sup>8</sup> I t.ex. Frankrike och Nederländerna blir ansökan *beviljad* och i Storbritannien ska ansökan anses *avslagen*.

I Norge är byggherren berättigad till *ekonomisk kompensation*. Denna kompensation ges om tidsfristen för *førstegangsbehandlingen* på 12 veckor överskrids. Kommunen ska återbetala minst 10 procent av den planavgift kommunen har rätt att ta ut för varje påbörjad vecka fristen överskrids.<sup>9</sup> Genom utarbetande av en lokal taxa för planavgifter kan dock kommunen bestämma att avgiftsreduktionen ska vara större än 10 procent. För de andra tidsgränserna – för *andregangsbehandlingen* och *kommunestyrets* slutliga beslut att anta planen finns dock inte några sanktioner. Vid lagförslagens behandling ansågs att man ville “se situationen an” innan sanktioner övervägdes för de senare tidsfristerna. .

Vad är då en realistisk lösning om tidsfrister skulle övervägas i Sverige? Att ansökan blir *beviljad* vid överskridande av en tidsgräns måste betraktas som en radikal nyhet i plan- och bygglagstiftningen. Att ansökan ska anses vara *avslagen* förutsätter, som i t.ex. Storbritannien, att det finns möjlighet för byggherren att få kommunens ”icke-beslut” överprövat. Annars kan ju kommunen överskrida en tidsfrist utan att det får några som helst konsekvenser. I Sverige finns inte någon möjlighet att överklaga kommunala beslut att *inte* upprätta en detaljplan (och bör, som framgått, enligt vår bedömning inte finnas).

Den sanktion som skulle kunna komma ifråga i Sverige om en tidsfrist överskrids är alltså, i likhet med Norge, av ekonomisk art. Men frågan är

<sup>8</sup> Se Kalbro, 2007.

<sup>9</sup> FOR 2004-05-27 nr 779. *Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private planforslag etter § 30 i plan- og bygningsloven.*

om en diskussion om sanktioner är högprioriterad i nuvarande läge. Om de rekommendationer vi ger beträffande privat initiativrätt, kommunalt beslut om planstart och tidsfrister för beslutet skulle bli föremål för lagstiftning menar vi, att sanktionsfrågan kan anstå tills vidare. När en eventuell lagstiftning varit i kraft en tid bör den utvärderas. Och en sådan utvärdering kan ge bättre underlag för om sanktioner bör införas eller inte.

### Vad bör byggherrens "ansökan" innehålla?

En tidsfrist för kommunens prövning av byggherrens projektidé förutsätter att ansökan är "fullständig" innan fristen börjar löpa, dvs. en ansökan måste innehålla det underlag som kommunen behöver för att bedöma om planarbete ska påbörjas. Om en ansökan är ofullständig bör rimligen klockan stoppas! Det måste därför klargöras i förväg vilka minimikrav som ställs på byggherren vad avser dokumentation.

En utgångspunkt för att bedöma vilka krav som ska ställas på ansökan kan vara det uttalande som gjordes i förarbetena till PBL i anslutning till minimiinnehållet i s.k. flexibla planer.<sup>10</sup>

"Det första steget kan lämpligen innebära ett beslut om markens användningsändamål (bostäder, industri, fritidsbebyggelse, trafikanläggningar etc.), tillåten exploateringsrätt samt den huvudsakliga förläggningen av service, parkmark och trafiksystem.

För bostadsområden anser jag det rimligt att planen redovisar om det gäller enbostadshus i högst två våningar eller flerbostadshus i högre höjd än två våningar. I det senare fallet bör det maximala våningsantalet anges. Likaså bör det anges om friliggande eller sammanbyggda hus ska byggas på området. För större områden bör läget för tillfarter anges liksom parkeringar och större gemensamma ytor".

Vi menar, att om byggherren ger ovanstående information om byggprojektet torde kommunen utan svårighet kunna bedöma om ett detaljplanearbete bör påbörjas. Det är inte vår uppgift att skriva lagtext, men förslagsvis skulle en bestämmelse kunna formuleras som att byggherren ska presentera "markanvändningens huvudsakliga ändamål, exploateringsgrad och utformning".

<sup>10</sup> Prop.1985/86:1, *Ny plan- och bygglag*, s. 593-594.

### Kommunens besked om planstart?

För att initiativrätten ska ha en reell innebörd bör den utformas som en rätt att få förslaget prövat i materiellt avseende. Detta innebär rimligen också att motiven för kommunens beslut ska framgå. Det bör då noteras att beslutet inte bör kunna överklagas annat än genom kommunalbesvär, för att kunna behålla planmonopolet (jfr. ovan). För beslut som endast kan överklagas genom kommunalbesvär anges i förvaltningslagens 31 § att krav på motivering enligt 20 § i samma lag inte gäller. Ett krav på motivering i icke-överklagbart beslut om planstart blir således en specialreglering i PBL som gäller före förvaltningslagens generella regler.

### Byggtillstånd – prövning och kontroll

Vilka idéer och erfarenheter från Norge kan ge inspiration till förbättringar av det svenska systemet för prövning och kontroll av byggande? Som stöd för sådana funderingar finns det förhållandevis omfattande utvärderingar av dagens norska system. Resultaten har samlats i utredningen *Mer effektiv bygningslovgivning II*.<sup>11</sup>

Efter jämförelsen i kapitel 5 framstår följande delar i det norska systemet som särskilt intressanta:

- former för råd och information före ansökan
- tidsfrister för prövning
- grannhörande
- tillståndsprövning av inre utformning/planlösning
- samordning av PBL-tillstånd med andra tillstånd
- kontrollansvarigs slutkontroll och beslut från byggnadsnämnden att byggnaden får tas i bruk

### Råd och information före ansökan?

Enligt ovannämnda utvärdering är erfarenheterna av *förhåndskonferanse* goda och utredarna manar till ökad användning av sådana möten.<sup>12</sup> Ut-

<sup>11</sup> NOU 2005:12, *Mer effektiv bygningslovgivning II*.

<sup>12</sup> Ibid. s. 190.

redningen föreslår dock att reglerna ändras så att plikten att föra protokoll tydliggörs och att det alltid ska vara kommunen som upprättar protokoll.<sup>13</sup>

I Sverige arbetar många kommuner ambitiöst med råd och information före ansökan och det finns en bred flora av rutiner för öppethållande och besök/möten. Råd och information vid ett möte före ansökan kan i många fall spara arbete för sökanden och ge bättre förutsättningar för effektiv handläggning. Därför avsätts i många kommuner tid för sådana möten. På andra håll är utrymmet för möten med handläggare mer begränsat. Införande av ett liknande institut som Norges *forhåndskonferanse* skulle skärpa kraven på kommunerna att avsätta resurser för möten med sökande. I sammanhanget kan nämnas att det även i Finland finns regler om ”förhandsråd” inför prövning av byggtillstånd.<sup>14</sup> Något tungt vägande skäl för att inte införa liknande regler som i Norge och Finland är svårt att finna.

#### Tidsfrister för prövning?

Vid utvärdering av nuvarande norska system har konstaterats att efter införande av tidsfrister har handläggningstiderna gått ned i ett stort antal kommuner.<sup>15</sup> I utredningen föreslås att nuvarande tidsfrister för kommunernas behandling av byggtillstånd behålls samt att det införs tidsfrist även för planstridiga förslag på 16 veckor.<sup>16</sup>

Ett rimligt antagande är, att även i Sverige skulle tidsfrister bidra till kortare handläggningstider och ökad förutsägbarhet om tidsåtgång. Det är också svårt att hitta några speciella omständigheter kring prövning av byggtillstånd i Sverige som skulle göra tidsfrister mindre lämpade här än i andra länder.

Med nuvarande svenska system (bygglov – bygganmälan) kan en variant vara att lägga en tidsfrist för beslut om bygglov. Tidsfristens längd måste då anpassas till den svenska processen, som inbegriper grannhörande.

För sökanden torde tidsfrister för kommunens tillståndsbeslut (bygglov, förhandsbesked om bygglov, strandskyddsdispens) vara mest intressant.

<sup>13</sup> Ibid. s. 193.

<sup>14</sup> NOU 2005:12, s. 165.

<sup>15</sup> Ibid. s. 49.

<sup>16</sup> Ibid. s. 194-201.

Om ytterligare beslut krävs innan byggnadsarbetena får påbörjas kan dock en tidsfrist vara motiverad även för sådan handläggning, i likhet med den tidsfrist som finns i Norge för *igangsettingstillatelse*. I dagens svenska system är beslutet om kontrollplan visserligen inte ett formellt krav för byggstart men för sökanden är det väsentligt att få detta beslut inom rimlig tid. Det finns således motiv för att även införa en tidsfrist för beslutet om kontrollplan.

Sanktionen om en tidsfrist överskrids i Norge är att sökandens bygglovsavgift reduceras. En sådan modell borde även kunna fungera i Sverige (om sanktionens förväntade positiva effekter står i rimlig relation till sanktionssystemets administrationskostnader). Andra system – som att ansökan ska anses beviljad eller nekad med rätt till överklagande – finns visserligen i andra länder men det skulle krävas mycket eftertanke innan sådana system införs i Sverige.<sup>17</sup>

Vid en diskussion om tidsfrister bör påminnas om de problem som finns i många kommuner med att bygga upp tillräckliga handläggarresurser. En effekt av lagreglerade tidsfrister skulle kunna vara att frågan om handläggarresurser får mer uppmärksamhet – bland annat på lokal politisk nivå och i utbildningsväsendet.

### Grannehörande?

Den norska modellen som innebär att en *ansvarlig søker* (på uppdrag av byggherren) genomför grannehörande och bifogar resultatet till ansökan förefaller kunna vara ett praktiskt och snabbt arbetssätt, i de fall sökanden enkelt kan komma i kontakt med de berörda. Men, ur andra aspekter kan förfarandet ifrågasättas. Har det tilltänkta projektet beskrivits för grannarna på ett korrekt och åskådligt sätt? Har kretsen av berörda varit rätt avgränsad? Om grannars synpunkter ska ingå som en obligatorisk del av myndighetens beslutsunderlag blir det ”til syvende og sidst” myndighetens ansvar att kontrollera grannehörandets kvalitet – vilket också är tanken i det norska systemet. Men, med betoning på ett rättssäkerhetsperspektiv framstår kanske den svenska modellen som lämpligare?

<sup>17</sup> Kalbro, 2007, s. 71.

### Tillståndsprövning av inre utformning/planlösning?

Ända sedan 1995 då det nuvarande svenska systemet infördes har en vanlig kritik varit att planlösning och krav på funktion inte behandlas i bygglovsprövningen.<sup>18</sup> Ett problem kan t.ex. vara att krav vad gäller tomtens anordnande och byggnadens entré inte går att behandla skilt från krav på byggnadens planlösning. I Norge behandlas detta på ett samlat sätt vid prövning av *rammetillatelse*. På liknande sätt bör denna knut lösas upp även i Sverige.

### Samordning av PBL-tillstånd och andra tillstånd?

När uppförande av en byggnad kräver tillstånd enligt fler lagar (med helt eller delvis olika prövningsgrunder) uppstår dels frågor om det rättsliga förfarandet dels frågor om tydlighet mot byggherren.

Ska prövning enligt en lagstiftning ske fullt ut även om det blir avslag vid prövning enligt en annan? Så är det idag i Sverige t.ex. vid prövning av bygglov och dispens från områdesskydd i miljöbalken. Lagarna gäller parallellt och den sökande har rätt att få besked i bägge ärendena. Om beslutet är avslag i båda prövningarna ska finnas möjlighet att snabbt gå vidare med samtidiga överklaganden. I situationer där dispens enligt miljöbalken är utsiktslöst kan emellertid bygglovsprövningen kännas meningslös – varför det förekommer att byggnadsnämnder då inte prövar bygglovet. I Norge finns idag lagstöd (om än något otydligt formulerat) för att vänta med PBL-prövningen till dess att andra tillstånd finns.<sup>19</sup> I samma lagrum anges dock att byggnadsnämnden kan välja att, genom *rammetillatelse*, tillåtighetspröva ärendet enligt PBL – med det viktiga förbehållet att *igangsettingsstillatelse* inte kommer att ges förrän samtliga tillstånd vid sidan av PBL är klara. Det finns förslag att formulera om den norska lagtexten så att det klart framgår att kommunen *kan* avstå från materiell PBL-prövning i avvaktan på andra tillstånd.<sup>20</sup>

I Norge är alltså tydligheten mot byggherren löst på ett – som det förefaller – elegant sätt! Byggnadsnämnden ger med sitt beslut om *igangsettingsstillatelse* ett besked ifall allt är klart eller om något beslut återstår.

<sup>18</sup> Jfr SOU 2005:77, s. 622.

<sup>19</sup> § 95 p. 1. PBL

<sup>20</sup> NOU 2005:12, s. 47.

Det norska systemet innehåller sålunda möjlighet för byggnadsnämnden att välja förfarande i lägen då flera tillstånd krävs. Ur sökandens perspektiv skulle det bästa systemet nog vara att ha rätt till ett val, dvs. att sökanden får välja om det ska ske en prövning enligt PBL eller om ansökan ska vila till dess att andra tillstånd är klara. Kanske detta skulle övervägas i Sverige?

#### Slutkontroll och beslut att byggnaden får tas i bruk?

I Norge utförs kontroll under projektets gång, liksom vid färdigställande, av privata behöriga aktörer. Problem med otydliga ansvarsförhållanden och svårigheter att undvika lojalitetskopplingar mellan aktörerna har påtalats i den tidigare nämnda utredningen.<sup>21</sup> Systemet föreslås dock vara kvar, inklusive den slutkontroll som utförs av byggherrens anlitade *ansvarlig kontrollerende* och som ligger till grund för byggnadsnämndens beslut att byggnaden får tas i bruk (*ferdigattest*). Skulle byggfelen minska i Sverige om det istället för nuvarande slutbevis, infördes ett särskilt beslut innan byggnaden får användas? Det skulle ge en skarpare avslutning på processen med bygganmälan – och kanske motivera aktörerna till en viss skärpning?

<sup>21</sup> Ibid. s. 281- 291.





## 7 Sammanfattande reflektioner

Nyckelord i denna rapport är ”privat planinitiativ” till detaljplanering och ”tidsfrister” för kommunens beslutsfattande i plan- och byggärenden. I detta sista kapitel ger vi några avslutande och sammanfattande synpunkter mot bakgrund av de norska plan- och byggreglernas utformning.

### Privat planinitiativ

Ett gemensamt drag för Sverige och Norge (och andra länder) är, att flertalet byggprojekt initieras av privata byggherrar.<sup>1</sup> Till skillnad mot Sverige har dock Norge anpassat sin planlagstiftning till denna verklighet, genom särskilda lagregler för hur privata initiativ och planförslag ska hanteras i den offentliga beslutsprocessen. Det finns alltså en formell *privat initiativrätt* att lägga fram detaljplaneförslag för kommunal prövning. Och kommunen måste, inom en viss tid, ge besked om detaljplanering ska tillåtas eller inte.

Denna norska rätt för byggherren att få ett planförslag prövat bygger på en lagstiftning som, i vissa delar, skiljer sig från den svenska planlagstiftningen. En sådan skillnad är den övergripande *kommuneplanens* ställning. Planen, som i princip är bindande för efterföljande planläggning, redovisar kommunala ställningstaganden och riktlinjer för markanvändning och bebyggelse. I Norge finns alltså en relativt starkt rättslig och politiskt grund att stå på när privata initiativ till detaljplanering ska bedömas. Så är inte alltid fallet i Sverige där översiktsplaneringen, generellt sett, måste sägas ha en svag ställning.<sup>2</sup> I Sverige är det inte ovanligt att såväl strategiska och övergripande problem som detaljfrågor behandlas i ett sammanhang, dvs. i detaljplaneprocessen efter det att ett byggprojekt har initierats.

<sup>1</sup> I Norge är andelen privata planförslag uppemot 90 procent i de större städerna (Røsnes, 2008, *Prosjektplanene tar over*). I Sverige anger en tredjedel av kommunerna mer än hälften av detaljplanerna startas genom initiativ från enskilda (SOU 2005:77, *Får jag lov? Om planering och byggande*, s. 474).

<sup>2</sup> Se SOU 2005:77, s. 429-431.

Man kan ha olika åsikter om värdet av översiktlig planering till grund för senare byggprojekt. Är det meningsfullt att i *förväg* ta ställning till markanvändning och bebyggelse utan kännedom om vilka initiativ som dyka upp från ”marknaden”? Är det inte bättre att vänta med kommunala beslut till dess att det finns ett konkret projekt att ta ställning till? För att uttrycka det med lite finare ord: bör den kommunala planeringen vara proaktiv eller re-aktiv?<sup>3</sup> Vi tänker inte närmare fördjupa oss i den diskussionen, utan konstaterar bara att frågan om privat initiativrätt till detaljplanering delvis är kopplad till översiktsplanens kvalitet.

### Ordning och reda i initieringsskedet!

De norska reglerna om privat initiativrätt har *formaliserat de första kontakterna* mellan sökande och kommunen. I planärenden sker detta genom ett *oppstartsmøte*<sup>4</sup> och i bygglovsärenden genom en *förhåndskonferanse*. Sådana arbetsätt kan ge bättre stadga åt kommunens information, för att t.ex. undvika att ett förslag presenteras på ett sätt som inte är tillräckligt för kommunens prövning om planarbete ska påbörjas. Men, det finns en annan aspekt – *kommunens agerande i egenskap av prövningsmyndighet*. En strävan hos myndigheten bör vara att kontakter sker via ordnade, formaliserade kanaler och att det som framförs av sökande och myndighet dokumenteras så långt möjligt.

Vad gäller planärenden finns i Sverige ett utbrett betraktelsesätt att det ”mer är fråga om politik än myndighetsutövning”. Det är förståeligt när det gäller större byggprojekt som initieras av andra än enskilda fastighetsägare/villaägare. Stora exploateringsprojekt rymmer normalt svåra värderings- och bedömningsfrågor, kommunalekonomiska överväganden m.m. För att i ett inledande skede få en uppfattning om hur kommunen resonerar tar exploatörer ofta kontakt med ”strategiska personer” (chefstjänstemän, ordförande i kommunstyrelse eller byggnadsnämnd etc.). Inte sällan saknas då rutiner för att dokumentera vad som framförs vid dessa möten – vilket för sökanden/exploatören kan leda till en osäker situation. Avsaknad av dokumentation kan också kritiseras mot bakgrund av att samtliga nämndledamöter som ska pröva ärendet bör ha tillgång till sam-

<sup>3</sup> Se t.ex. Lind, 1986; Översiktsplanens natur och roll.

<sup>4</sup> *Oppstartsmøten* har hittills genomförts på informell basis i många kommuner, men föreslås nu också bli lagreglerad.

ma information. Med hänsyn till kraven på öppenhet och transparens bör nog arbetssättet hos många kommuner – planmyndigheter – stramas upp på liknande sätt som i Norge.

### Ansvarsfördelning mellan kommun och byggherre

När det gäller det avgörande inflytandet över markanvändning och bebyggelseutformning finns inte några skillnader mellan Norge och Sverige, dvs. i båda länderna finns ett "kommunalt planmonopol". Vad avser *arbete och ansvar* med att ta fram ett planförslag bygger dock lagstiftningen på något olika principer. Vid privata planinitiativ finns i Norge en klar gränsdragning mellan byggherrens och kommunens uppgifter. Byggherren upprättar sitt planförslag och kommunen prövar enbart om detta förslag ska bli verklighet eller inte.<sup>5</sup> I Sverige baseras plan- och bygglagen på att kommunen är ansvarig för såväl upprättande av planförslag som beslut om planen (även om praktiskt arbete med planen ofta görs av byggherren<sup>6</sup>).

Noterbart, från ett svenskt perspektiv, är att de norska reglerna ger byggherren ansvaret för att underrätta och informera fastighetsägare, grannar, allmänhet m.fl. när planarbetet startar och ha "samråd" om planförslaget. Samma ansvarsfördelning gäller i bygglovsärenden där den norska modellen bygger på att den sökande genomför s.k. grannhörande.

### Privat initiativrätt med kommunalt planmonopol

Även om det finns skillnader mellan den norska och svenska lagstiftningen menar vi att det finns lösningar och erfarenheter att hämta från Norge.

Som framgått ovan bör det övervägas om inte PBL ska innehålla regler som ger sökanden rätt till ett *förberedande möte* med kommunen som protokollförs. Vi menar vidare att lagreglerna bör ge en byggherre rätt att få ett förslag till detaljplanering *prövat av kommunen i materiellt hänseende*, dvs. kommunen ska motivera sitt beslut. Ett negativt besked kan t.ex. motiveras med att den föreslagna platsen och/eller bebyggelsen är olämplig eller att projektet ligger fel tidsmässigt.

<sup>5</sup> Det kan jämföras med vad som gäller för bygglov, dvs. byggherren ansöker om bygglov och kommunen prövar om bygglovet ska beviljas.

<sup>6</sup> Se Iverlund & Ultenius, 2007. *Vem gör vad i planprocessen?*

Vår utgångspunkt har samtidigt varit att det *kommunala planmonopolet* ska vara ograverat, dvs. det är kommunen som ska besluta om, hur och när detaljplanering ska ske. Det betyder att kommunens beslut *inte* ska kunna överklagas i materiellt avseende.

## Tidsfrister

När tidsfrister för kommunala beslut infördes i den norska lagstiftningen var motivet att behandlingen av privata förslag till *reguleringsplaner* generellt sett ansågs ta för lång tid.<sup>7</sup> Genom att införa tidsfrister skulle det ge bättre förutsättningar för byggherrar att *förutsäga* tidsåtgången och kunna planera sin verksamhet på ett effektivare sätt. Undersökningar indikerade att de samhällsekonomiska effekterna kunde vara betydande om plan- och tillståndsprocessen effektiviserades.<sup>8</sup>

Önskemålet om kortare planprocesser och, framförallt, bättre *förutsägbarhet* är relevant även i Sverige. Särskilt mot bakgrund av de samhällsförändringar som skett sedan plan- och bygglagens tillkomst. Som nämnts är byggandet i dag till mycket stor del resultatet av privata initiativ/planförslag. Bostadsbyggandet sker efter marknadsmässiga principer och den privata sektorn är riskbärare på ett annat sätt än vad som var fallet under 1970- och 1980-talen. För att fler byggherrar ska kunna agera på marknaden och för att initieringsprocesser och beslutsprocesser ska bli effektivare behövs tydliga spelregler. Och tidsfrister för kommunala planbeslut skulle kunna vara en del av dessa regler.

Vid en jämförelse med Norge kan konstateras att deras tidsfrister är anpassade till det särskilda beslutssystem som råder där, och detta system avviker i väsentliga delar från det svenska. Det är alltså inte möjligt att direkt kopiera de norska reglerna till svenska förhållanden. I den diskussion om tidsfrister i Sverige, som vi fört i rapporten, får därför Norge främst ses som en inspirationskälla.

<sup>7</sup> Miljøverndepartementet. Ot.prp. nr. 113 (2001-2002). Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon).

<sup>8</sup> KanEnergi AS, 2001; Behandlingen av byggesaker. Store innbesparingsmuligheter.

### Tidsfrister – när och hur långa

Om PBL skulle kompletteras med en möjlighet för byggherren att få ett kommunalt besked om att detaljplaneplanläggning, kommer planprocessen schematisk att bestå av tre skeden: (1) byggherrens initiativ och kommunens besked om planläggning, (2) utformning av planförslag, inkl. samråd m.m. samt (3) kommunens beslut att ställa ut planen och därefter anta den. Om kommunen åläggs att arbeta under tidsfrister är en rimlig förutsättning, att kommunen har möjlighet att *kontrollera sin beslutsprocess*. Så är fallet för skede (1) och (3), men inte för skede (2). Mot denna bakgrund har vi gjort följande sammanfattande bedömning av tidsfrister i PBL.

Tidsfristens längd för det första skedet påverkas av komplexiteten i ärendet, förslaget överensstämmelse med översiktplanen etc. Men samtidigt bör ju understrykas att det inte är fråga om att *lösa* eventuella planeringsproblem, utan att fatta beslut om planeringsarbete ska *påbörjas* eller inte. En tidsfrist i detta skede borde därför kunna vara relativt kort, och vi har föreslagit samma tidsfrist som finns för den s.k. *förstegangsbehandlingen* av ett planförslag i Norge, dvs. 12 veckor. Men i särskilt komplicerade fall bör det också, i likhet med Norge, finnas en möjlighet för kommunen och byggherren att avtala om en längre frist.

När det däremot gäller arbetet med att upprätta själva planförslaget finns det faktorer som ligger utanför kommunens kontroll, och det är svårt att hitta en generell tidsgräns som är giltig för alla typer av byggprojekt, med tanke på de komplikationer som kan inträffa under resans gång. Ett bättre alternativ är kanske att kommunen och byggherren fastställer en realistisk *tidplan*, anpassad till det specifika projektet, i samband med att kommunen beslutar om att planarbete ska påbörjas.

### Kommunens beslutsunderlag för planstart

En tidsfrist för kommunens prövning av byggherrens projektidé förutsätter att ansökan är ”fullständig” innan fristen börjar löpa, dvs. en ansökan måste innehålla det underlag som kommunen behöver för att bedöma om planarbete ska påbörjas. Det måste därför klargöras i förväg vilka minimikrav som ställs på byggherren vad avser dokumentation.

I Norge tar byggherren fram ett helt färdigt planförslag som kommunen ska ta ställning till. Det ställer höga krav på beslutsunderlagets kvalitet. När det gäller underlag för att bedöma om detaljplanering ska *påbörjas* eller inte, kan kraven naturligtvis sättas lägre. I generella termer torde det då räcka om byggherren presenterar förslag på markanvändningens huvudsakliga ändamål, exploateringsgrad och bebyggelseutformning. Men även i detta fall behövs tydlighet och öppenhet vad gäller kommunens krav på projektets beskrivning (jämför resonemangen ovan om kommunens agerande som planmyndighet).

### Tidsfrister för bygglov

I den norska lagstiftningen finns även tidsfrister för bygglov. Vid utvärdering av reglerna har det konstaterats att, efter införande av tidsfrister, har handläggningstiderna gått ned i ett stort antal kommuner.<sup>9</sup> Ett rimligt antagande är, att även i Sverige skulle tidsfrister bidra till kortare handläggningstider och ökad förutsägbarhet om tidsåtgång. Det är också svårt att hitta några speciella omständigheter kring prövning av byggtillstånd i Sverige som skulle göra tidsfrister mindre lämpade här än i andra länder.

I Norge är tidsfristen för att besluta om *rammetillatelse* 12 veckor.<sup>10</sup> Fristen inbegriper inte hörande av berörda grannar eftersom detta generellt utförs av sökanden före ansökan. Om tidsfrist för bygglovsprövning skulle införas i Sverige bör övervägas hur grannhörandet ska påverka fristens längd. Dessutom kanske det bör vara olika tidsfrister för ärenden där en tjänsteman beslutar med stöd av delegation respektive ärenden som behandlas vid sammanträde med nämnd eller utskott.

### Sanktioner om tidsfrister överskrids

Den sanktion mot kommunerna som Norge har valt om (vissa) tidsfrister överskrids är att ge byggherren *ekonomisk kompensation*.<sup>11</sup> Kommunen

<sup>9</sup> NOU 2005:112. *Mer effektiv bygningslovgivning II*.

<sup>10</sup> Vilket motsvarar svensk bygglovsprövning utökad med prövning av byggnaders planlösning och funktionalitet. Fristen gäller dock inte för planstridiga åtgärder.

<sup>11</sup> Bland länder som tillämpar tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen finns olika former av sanktioner om tidsfrister överskrids.<sup>11</sup> I t.ex. Frankrike och Nederländerna blir ansökan *beviljad* och i Storbritannien ska ansökan anses *avslagen*. Se Kalbro, 2007.

ska, för varje vecka en frist överskrids, återbetala en viss del av de plan- och bygglovavgifter som får tas ut.<sup>12</sup>

Om *kommunalt beslut om planstart* inom en viss tid skulle bli föremål för lagstiftning i Sverige gör vi dock bedömningen att sanktionsfrågan kan anstå tills vidare. När en nyhet av detta slag introduceras i lagstiftningen bör den utvärderas. Och en sådan utvärdering kan då beslutsunderlag för om sanktioner sedermera bör införas.

När det gäller sanktioner vid överskridande av tidsfrister för *bygglov* gör vi dock en annan bedömning. I dag finns ett fungerande system för bygglovshantering och uttag av bygglovavgifter. Vi menar därför att det inte skulle medföra alltför stora administrativa svårigheter att reducera avgiften om bygglovsbeslut dröjer utöver en stipulerad tidsgräns.

#### Kommunernas resurser

Om kommunen – inom en viss tid – måste lämna besked till en byggherre om detaljplanering ska inledas eller inte, torde det innebära vissa förändringar av kommunernas arbetsformer. I rapporten har vi dock inte närmare analyserat vilka förändringar som bör ske och i vilken grad det påverkar *kommunens resurser*. Frågan togs upp av plan- och byggkommittén, som menade att kommunens möjligheter att hålla tidsfrister är beroende av de resurser som den handläggande myndigheten har.<sup>13</sup>

Det bör då noteras att kommunernas plan- och tillståndsprövning får finansieras med avgifter från byggherren.<sup>14</sup> Verksamheten behöver alltså inte bekostas med kommunala skattemedel. Vidare ska man kanske inte förvänta sig att kommunerna blir överhopade med ”ansökningar” om planläggning. En spärr mot detta, för seriösa byggherrar, är att ansökan ska vara realistisk och väldokumenterad (se ovan), vilket kräver arbete från byggherrens sida. Ett problem skulle dock kunna vara att antalet

<sup>12</sup> FOR 2004-05-27 nr 779. *Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private planforslag etter § 30 i plan- og bygningsloven.*

<sup>13</sup> SOU 2005:77, s. 822.

<sup>14</sup> Se 11 kap. 5 § PBL. Eventuellt bör det ske en översyn av avgiftssystemet om kommunen ska bli skyldig att lämna besked om planläggning inom en viss tid, dvs. kommunens möjligheter till avgiftsuttag bör kanske vidgas något. Exempelvis kan inte, enligt lagstiftningen, avgifter tas ut för planarbete som inte resulterar i en laga kraftvunnen detaljplan.

plan- och byggärenden varierar från tid till annan, t.ex. med hänsyn till svängningar i byggkonjunkturen. Av organisatoriska och personella skäl skulle det således kunna uppstå ”flaskhalsar” i vissa skeden – trots möjligheterna till finansiering med avgifter.

Frågan om kommunernas resurssituation dök upp även i Norge när tidsfristerna infördes. *Miljøoverndepartementet* ställde sig dock relativt kall-sinnigt till de argument som framfördes.<sup>15</sup>

Flere høringsinstanser var opptatt av kommunenes resurssituasjon. Det ble hevdet at tidsfrister i planleggingen vil måtte medføre at kommunene øker ressursinnsatsen på dette området.

Departementet har en annen oppfatning. Lovforslaget vil medføre at planforslag kommer til behandling i planutvalget på et tidligere tidspunkt enn i dag. Dette vil sannsynligvis styrke betydningen av den politiske behandlingen, og en må forvente at planutvalget i flere tilfeller vil beslutte ikke å fremme et planforslag. Derved vil saken få en tidlig avklaring, og kommuneadministrasjonen slipper å foreta en like grundig behandling av saken. Det kan i seg selv bidra til mer effektiv ressursinnsats.

I Norge sågs alltså tidsfristerna som ett medel att effektivisera organisationen kring handläggningen av plan- och byggärenden.<sup>16</sup> Är det ett gångbart argument även i Sverige?

## Slutord

Vi har i rapporten diskuterat *lagstifning* om planinitiativ, förberedande möten mellan kommun/byggherre och tidsfrister för det kommunala beslutsfattandet. Vi är naturligtvis medvetna om att lagregler bara är ett av flera medel för att få ordnade och förutsägbara planprocesser. Inte minst handlar det också om kommunens egen organisation, arbetsformer och beslutsrutiner.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 113 (2001-2002), s. 13.

<sup>16</sup> Det bör noteras att en *ökad* resursinnsats i sig inte behöver vara negativ, så länge ”kostnaderna” är lägre än de samhällsekonomiska vinsterna av en kortare och mer förutsägbar plan- och tillståndsprocess.

<sup>17</sup> Att stora effektiviseringar kan göras på frivillig väg är odiskutabelt. Under t.ex. det s.k. 20 K-projektet i Stockholms Stad – detaljplanering för 20 000 lägenheter



## 7 Sammanfattande reflektioner

Vid undersökningen av Norge har vi fastnat för, att många kommuner har stor "ordning och reda" för hur planärenden och bygglov ska inledas genom tidiga möten – *oppstartsmøten* och *forhåndskonferanser* – samt utvecklade handledningar och tekniska system, t.ex. det centralt utvecklade systemet för bygglovshantering – *ByggSøk*.<sup>18</sup> Alltså finns det kanske mer, förutom de formella lagreglerna, att lära av Norge när det gäller kommunernas arbetsätt!

under den mellan 2002-2006 – minskade den genomsnittliga tidsåtgången för planprocessen avsevärt.

<sup>18</sup> Ca en fjärdedel av de norska kommunerna är anslutna till systemet.



## Referenser

- Boverket. 2007. *Så planerar Sverige. En sammanställning av planenkäten för år 2005.*
- Didon, L.U., Magnusson, L., Millgård, O. & Molander, S. *Plan- och bygglagen.* Norstedts Juridik. Stockholm.
- Fiskaa, H. 2005. Past and Future for Public Participation in Norwegian Physical Planning. *European Planning Studies*, Vol. 13, No 1, January 2005.
- Grenlandsstandarden. 2007. Ett samarbete mellan kommunerna Bamble, Kragerø, Porsgrunn, Siljan, Skien och regionala myndigheter i Telemark för att få en enhetlig och förutsägbar behandling av plan- och byggärenden.
- Haugrønnings, B., Jensen, R.H., Medalen, T. & Wøhni, A. 2006. *Planlegging, vern og utbygging. En introduksjon til plan- og bygningsloven.*
- Hessel, J. 2003. *Var plan har sin tid.* Examensarbete 2003-115, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Hybris, I.K. 2008. *Så här ligger det till. Alltså!*
- Iverlund, A. & Ultenius, C. 2007. *Vem gör vad i planprocessen? Arbetsfördelning mellan kommun och byggherre.* Examensarbete 2007-178, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Kalbro, T. 2007. *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen. Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland.* Rapport 4:98 från avd. för fastighetsvetenskap, inst. för fastigheter och byggande, KTH.
- Kalbro, T & Lind, H. 2001, *Plan- och byggprocessen. Tidsåtgång och kostnader.* Bilaga 1 i rapport 2001/02:RR8 från Riksdagens Revisorer.
- KanEnergi AS. 2001. *Behandlingen av byggesaker. Store innbesparingsmuligheter.* Rapport for PBL-2000.
- Kommunal- och regionaldepartementet. 2003. *Rundskriv H 13/03 om tidsfrister (2003-06-25).*
- Kommunal- och regionaldepartementet. 2003. *Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker (SAK).* Forskrift 2003-06-24-749.

- Kommunal- og regionaldepartementet. *Raskere byggesaksbehandling etter innføring av tidsfrister*. Pressemelding nr. 160/2005, 2005-07-07.
- Lind, H. 1986. Översiktsplanens natur och roll. I *Planering med nya lagar* (red. Å. Floderus). Byggeforskningsrådet.
- Lov 1985-06-14 nr. 77. *Plan- og bygningsloven*,
- Miljødepartementet. 2007. *Översyn av vissa frågor i plan- og bygglagstiftningen*. Kommittédirektiv 2007/136.
- Miljøverndepartementet. Ot.prp. nr. 113 (2001-2002). *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon)*.
- Miljøverndepartementet. 2003. *Om endringer i plan- og bygningsloven. Tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon*. Rundskriv T-2/03.
- Miljøverndepartementet. 2004. *Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private planforslag etter § 30 i plan- og bygningsloven* (FOR 2004-05-27 nr. 779).
- Miljøverndepartementet. 2006 a. *Planveileder (Plan- og kart etter plan- og bygningsloven)*.
- Miljøverndepartementet. 2006 b. *Forskrift om konsekvensutredninger – planlegging etter plan- og bygningsloven*.
- Miljøverndepartementet. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)(plandelen)*.
- Needham, B, 2004. *The new Dutch spatial planning act. Continuity and change in the way the Dutch regulate the practice of spatial planning*. Working Paper Series 2004/12. Research group "Governance and Places". University of Nijmegen.
- NOU 2005:12, *Mer effektiv bygningslovgivning II*.
- Ravna, Ø. (red.). 2007. *Areal og eiendomsrett*. Universitetsforlaget. Oslo.
- Riksdagens Revisorer, 2002. *Plan- og byggprocessens längd*. Rapport 2001/02:RR8.
- Røsnes, A. 2008, *Prosjektplanene tar over – konsekvenser for byplanleggingen*. *Plan*, nr. 1/2008. Universitetsforlaget. Oslo.
- SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*.

## *Referenser*

- Statens Bygningstekniske Etat (SBE). 2003. *Veiledning till SAK. Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker*. Forskrift 2003-06-24-749.
- Statens Bygningstekniske Etat (SBE). 2003. *Byggesaksbehandling i kommunerne*. [www.be.no](http://www.be.no) (2008-04-25).
- Statistisk Sentralbyrå. [www.ssb.no/fysplan](http://www.ssb.no/fysplan) (2008-02-25).
- Trondheims kommune. 2007. *Veileder for utarbeidelse av private planforslag*. [www.trondheim.kommune.no](http://www.trondheim.kommune.no).
- Tyrén, C.W. 2004. *Plan- og bygningsloven. Kommentartutgave (5. utgave)*. Universitetsforlaget. Oslo.