



**KTH Arkitektur  
och samhällsbyggnad**

# En internationell jämförelse av plan- och tillståndssystem

-

Har Sverige någonting att lära?

Olle Nordberg

Författare: Olle Nordberg  
Titel: En internationell jämförelse av plan- och tillståndssystem – Har  
Sverige någonting att lära?

TRITA-FOB-Rapport 2013:8

ISBN 978-91-85783-37-3

© Olle Nordberg, 2013

[Olle.Nordberg@abe.kth.se](mailto:Olle.Nordberg@abe.kth.se)

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

## Förord

Förutsättningarna för bostadsbyggandet har förändrats under den senaste 20-årsperioden när Sverige har gått från ett mer statligt kontrollerat bostadsfinansieringssystem till ett mer marknadsorienterat byggande. Att offentliga myndigheter har ett avgörande inflytande på markanvändning och byggande är okontroversiellt, däremot väcker förskjutningen mot byggande på marknadsmässiga villkor frågor om detta motiverar förändringar av den offentliga kontrollens omfattning och utformning.

Det är uppenbart att studier av andra länders plan- och bygglagstiftningar, med längre erfarenhet av marknadsorienterad planering, kan väcka intressanta tankegångar om hur det svenska systemet skulle kunna anpassas till dessa nya förhållanden.

Efter att den nya plan- och bygglagen infördes 2011 har regeringen tillsatt flera utredningar i syfte att få en effektivare plan- och bygglovsprocess och ett ökat bostadsbyggande. Preliminära versioner av delar av denna rapport har med finansierarna och KTH:s goda minne tidigare lästs och nyttjats av den s.k. plangenomförandeutredningen som hade till uppgift särskilt att studera Tyskland och Storbritannien.

För att denna studie har kunnat genomföras finns många som förtjänar tack. Först *SBUF* och *JM* som ställt upp med finansiering. Dessutom bör nämnas den referensgrupp som under projektets gång bistått med idéer och synpunkter. Thomas Kalbro, Eidar Lindgren och övriga kollegor som agerat bollplank. Anke Schwank, Kirsikka Niukkanen och Winrich Voß som svarat på frågor när språket satt barriärer. Sist men inte minst min Fru Min Nordberg som stått ut med ohemula arbetstider och likt min mor Vivi korrekturläst texterna.

Efter att manuset till denna rapport färdigställts och skickats för korrektur har förändringsförslag tillkommit som därmed inte kunnat behandlas i analysen men som i sammanhanget bör nämnas. Som kapitel tio har därför infogats ett post scriptum med kommentar kring några av dessa förslag.

Stockholm, måndagen 18 november 2013 och Skärså den 29 maj 2014

*Olle Nordberg*



## *Sammanfattning*

Huvudsyftet med denna rapport är att göra en internationell jämförelse av planer och tillstånd för byggprojekt samt se om det finns idéer att ”hämta hem” och applicera på det svenska lagsystemet. Förutom beskrivningar av plan- och bygglagstiftningarna i Sverige, Danmark, Norge, Finland, Storbritannien och Tyskland finns en sammanfattande jämförelse mellan de olika länderna. Dessutom en slutkommentar där några aktuella förslag till förändringar i Sverige jämförs med de studerade länderna och ytterligare förslag lämnas på möjliga förändringar i den svenska lagstiftningen.

Sveriges plan- och tillståndssystem uppvisar i grunden många likheter med grannländerna Norge, Danmark och Finland men även med Tyskland och Storbritannien (England). Samtliga studerade länder har exempelvis ett system som möjliggör prövning av projekt i två steg i likhet med Sveriges detaljplan och bygglov, efter den översiktliga planeringen. Undersökningen visar dock att flera länder har ett flexibla system än Sverige genom att prövningen vid behov kan ske i färre eller fler steg. Det noteras även att i både England och Tyskland ligger valet av att pröva projekt i ett steg i hos byggherren.

Bland skillnaderna kan noteras att Sverige är det enda land där kommunen utan inskränkningar kan frångå översiktsplanen, trots att översiktsplanen till sitt omfång och utformning till stora delar liknar de övriga studerade ländernas översiktsplaner.

Det finns även skillnader i möjliga regleringar i detaljplan. I Finland och England, till skillnad mot Sverige, specificeras inte i lag vad som går att reglera utan en reglering är möjlig förutsatt att den är lämplig.

Sverige har den längsta överklagandedekedjan för planer och bygglov av alla studerade länder. Flera av länderna har en markant kortare överklagandedekedja än Sverige genom att överklagande avgörs av enbart en instans. Detta förhållande kan vara intressant att notera vid diskussioner om möjligheter att korta ned instanskedjan vid överklagande.

I slutkommentaren noteras även att flera av de nu aktuella förslagen till förändringar i Sverige har motsvarigheter internationellt.



## Innehållsförteckning

1	Inledning .....	1
1.1	Bakgrund .....	1
1.2	Rapportens syfte och utgångspunkter .....	3
1.3	Metodfrågor .....	5
1.4	Plan- och tillståndssystemens funktion .....	5
1.5	Disposition .....	7
2	Sverige .....	9
2.1	Översiktlig planering .....	9
2.2	Detaljplanering .....	11
	<i>När måste en detaljplan upprättas .....</i>	<i>12</i>
	<i>Obligatoriskt innehåll i detaljplanen .....</i>	<i>12</i>
	<i>Möjligt innehåll i detaljplanen .....</i>	<i>12</i>
	<i>Processen att upprätta detaljplaner .....</i>	<i>13</i>
	<i>Möjligheter att överklaga en detaljplan .....</i>	<i>14</i>
	<i>Tidsaspekter .....</i>	<i>15</i>
2.3	Byggtillstånd/bygglov .....	16
	<i>När krävs bygglov .....</i>	<i>16</i>
	<i>Prövning av bygglov .....</i>	<i>16</i>
	<i>Möjligheter att avvika från plan .....</i>	<i>17</i>
	<i>Möjligheter att överklaga bygglov .....</i>	<i>17</i>
	<i>Tidsaspekter .....</i>	<i>17</i>
	Kommentar .....	18
3	Danmark .....	19
3.1	Plan- och tillståndssystem .....	20
3.2	Översiktlig planering .....	21
3.3	Detaljplanering .....	22
	<i>När måste en lokalplan upprättas? .....</i>	<i>22</i>
	<i>Obligatoriskt innehåll .....</i>	<i>22</i>
	<i>Möjligt innehåll .....</i>	<i>23</i>
	<i>Processen att upprätta planer .....</i>	<i>24</i>
	<i>Möjligheter att överklaga en lokalplan .....</i>	<i>25</i>
	<i>Tidsaspekter .....</i>	<i>26</i>
3.4	Byggtillstånd .....	26
	<i>När krävs byggtillstånd .....</i>	<i>26</i>
	<i>Prövning av tillstånd .....</i>	<i>26</i>

<i>Möjligheter att avvika från plan</i> .....	28
<i>Möjligheter att överklaga</i> .....	28
<i>Tidsaspekter</i> .....	28
Kommentar.....	29
<b>4 Finland</b> .....	<b>31</b>
4.1 Plan- och tillståndssystem .....	32
4.2 Översiktlig planering.....	33
4.3 Detaljplanering.....	35
<i>När måste en detaljplan upprättas</i> .....	35
<i>Obligatoriskt innehåll</i> .....	35
<i>Möjligt innehåll</i> .....	35
<i>Processen att upprätta detaljplaner</i> .....	36
<i>Möjligheter att överklaga en detaljplan</i> .....	38
<i>Tidsaspekter</i> .....	39
4.4 Byggtillstånd .....	39
<i>När krävs bygglov</i> .....	39
<i>Prövning av bygglov</i> .....	40
<i>Möjligheter att avvika från plan</i> .....	41
<i>Möjligheter att överklaga</i> .....	41
<i>Tidsaspekter</i> .....	41
Kommentar.....	42
<b>5 Norge</b> .....	<b>43</b>
5.1 Plan- och tillståndssystem .....	44
5.2 Översiktlig planering.....	45
5.3 Detaljplanering.....	47
<i>När måste en reguleringsplan upprättas</i> .....	48
<i>Obligatoriskt innehåll i reguleringsplanen</i> .....	48
<i>Möjligt innehåll i reguleringsplanen</i> .....	49
<i>Processen att upprätta reguleringsplaner</i> .....	50
<i>Möjligheter att överklaga en reguleringsplan</i> .....	51
<i>Tidsaspekter</i> .....	51
5.4 Byggtillstånd .....	52
<i>När krävs byggetillatelse</i> .....	52
<i>Prövning av byggetillatelse</i> .....	52
<i>Möjligheter att avvika från plan</i> .....	53
<i>Möjligheter att överklaga</i> .....	53
<i>Tidsaspekter</i> .....	53
Kommentar.....	55



6 Storbritannien/England .....	57
6.1 Plan- och tillståndssystem .....	58
6.2 Översiktlig planering .....	59
6.3 Detaljplanering - planning permission .....	60
<i>När måste planning permission sökas</i> .....	60
<i>Full planning permission</i> .....	61
<i>Outline planning permission</i> .....	63
<i>Processen att pröva planning permission</i> .....	63
<i>Möjligheter att överklaga planning permission</i> .....	64
<i>Tidsaspekter</i> .....	64
6.4 Byggtillstånd/byggkontroll.....	65
Kommentar.....	67
7 Tyskland .....	69
7.1 Plan och tillståndssystem .....	69
7.2 Översiktlig planering.....	70
7.3 Detaljplanering .....	72
<i>När måste en Bebauungsplan upprättas</i> .....	72
<i>Obligatoriskt innehåll</i> .....	72
<i>Möjligt innehåll i planen</i> .....	73
<i>Processen att upprätta planer</i> .....	75
<i>Möjligheter att överklaga planer</i> .....	75
<i>Tidsaspekter</i> .....	76
7.4 Byggtillstånd .....	76
<i>När krävs byggtillstånd</i> .....	76
<i>Prövning av tillstånd</i> .....	76
<i>Möjligheter att avvika från plan</i> .....	79
<i>Möjligheter att överklaga</i> .....	79
<i>Tidsaspekter</i> .....	80
Kommentar.....	81

8 Sammanfattande jämförelser .....	83
8.1 Plan- och tillståndssystemens utformning .....	84
8.2 Översiktlig planering .....	87
8.3 Detaljplanering .....	88
<i>Obligatoriskt innehåll</i> .....	88
<i>Möjligt innehåll</i> .....	89
<i>När måste detaljplanering ske</i> .....	90
<i>Processen att upprätta detaljplaner</i> .....	91
<i>Möjligheter att överklaga en detaljplan</i> .....	92
<i>Tidsaspekter</i> .....	94
8.4 Byggtillstånd .....	95
<i>Vilka åtgärder kräver byggtillstånd</i> .....	95
<i>Prövning av tillstånd</i> .....	96
<i>Möjligheter att avvika från detaljplan eller motsvarande</i> .....	97
<i>Möjligheter att överklaga</i> .....	97
<i>Tidsaspekter</i> .....	98
9 Slutkommentar .....	101
9.1 Vilken inverkan har översiktsplaneringen... ..	101
9.2 Detaljplaners funktion .....	103
9.3 Prövning i ett eller flera steg? .....	104
9.4 När måste en detaljplan upprättas? .....	105
9.5 Vad bör kunna regleras i detaljplaner? .....	106
9.6 Initiering och information om start av planarbete – vad kan förän .....	108
9.7 Hur kan överklagandekedjan förbättras? .....	109
9.8 Kan fler tidsfrister införas eller befintliga förkortas? .....	110
10 Post scriptum .....	113
Referenslista .....	117

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Att offentliga myndigheter ska ha ett avgörande inflytande på markanvändning och byggande är okontroversiellt.<sup>1</sup> Motiven för offentlig kontroll är mycket starka. Hur mark och fastigheter används berör inte bara den enskilde byggherren/fastighetsägaren. Ett byggprojekt har alltid en större eller mindre omgivningspåverkan, ”externa effekter”. Det är plan- och bygglagstiftningens huvuduppgift att väga sådana effekter mot den enskilde byggherrens önskemål om att bygga på sin fastighet. Hur den offentliga kontrollen bör utformas mer i detalj är dock en fråga som kan diskuteras. Vilka åtgärder bör vara tillståndspliktiga? Hur bör sambandet mellan planer och tillstånd se ut?

Förutsättningarna för bostadsbyggandet har förändrats kraftigt under den senaste tjugoförårsperioden. Sverige har gått från ett statligt kontrollerat bostadsfinansieringssystem till ett mer marknadsorienterat byggande.<sup>2</sup> Denna stora omvandling har skett utan att några mer genomgripande förändringar hittills har genomförts av t.ex. plan- och bygglagstiftningen. Den nya plan- och bygglagen (PBL) från 2011 innehåller visserligen några nyheter.<sup>3</sup> Det gäller bl.a. möjligheten till privata initiativ till detaljplanering i form av planbesked, tidsfrister för vissa moment i plan- och tillståndprocessen samt ändringar av reglerna för byggkontroll. I övrigt var det i mångt och mycket fråga om redaktionella ändringar av lagtexten.

Förskjutningen mot byggande på marknadsmässiga villkor väcker frågor om den offentliga kontrollen omfattning och utformning. Utöver 2011 års ändringar i PBL kanske det behövs mer radikala förändringar? Eller så ger ramarna i nuvarande lagregler utrymme för prövningsprocesser för byggandet som kan anpassas till dagens behov? En diskussion om detta för Kalbro, Lindgren och Paulsson (2012) i *Detaljplaner i praktiken*.

---

<sup>1</sup> Se argumentationen i Kalbro, 2007, *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen* s. 1-2, 9-10

<sup>2</sup> SOU 2008:68, *Bygg - Helt Enkelt!* s. 120–124.

<sup>3</sup> Se Plan- och bygglag (2010:900) 4 kap. 2-5 §§, 9 kap 27§, 10 kap

Efter 2011 har regeringen tillsatt flera utredningar i syfte att få en effektivare plan- och byggprocess och ett ökat bostadsbyggande. Den s.k. byggkravutredningen har kommit med förslag om att kommunala ”särkrav” på byggnaders tekniska egenskaper inte ska vara tillåtna.<sup>4</sup> I den s.k. plangenomförandeutredningen finns förslag om att en avgift/kommunal taxa ska ersätta dagens regler om gatukostnadsuttag och att exploateringsavtalen lagregleras.<sup>5</sup> Dessutom har förslag lämnats på införandet av en s.k. områdesplan och möjligheten att därigenom pröva fler saker utan detaljplan.<sup>6</sup>

Det är uppenbart att studier av andra länders plan- och bygglagstiftningar, med längre erfarenhet av marknadsorienterad planering, kan väcka intressanta tankegångar om hur det svenska systemet skulle kunna anpassas till nya förhållanden. Från ett nederländskt perspektiv sades t.ex. följande i samband med en reformering av planlagstiftningen för ett antal år sedan:<sup>7</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.

I flera forskningsprojekt har institutionen för Fastigheter och byggande/Fastighetsvetenskap haft jämförande internationella studier som utgångspunkt. Det gäller bl.a. tidsfrister i plan- och byggprocessen och finansiering av infrastruktur.<sup>8</sup> Denna rapport följer i detta fotspår. Men här koncentreras intresset på olika länders utformning av plan- och tillståndssystem.

---

<sup>4</sup> SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav*

<sup>5</sup> SOU 2012:91, *Ett effektivare plangenomförande*

<sup>6</sup> SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

<sup>7</sup> Needham, 2004, s. 5. *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.

<sup>8</sup> Se Kalbro (2007), Kalbro & Lindgren (2008) och Kalbro (2009), som har gett grund för lagstiftningsarbete.

## 1.2 Rapportens syfte och utgångspunkter

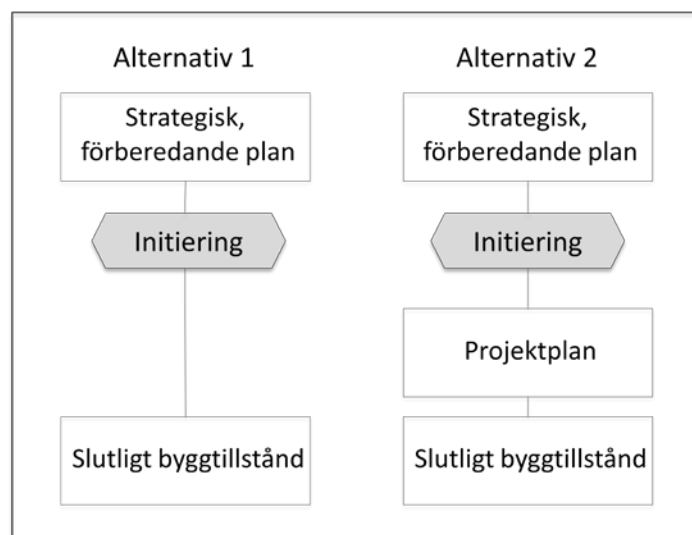
Huvudsyftet med denna rapport är alltså att göra en internationell jämförelse av planer och tillstånd för byggprojekt. I en avslutande analys förs sedan en diskussion om det finns idéer att ”hämta hem” och applicera på det svenska lagsystemet.

De huvudsakliga frågeställningar som behandlas är:

- Vilka planer finns på översiktlig respektive detaljerad nivå?
- Vem upprättar dessa planer? Hur upprättas planerna?
- Vad kan dessa planer reglera? Obligatoriskt och möjligt innehåll?
- Vilken legal status har planerna? Är de styrande för kommande beslut?
- Vilka tillstånd krävs för byggande och hur kopplas de till planer?
- Kan planer/tillstånd överklagas? Av vem?
- Tidsfrister och tidsåtgång för planer och tillstånd?

### *Utgångspunkter för studien*

Studien fokuserar på planer och tillstånd för stadsbyggande. Tillståndsprövning för mindre projekt utanför städer behandlas inte. Utgångspunkten är vidare att endast planer som är direkt relaterade till initieringen av ett byggprojekt behandlas. I det avseendet kan man då urskilja två huvudvarianter, se figur 1.1.



Figur 1.1 Olika former av plan- och tillståndssystem i relation till projektinitiering.<sup>9</sup>

Detta betyder att, enkelt uttryckt, att det är den ”kommunala” planeringen och tillståndsgivningen som studeras, medan nationella och regionala planer/riktlinjer för kommunerna, vid behov, nämns mycket kortfattat.

#### *Undersökta länder*

Valet av länder som studeras har gjorts med utgångspunkt i att det för länderna finns lätt tillgänglig lagstiftning och etablerade kontakter. De västeuropeiska lagstiftningarna för plan- och tillståndssystem kan schematiskt delas in i fyra kategorier: (1) den skandinaviska, (2) den germanska, (3) den brittiska och (4) den napoleonska.<sup>10</sup>

Här studeras de närmast besläktade systemen i den skandinaviska gruppen – *Danmark, Finland och Norge* – med utblick till *Tyskland* från den germanska gruppen och *England* från den brittiska gruppen.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Kalbro, *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen*, s. 65.

<sup>10</sup> Thornley & Newman, *Urban Planning in Europe. International Force, National Systems and Planning Projects*.

<sup>11</sup> Den napoleonska gruppen undersöks inte, beroende på svårigheten att få tillgång till relevant och omfattande litteratur på engelska.

### 1.3 Metodfrågor

Rapporten bygger på litteraturstudier av respektive lands lagstiftning samt rapporter och böcker om tillämpningen av de olika lagsystemen. Vid behov har vissa frågor diskuterats med kontakter i de olika länderna.<sup>12</sup> I projektet har även ingått en referensgrupp med representanter<sup>13</sup> från myndigheter och näringsliv.

Vid jämförelser av länders lagstiftning – s.k. *comparative law* – finns inte någon standardiserad metod för hur sådana studier ska genomföras. Val av metod och tillvägagångssätt styrs bl.a. av syftet. Den dominerande metoden är jämförelse av lagregler (s.k. *rule-comparison*).<sup>14</sup> Ett alternativ är då att enbart undersöka systemens huvuddrag och jämföra väsentliga skillnader mellan länderna, vilket är fallet i föreliggande studie. Delvis kommer studien in på detaljfrågor, men i huvudsak är det alltså de stora dragen som behandlas.

### 1.4 Plan- och tillståndssystemens funktion

I den här rapporten görs ingen fördjupning i teorier allmänt om lagstiftning, institutioner, samhällets uppbyggnad eller teoretiska grundvalar för fastighetsindelning och rättigheter. Något bör däremot sägas som bakgrund angående vilka funktioner ett plan- och tillståndssystem måste klara av och några tidigare studier med klassificeringar av plan- och tillståndssystem som gjorts.

---

<sup>12</sup> Dipl.- Ing. Dipl. –Wi. –Ing (FH) Anke Schwanck, Bauhaus-Universität Weimar. Kirsikka Niukkanen, Aalto University. Prof. Dr.-Ing. Winrich Voß, Geodätisches Institut Hannover

<sup>13</sup> Följande har varit representerade i referensgruppen; Skanska, NCC, Riksbyggen, HSB, Besqab, Myresjöhus, Sveriges Byggindustrier, SKL samt Boverket.

<sup>14</sup> Legrand, “*John Henry Merryman and Comparative Legal Studies: A Dialogue*,” s. 32, 51. För att jämföra lagregler är det dock viktigt att vara medveten om att lagregler kommer ur ett system och inte är fristående utan kräver sitt sammanhang. Hoecke och Warrington menar dessutom att kärnan i komparativa lagstudier snarare är hur lagen tillämpas än reglerna i sig. Se.”*Legal Cultures, Legal Paradigms and Legal Doctrine: Towards a New Model for Comparative Law*” s. 495

På all lagstiftning ställs flera grundläggande krav där lagen måste vara både stabiliserande och flexibel för att fungera över tid samt i många situationer. Den ska tillförsäkra skydd för enskilda och det allmänna, den ska tillgodose säkerhet i samhället. Dessutom ställs krav på rättsäkerhet och att lagen tillgodoser grundläggande krav på trygghet för egendom samt tillförsäkrar grundläggande fri- och rättigheter. Det ställs även krav på objektivitet, offentlighet, förutsägbarhet och legalitet. Lagstiftningen måste därutöver accepteras där den ska tillämpas och vara möjlig att verkställa på ett "någorlunda effektivt sätt".<sup>15</sup>

Plan- och tillståndssystem består generellt sett av tre funktioner. (1) *Plan-making*; utveckling av strategier och principer för markanvändning. (2) *Developmental*; anordning av infrastruktur, finansiering etc. (3). *Regulatory*; reglering av byggnaders lokalisering och utformning samt ändring av byggnaders användning.<sup>16</sup>

Plansystem är tätt sammanlänkade med övrig samhällsstruktur och är därmed svåra att kategorisera. För komparativa studier har EU föreslagit att följande faktorer bör studeras: (1) vilka frågor som regleras i plan (2) omfattning och typ av planering på nationell och regional nivå, (3) var makten är centrerad (4) olika aktörers roll i processen (5) lagsystemets natur, (6) lagreglering (7) systemet som helhet (8) överensstämmelsen mellan det planerade och det byggda.<sup>17</sup>

ECE gjorde en större studie i vilken de beskrev fyra ideala typer som plansystemen kan uppvisa mindre och större likheter med. Dessa typer var (1) *regional economic approach*<sup>18</sup>; centrala myndigheter kontrollerar exploatering (2) *comprehensive integrated approach*<sup>19</sup>; en typ av ramverksplanering med en hierarki av planer från nationell till lokal nivå. (3) *land use management*<sup>20</sup>; där planeringens uppgift är smalare än övriga ideala typer och till för att kontrollera förändringar av markanvändning på

---

<sup>15</sup> Wahlgren, 2008, *Lagstiftning* s. 38-51

<sup>16</sup> Healy och Williams, 1993, *European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence*

<sup>17</sup> European Commission, 1997, *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. s. 34-35

<sup>18</sup> Med Frankrike och delar av forna Östtyskland som exempel

<sup>19</sup> Med Danmark och Tyskland som exempel

<sup>20</sup> Med Storbritannien som exempel



lokal och regional nivå samt (4) *urbanism*<sup>21</sup>; som kontrollerar stadsbyggande under starkt influens av arkitektur och urban design.<sup>22</sup>

ECE:s studie följdes upp år 2007 avseende vilka förändringar som skett i de olika ländernas plansystem. Denna studie menade dessutom att vissa länder var felklassificerade från början(sic!).<sup>23</sup>

Nadin och Stead skriver i en artikel att försöken att generalisera alla länders respektive plansystem ner i olika kategorier riskerar att koncentrera studien på myndighetsstrukturer och omgivande lagsystem. Stor vikt måste därför läggas vid att förklara vilka aspekter som jämförs för att inte generella indelningar i kategorier ska dölja mer än vad de berättar. De menar att en bättre analys kan uppnås om varje studerat land jämförs och analyseras mot en ideal typ.<sup>24</sup>

## 1.5 Disposition

Förutom detta inledande kapitel innehåller detta PM kapitlen kapitel 2-7 i vilket de nämnda ländernas plan- och tillståndssystem beskrivs. Dessa kapitel är strukturerade på följande sätt:

1. En översikt av plan- och tillståndssystemet
2. Översiktlig planering
3. Detaljplanering
4. Byggtillstånd

Kapitel 8 jämför de olika studerade länderna på de studerade punkterna och rapporten avslutas med en kortare diskussion i kapitel 9.

---

<sup>21</sup> Med länder kring medelhavet som exempel. (Grekland, Italien m.fl.)

<sup>22</sup> European Commission, 1997, *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. s. 36-37

<sup>23</sup> Se Farinós Dasí, 2007, *ESPON project 2.3.2. Final Report*.

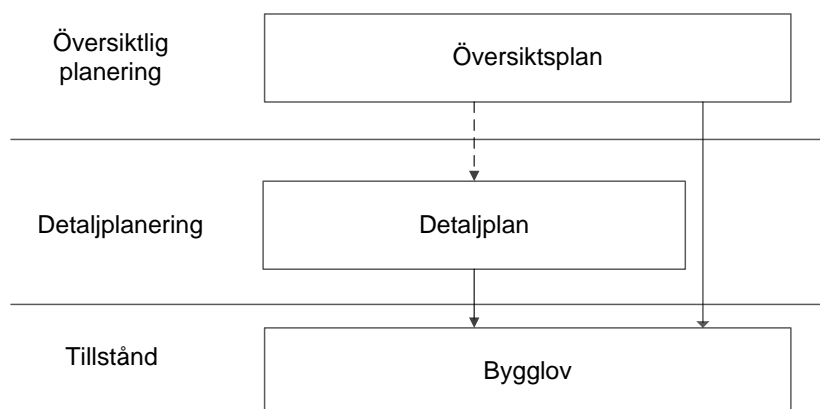
<sup>24</sup> Nadin och Stead, 2013, *Opening up the Compendium: An Evaluation of International Comparative Planning Research Methodologies*



## 2 Sverige

Enligt plan- och bygglagen (2010:900, PBL) sker den kommunala planeringen av markanvändning och bebyggelse genom *översiktsplaner* och *detaljplaner*.<sup>1</sup> Översiktsplanen är då enbart vägledande för efterföljande beslut, medan detaljplanen är rättsligt bindande. Slutligt beslut ges sedan i form av *bygglov*.

I detta plan- och tillståndssystem har staten, genom *länsstyrelserna*, ett ansvar för att bl.a. bevaka riksintressen och samordna mellankommunala planeringsfrågor.<sup>2</sup>



### 2.1 Översiktlig planering

Varje kommun ska ha en aktuell *översiktsplan*.<sup>3</sup> Planen är, som nämnts, inte bindande utan ska ge vägledning för dels framtida detaljplanering, dels bygglovsprövning utanför detaljplaneområden.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Även *områdesbestämmelser* är en form av plan (41-43 §§ PBL) men de behandlas inte här.

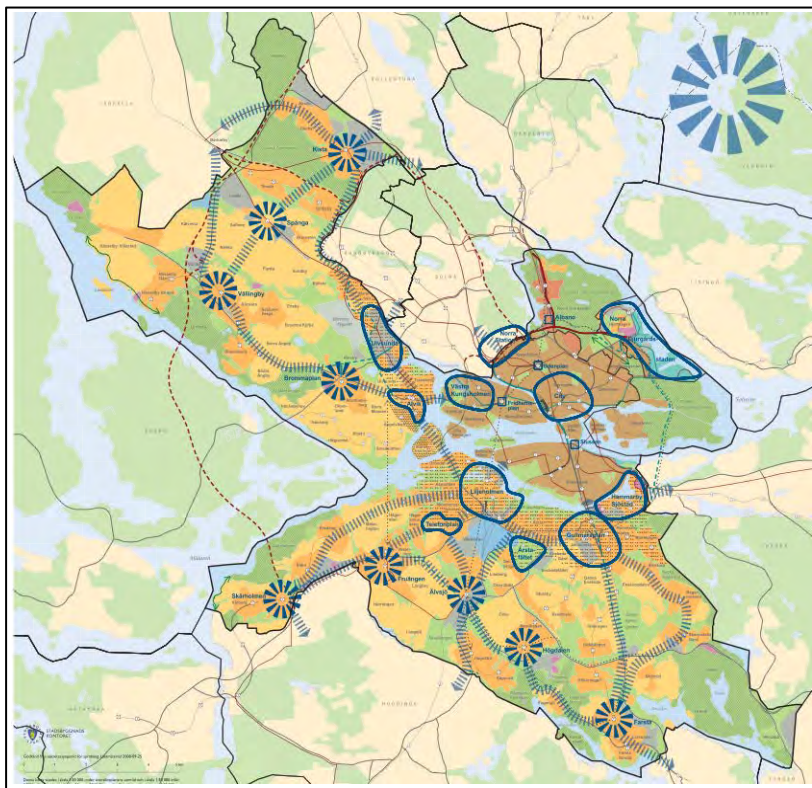
<sup>2</sup> Länsstyrelserna har även ett överprövningsansvar när statliga intressen berörs.

<sup>3</sup> 3 kap. 1 § PBL.

<sup>4</sup> 3 kap. 2-3 §§ PBL.

Översiktsplanen ska redovisa riksintressen, huvuddragen i användningen av mark- och vattenområden, kommunens syn på hur bebyggelse ska användas, utvecklas och bevaras m.m.<sup>5</sup> Minst en gång per mandatperiod ska kommunen pröva planens aktualitet.<sup>6</sup>

Kommunen kan vid behov ändra hela eller delar av *översiktsplanen*. Ändras planen för en viss del av kommunen kan detta göras med en högre detaljeringsgrad än resterande kommunen, s.k. *fördjupad översiktsplan*.<sup>7</sup>



Figur 2.2 Översiktsplan/plankarta Stockholms Stad<sup>8</sup>

<sup>5</sup> 3 kap. 5§ PBL

<sup>6</sup> 3 kap. 27§ PBL

<sup>7</sup> 3 kap. 23§ PBL

<sup>8</sup> Stockholm Stad, 2010, *Plankarta Promenadstaden Översiktsplan*

## 2.2 Detaljplanering

*Detaljplaner*, som är rättsligt bindande för bygglov m.m., gäller tills de ändras eller upphävs. Under den s.k. *genomförandetiden* får planen i princip inte ändras mot fastighetsägarnas vilja.<sup>9</sup> I de undantagsfall där planändring ändå får ske är fastighetsägarna berättigade till ersättning för den skada som uppstår genom planens ändring eller upphävande.<sup>10</sup> Efter genomförandetiden kan planen ändras eller upphävas utan ersättning till fastighetsägare och utan hänsyn till de rättigheter som planen gett upphov till. Exempelvis rätt till viss markanvändning eller uppförande av byggnader.



Figur 2.3 Exempel på detaljplan, Skarpnäcks Gård/Stockholms Stad.

<sup>9</sup> 4 kap 38-40§§ PBL För att ändra en detaljplan mot fastighetsägarnas vilja under genomförandetiden krävs att det uppstått nya förhållanden av stor allmän vikt som inte kunnat förutses vid planläggningen eller att ändringen avser införande av fastighetsindelingsbestämmelser, dvs. det som tidigare var fastighetsplan.

<sup>10</sup> 14 kap. 9 § PBL

### 2.2.1 När måste en detaljplan upprättas

En detaljplan upprättas för att pröva mark- och vattenområdets lämplighet för bebyggelse och reglera bebyggelsemiljöns utformning. I PBL anges att planen måste upprättas för ny sammanhållen bebyggelse, bebyggelse som ska förändras eller bevaras i ett sammanhang samt för byggnader och anläggningar med stor omgivningspåverkan.<sup>11</sup>

### 2.2.2 Obligatoriskt innehåll i detaljplanen

I en detaljplan ska bestämmas gränser mellan *allmänna platser*, *kvartersmark* och *vattenområden*. För kvartersmark och vattenområden måste användningen bestämmas. Om allmän plats ska iordningställas och skötas av kommunen ska användning och utformning anges.<sup>12</sup>

### 2.2.3 Möjligt innehåll i detaljplanen

I plan och bygglagen finns en uttömmande lista över vad som utöver det obligatoriska innehållet får regleras i detaljplaner.<sup>13</sup> Det handlar om;

- utformning av mark och vegetation<sup>14</sup>
- bebyggelsens placering, omfattning, användning och utformning<sup>15</sup>
- lokalisering av infrastruktur såsom ledningar m.m.<sup>16</sup>
- skydd mot störningar m.m.<sup>17</sup>
- parkering<sup>18</sup>
- omfattning på tillståndsplikt för åtgärder.<sup>19</sup>
- fastighetsindelning<sup>20</sup>
- tillfällig användning av mark<sup>21</sup>

---

<sup>11</sup> 4 kap. 2 § PBL

<sup>12</sup> 4 kap. 5 § PBL

<sup>13</sup> 5 kap. PBL

<sup>14</sup> 4 kap. 10 § PBL

<sup>15</sup> 3 kap. 11, 16 §§ PBL

<sup>16</sup> 4 kap. 6 § PBL

<sup>17</sup> 4 kap. 12 § PBL

<sup>18</sup> 4 kap. 13 § PBL

<sup>19</sup> 4 kap. 15 § PBL

<sup>20</sup> 4 kap. 18 § PBL

- åtgärder som krävs för att bygglov ska beviljas<sup>22</sup>

Möjligheterna att i detaljplan undanta åtgärder från bygglov infördes i samband med att den tekniska prövningen av byggnader avskaffades. Motivet var att detaljplaner hade blivit inriktade på genomförande och ofta var så detaljerade att de motsvarade den prövning som bygglovet kom att innebära och att bygglovet i dessa fall framstod som onödigt. Vidare poängteras att bygglovbefrielse inte får användas om bygglovprövning krävs för att tillvarata allmänna eller enskilda intressen.<sup>23</sup>

Den avsedda regleringen ska tydligt framgå av planen och detaljplanen får inte vara mer detaljerad än vad som krävs med hänsyn till dess syfte.<sup>24</sup>

#### 2.2.4 Processen att upprätta detaljplaner

En markägare som vill ta initiativ till upprättande av en detaljplan kan ansöka om ett s.k. *planbesked* i vilket kommunen ska redovisa sin avsikt om att upprätta eller ändra en plan. I ett positivt planbesked ska kommunen ange en tid inom vilken kommunen bedömer att beslut om planantagande kan ske.<sup>25</sup>

Innan en detaljplan antas ska kommunen ha tagit fram ett planförslag, samrått om förslaget, kungjort det och låtit det granskas.<sup>26</sup> Om det behövs för att underlätta detaljplanearbetet får kommunen ange planens utgångspunkter och mål i ett särskilt program.<sup>27</sup>

Under arbetet att ta fram ett planförslag ska kommunen samråda med bl.a.<sup>28</sup>

- länsstyrelsen, lantmäterimyndigheten
- andra kommuner som berörs

---

<sup>21</sup> 4 kap. 26–29 §§ PBL

<sup>22</sup> 4 kap. 14 § PBL.

<sup>23</sup> Se Prop. 1993/84:178 *Ändringar i plan- och bygglagen, m.m. s. 57-59*

<sup>24</sup> 5 kap. 32 § PBL

<sup>25</sup> 5 kap. 2–5 §§ PBL

<sup>26</sup> 5 kap. 6 § PBL

<sup>27</sup> 5 kap. 10 § PBL

<sup>28</sup> 5 kap. 11 § PBL

- kända sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs
- myndigheter, sammanslutningar och enskilda som i övrigt har ett väsentligt intresse i saken

Under samrådet ska planförslaget redovisas tillsammans med motiveringar och underlag som har betydelse för förslaget.<sup>29</sup> Skriftlig underrättelse ska ske bl.a. till fastighetsägare inom området.

Efter samrådet ska kommunen redovisa de synpunkter som inkommit samt de kommentarer och förslag som kommunen har med anledning av dessa. Redovisningen görs i form av en s.k. *samrådsredogörelse*.<sup>30</sup>

Kommunen ska kungöra planförslaget och låta det granskas under minst tre veckor. Kungörandet ska ske dels på kommunens anslagstavla dels i en tidning på orten. Efter granskningstiden skrivs ett *granskningsutlåtande* med en sammanställning av de synpunkter som kommit in. Utlåtandet skickas till dem som inte fått sina synpunkter tillgodosedda.<sup>31</sup>

Detaljplaner antas av kommunfullmäktige<sup>32</sup>. Om planen är av mindre vikt och utan principiell betydelse kan fullmäktige uppdra åt byggnadsnämnden eller kommunstyrelsen att anta planen.<sup>33</sup>

### 2.2.5 Möjligheter att överklaga en detaljplan

Beslut om att anta detaljplan kan överklagas till länsstyrelsen inom tre veckor.<sup>34</sup> Därefter kan överklagande ske till mark- och miljödomstol.

---

<sup>29</sup> 5 kap. 13§ PBL

<sup>30</sup> 5 kap. 17§ PBL

<sup>31</sup> 5 kap. 18–24§§ PBL

<sup>32</sup> Om en kommun antar en detaljplan i strid med riksintressen, med risk för hälsa/olyckor eller med bristande samordning mellan kommuner ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut om antagande. Se. , 11 kap. 10§. PBL

<sup>33</sup> 5 kap. 27§ PBL

<sup>34</sup> 13 kap. 3 och 16 §§ PBL samt 23 § förvaltningslagen (1986:223). Beslut om att avbryta arbetet med att upprätta *detaljplan* samt *planbesked* går däremot inte att överklaga. Se 13 kap. 2§ PBL



Under vissa förutsättningar kan planen även prövas av Mark- och miljööverdomstolen och Högsta domstolen.<sup>35</sup>

Rätt att överklaga har ”den som beslutet angår”.<sup>36</sup> Rätten att överklaga gäller endast om den klagoberättigade senast under granskningstiden skriftligen framfört synpunkter som inte blivit tillgodosedda.<sup>37</sup>

### 2.2.6 Tidsaspekter

Vid upprättande av detaljplaner anger PBL tidsgränser för vissa moment: efter ansökan om planbesked ska beslut fattas inom fyra månader och granskning av planen ska ske under minst tre veckor.<sup>38</sup>

Flera studier har tittat på den faktiska tidsåtgången för upprättande av detaljplaner och visar på stora spridningar mellan olika projekt och områden. En rapport från 2012<sup>39</sup> visade på stor spridning i planprocessens tidsåtgång där tio fallstudier visade att tidsåtgången varierade från några månader till 6-7 år. En studie<sup>40</sup> från 2008 som genomfört en enkät med svar från 75% av Sveriges kommuner visar att planprocessen tar i genomsnitt ca 12 månader. Till detta kan nämnas den s.k. stadsbyggnadsbenchen<sup>41</sup> som anger att medianvärdet för tidsåtgången är 2-2,5 år.<sup>42</sup>

---

<sup>35</sup> För att få överklaga till Mark- och miljödomstolen krävs att s.k. prövningstillstånd lämnas. En dom kan enbart överklagas till högsta domstolen när Mark- och miljödomstolen tillåter domen att överklagas och högsta domstolen lämnar prövningstillstånd.

<sup>36</sup> 13 kap. 8§ PBL; *Förvaltningslag(1986:223)*, 22§.

<sup>37</sup> 13 kap. 11§. PBL

<sup>38</sup> Se 5 kap. 4 § respektive 18 § PBL.

<sup>39</sup> Kalbro, Lindgren och Paulsson. 2012, *Detaljplaner i praktiken* s. 27-29

<sup>40</sup> Fastighetsägarna, 2008, *Fastighetsägarnas kommunundersökning* s. 4

<sup>41</sup> Stadsbyggnadsbenchen är en sammanslutning av åtta kommuner i Stockholmsregionen; Haninge, Huddinge, Nacka, Sollentuna, Stockholm, Täby och Upplands Väsby

<sup>42</sup> Sammanställning finns i Kalbro, Lindgren och Paulsson. *Detaljplaner i praktiken* s. 29-30

## 2.3 Byggtillstånd/bygglov

### 2.3.1 När krävs bygglov

Byggtillstånd, *bygglov*, krävs för nybyggnad, tillbyggnad, väsentligt ändrad användning av byggnad, inredning av ytterligare lägenheter/lokaler eller ändringar som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende.<sup>43</sup>

Det finns vissa lättnader för en- och tvåbostadshus<sup>44</sup> och för ekonomibyggnader för jord- och skogsbruk utanför planlagda områden.<sup>45</sup> Som nämntes i avsnitt 2.2.3 kan bygglovsplikten regleras genom bestämmelser i en detaljplan.<sup>46</sup>

### 2.3.2 Prövning av bygglov

Ansökan om bygglov prövas av byggnadsnämnden.<sup>47</sup> Vid handläggningen prövas att den sökta åtgärden inte strider mot planen och att planens genomförandetid har börjat gälla. Vidare prövas att fastigheten och befintlig byggnad överensstämmer med detaljplanen.

Utöver detta prövas att byggnader utformas och placeras på ett lämpligt sätt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvärden, ger en god helhetsverkan och har möjlighet att hantera avfall. Dessutom ska byggnaden vara lämplig för sitt ändamål och vara tillgänglig för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.<sup>48</sup>

Däremot prövas inte tekniska egenskaper (hållfasthet, brandskydd m.m.) utan det är byggherrens skyldighet att följa de tekniska egenskapskrav som finns i PBL, plan- och byggförordningen (PBF) och Boverkets byggregler (BBR).

---

<sup>43</sup> 9 kap. 2§. Dessutom krävs det *bygglov* för vissa andra anläggningar såsom exempelvis nöjesparker, campingplatser, upplag, cisterner, telemaster m.m, se 6 kap. plan- och byggförordningen (2011:338).

<sup>44</sup> 9 kap. 4–6 §§. PBL

<sup>45</sup> 9 kap. 3§. PBL

<sup>46</sup> 9 kap 7§. PBL

<sup>47</sup> 9 kap. 20§. PBL

<sup>48</sup> 9 kap. 30§. PBL

Ett bygglov kan beviljas med stöd av en ny detaljplan som ännu inte vunnit laga kraft med villkoret att den kommer att få rättskraft.<sup>49</sup>

### 2.3.3 Möjligheter att avvika från plan

Bygglov får ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan om avvikelserna är liten och förenlig med planens syfte. Om det har gjorts avvikelser tidigare ska en samlad bedömning göras av alla avvikelserna.<sup>50</sup>

Ett tidsbegränsat *bygglov* får ges för en åtgärd som inte följer plan om sökanden begär det och åtgärden avses pågå under en begränsad tid. Tidsbegränsat lov får ges för högst fem år och kan förlängas med högst fem år till en maximal tid av tio år.<sup>51</sup>

### 2.3.4 Möjligheter att överklaga bygglov

*Bygglov* kan överklagas till länsstyrelsen och därifrån vidare till mark- och miljödomstol, Mark- och miljööverdomstolen (prövningstillstånd krävs) och i vissa fall till Högsta domstolen. Överklagande kan inte ske ifråga om sådant som redan är avgjort i detaljplanen.<sup>52</sup> Överklagande får göras av den som beslutet angår och som beslutet gått emot.<sup>53</sup>

### 2.3.5 Tidsaspekter

Ärenden om bygglov ska handläggas ”skyndsamt” och beslutas inom tio veckor från det att ansökan lov är komplett. Kommunen kan, när det behövs på grund av utredningar i ärendet, förlänga tiden högst tio veckor.<sup>54</sup>

Ett beviljat *bygglov* gäller förutsatt att åtgärderna påbörjas inom två år och avslutats inom fem år från den dag då lovet vann laga kraft.<sup>55</sup>

---

<sup>49</sup> 9 kap. 36–37 §§. PBL

<sup>50</sup> 9 kap. 31b §. PBL

<sup>51</sup> 9 kap. 33 §. PBL

<sup>52</sup> 13 kap. 2–3 §§, 6 § PBL och *Lag (2010:921) Om mark- och miljödomstolar*, 2 §.

<sup>53</sup> 13 kap. 8 § PBL och *Förvaltningslag(1986:223)*, 22 §.

<sup>54</sup> 9 kap. 27 §. PBL

<sup>55</sup> 9 kap. 43 §. PBL

## Kommentar

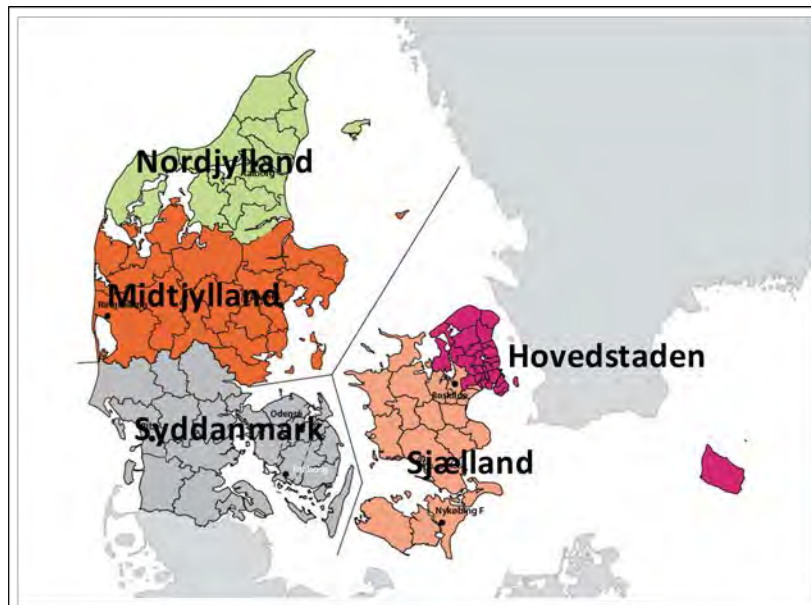
Några principiella huvuddrag som är värda att poängtera:

- Övergripande planeringen är inte bindande för kommande detaljplanering
- PBL reglerar möjlig reglering i detaljplaner
- Kommunerna kan i planer undanta åtgärder från bygglov/tillståndsplikt
- Stora möjligheter till regleringar i planer när så behövs men krav på inte mer detaljerad än syftet kräver
- Detaljplanen gäller fram tills nytt beslut fattas. Under den s.k. genomförandetiden är fastighetsägarnas ekonomiska utfall av planen skyddat
- Tekniska egenskaper provas inte vid bygglov

### 3 Danmark

Danmark består av fem regioner<sup>1</sup> och 98 kommuner. *Regionala utvecklingsplaner* upprättas av regionerna medan kommunerna upprättar *kommuneplaner* respektive *lokalplaner*.<sup>2</sup>

*Miljøministeriet* ansvarar för frågor av nationell karaktär. Överklagade planer prövas av *Naturklagenævnet*<sup>3</sup> som är en oberoende myndighet under ministeriet.



Figur 3.1 Regioner och kommuner.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark, Sjælland, Hovedstaden

<sup>2</sup> Ministry of the Environment, 2007, *Spatial Planning in Denmark*, s. 4-6.

<sup>3</sup> PL, 14 kap. § 58.

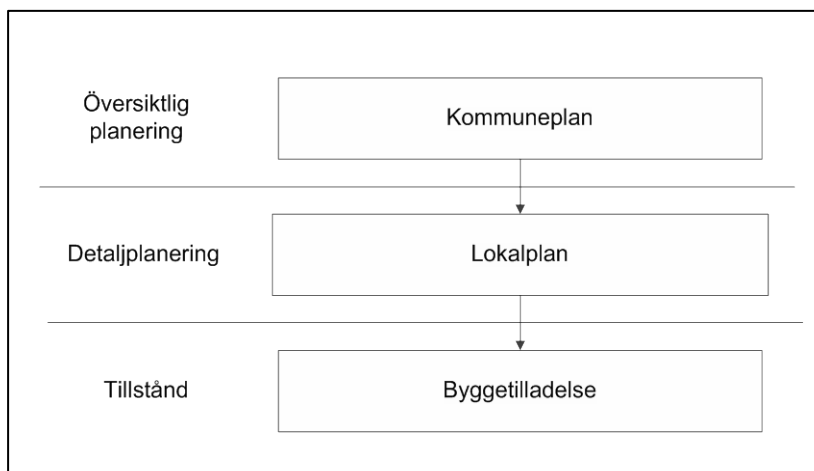
<sup>4</sup> Ministry of the Environment, 2007, *Spatial Planning in Denmark*, s. 7.

### 3.1 Plan- och tillståndssystem

Planlagstiftningen, *planloven*<sup>5</sup> (PL), reglerar alltså tre nivåer av planering.

På den regionala nivån finns *regionala utvecklingsplaner* (RUP), som beskriver utveckling av markanvändning, natur, miljö, rekreation, jobb, utbildning och kultur. Planen ska även redovisa samordning mot statlig och kommunal infrastruktur samt samarbeten med angränsande regioner.<sup>6</sup>

Den kommunala planeringen sker genom *kommuneplan* och *lokalplan*. För att uppföra byggnader krävs sedan s.k. *byggetilladelse*.<sup>7</sup>



Från markanvändningssynpunkt är Danmark uppdelat i tre olika typer av områden: stadszoner, sommarstugezoner och landsbygdszoner.<sup>8</sup> För de olika zonerna gäller olika bestämmelser för fastighetsbildning, bygglov och markanvändning. Denna rapport fokuserar på stadszonerna.

<sup>5</sup> Egentligen *lov om planlægning*,

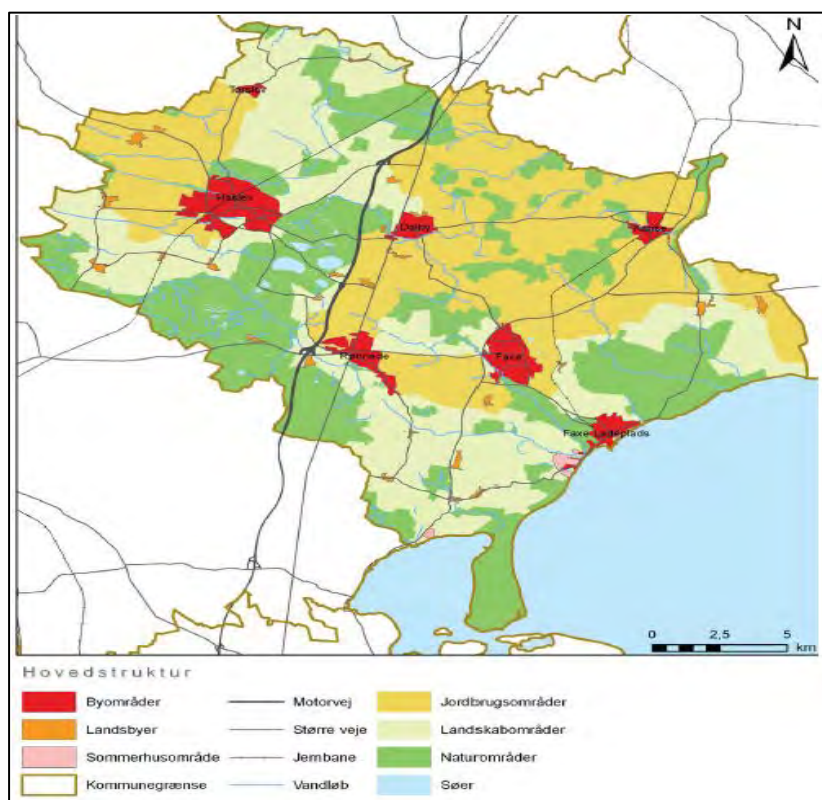
<sup>6</sup> PL 3 kap. 10 a §.

<sup>7</sup> *Byggeloven*, 2, 16 §§.

<sup>8</sup> PL 7 kap. 34§ Stadszoner är områden som planerats för stadsbebyggelse eller stadszon. Sommarstugezon är områden som planerats för sommarstugeområde och landsbygdszon är allting alla andra områden.

### 3.2 Översiktlig planering<sup>9</sup>

I varje kommune ska det finnas en *kommuneplan* vars planeringshorisont är 12 år. I planen anges markanvändning för urbana ändamål, strandnära mark, skydd för bullerutsatta områden och områden av särskilda intressen.<sup>10</sup>



Figur 3.2 Riktlinjer på karta i förslag till Kommunplan för Faxe<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Se PL, kap. 3-4.

<sup>10</sup> Kulturhistoriska, landskaps-, geologiska, naturskydds- och jordbruksnäringens intressen.

<sup>11</sup> Faxe, "PlanID 1315541, Plan nr=Å-R2."

*Kommuneplanen* ger även bindande ramar för *lokalplaner* avseende bl.a. markanvändning, bebyggelse, förnyelseområden, offentlig och privat service, trafik och värmeförsörjning.

*Kommuneplanen* går att överklaga för rättsprövning, dvs. att lagregler inte har följts avseende processer (se avsnitt 3.3.5). Överklagande sker till *Naturklagenævnet* vars beslut inte kan överklagas.<sup>12</sup>

### 3.3 Detaljplanering

#### 3.3.1 När måste en *lokalplan* upprättas?

En *lokalplan* krävs för att genomföra större avstyckningar, större byggarbeten, större rivningar samt i övrigt när det är nödvändigt för att säkra *kommuneplanens* genomförande. I det senare fallet är det ett kommunalt ansvar att skyndsamt utarbeta förslag till *lokalplan*. Då finns det möjligheter att begära att byggherren bistår kommunen med utarbetandet av planen.<sup>13</sup> En *lokalplan* kan upphävas när planläggning inte längre behövs.<sup>14</sup>

#### 3.3.2 Obligatoriskt innehåll

*Lokalplan* som tillåter urbana ändamål måste innehålla reglering om användning av mark och bebyggelse, vägar och storlek på fastigheter, *ejendomes*. Planer som ger möjlighet till etablering av detaljhandel måste reglera maximal bruttoareal.<sup>15</sup> *Lokalplaner* inom områden som är bullerutsatta måste innehålla bestämmelser om åtgärder för bullerskydd.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> PL 14 kap. 58§

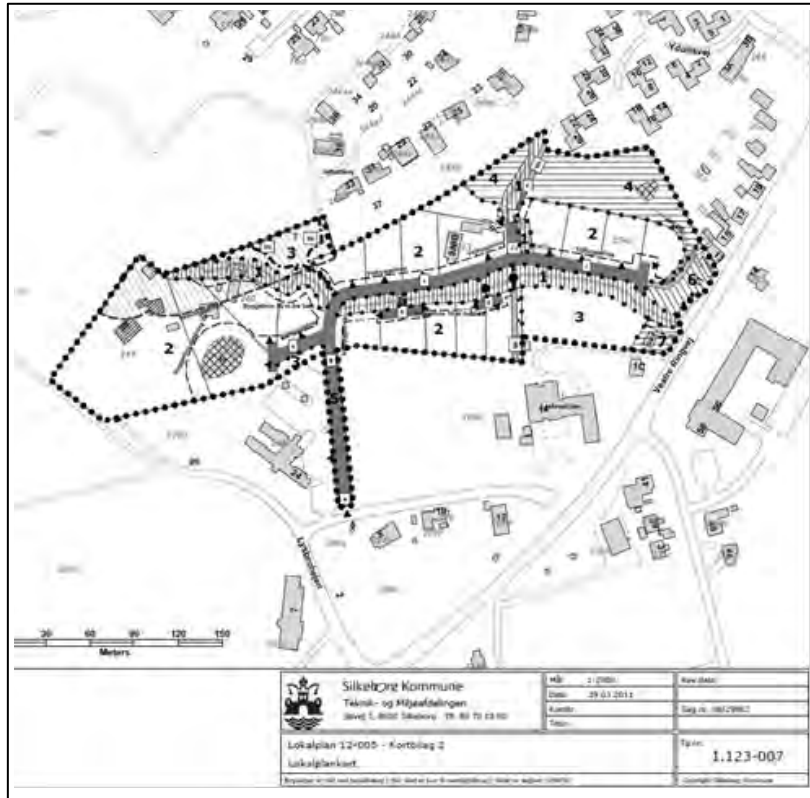
<sup>13</sup> PL 5 kap. 13§

<sup>14</sup> PL 6 kap. 33§, När planen upphävs kommer området återföras till landsbygdszon

<sup>15</sup> PL 5 kap. 15§

<sup>16</sup> PL 5 kap. 15a§





Figur 3.3 Eksempel på lokalplan<sup>17</sup>

### 3.3.3 Möjligt innehåll

Vad som kan regleras i lokalplan finns angivet i planloven. Det är;<sup>18</sup>

- Utformning, underhåll och användning av obebyggd mark
- Bebyggelsens lokalisering, omfattning, användning och utformning
- Lokalisering av infrastruktur som spår och ledningar

<sup>17</sup> Silkeborg Kommune, 2011, "Boligområde ved Møllebækken i Silkeborg"

<sup>18</sup> Lokalplan för rurala områden får inte reglera storlek/lokalisering av fastigheter, lokalisering av byggnader, användning av obebyggd mark eller komplementbyggnader.

- Störningsskydd såsom bullerplank, murar etc.
- Fastigheters storlek och avgränsning
- Bevarande av bebyggelse
- Krav på att ny bebyggelse ska anslutas till gemensamma anläggningar exempelvis fjärrvärme
- Utformning av anläggningar inom vattenområden

Dessutom får det ställas krav på att ny bebyggelse ska uppföras som lågenergibebyggelse.<sup>19</sup>

I *byggeloven* finns generella regler kring exploateringsgrad, storlek på fastigheter, högsta byggnadshöjd respektive minsta avstånd till tomtgräns för bebyggelse. Dessa gäller förutsatt att inte annat regleras i *lokalplan*.<sup>20</sup>

### 3.3.4 Processen att upprätta planer

*Lokalplaner* upprättas av kommunen och får inte strida mot *kommuneplanen*.<sup>21</sup>

Ett förslag till *lokalplan* ska offentliggöras med en granskningstid på minst 8 veckor inom vilken invändningar mot förslaget ska framställas.<sup>22</sup>

I samband med offentliggörandet ska en skriftlig underrättelse om förslaget skickas till ägarna och brukarna av fastigheter inom planområdet samt andra som kommunen bedömer att förslaget har väsentlig betydelse för. Därutöver ska även underrättelse skickas till lokala föreningar och klagoberättigade rikstäckande föreningar som skriftligen anmält att de vill bli underrättade om planförslag. Underrättelsen ska innehålla upplysning om granskningstiden.<sup>23</sup>

*Miljöministeren*, myndigheter och grannkommuner kan under granskningstiden lägga veto, *indsigelse*, mot ett förslag till *lokalplan* för frågor

<sup>19</sup> PL, 5 kap. 15 § Vad som är lågenergibebyggelse finns dock definierat i nationella byggregler.

<sup>20</sup> Se *Byggeloven*, 2 kap. 6A-C, 8 §§.

<sup>21</sup> Lokalplan får inte heller strida mot lagens regler, beslut enligt lagen, s.k. vattenplaner eller natura 2000 planer.

<sup>22</sup> PL 6 kap. 24§

<sup>23</sup> PL 6 kap. 26§, Beslut om att förslag till lokalplan ska skickas på granskning tas av *kommunalbestyrelsen* och ev. skiljaktiga meningar ska följa med underrättelsen.

som de har att bevaka. *Indsigelse* innebär att planen inte kan antas innan enighet uppnås i frågan. Om parterna inte kan komma överens så kan parterna lyfta frågan till *miljøministeren* för avgörande.<sup>24</sup>

Efter granskningstiden kan kommunalbestyrelsen anta lokalplanen om inga veton inkommit.<sup>25</sup> En antagen lokalplan ska offentliggöras inom åtta veckor.<sup>26</sup>

### 3.3.5 Möjligheter att överklaga en *lokalplan*

Det finns ingen möjlighet att överklaga innehållet i en antagen *lokalplan*. En prövning får endast ske om planen står i strid med gällande regler eller har upprättats felaktigt.<sup>27</sup> Det är alltså inte möjligt för t.ex. grannar att överklaga planens ”externa effekter”.<sup>28</sup> Överklagande sker till *Naturklagenævnet*<sup>29</sup> vars beslut inte kan överklagas.<sup>30</sup>

Klagoberättigade är *miljøministeren* samt var och en med ett ”rättsligt intresse i saken”.<sup>31</sup> Överklagande ska ske inom 4 veckor från det att beslutet offentliggörs.<sup>32</sup>

---

<sup>24</sup> PL 6 kap. 28-29§§

<sup>25</sup> PL 6 kap. 27§ Det går att göra mindre ändringar i samband med antagande om berörda får möjlighet att uttala sig. Mer omfattande ändringar kräver att planen offentliggörs med ny granskningstid, underrättelse etc.

<sup>26</sup> PL 6 kap. 30, 32 §§

<sup>27</sup> Det går dock inte klaga med åberopande av att lokalplanen inte följer beskrivningen av önskad framtida utveckling i regionala utvecklingsplanen.

<sup>28</sup> By- og landskabsstyrelsen, “*Vejledning om kommuneplanlægning*,” J.1.2.

<sup>29</sup> Det kan även noteras att det kostar 500 danska kronor för privatpersoner att överklaga en plan resp. 3000 danska kronor för företag och organisationer.

<sup>30</sup> PL 14 kap. 58§

<sup>31</sup> PL 14 kap. 59§

<sup>32</sup> Vid överklagande kan *Naturklagenævnet* inhibera beslutet om antagande fram till dess att överklagandet är avgjort. PL, 14 kap. 60 §.

### 3.3.6 Tidsaspekter

När en *lokalplan* krävs enligt *kommuneplanen* ska kommunen skyndsamt upprätta planen. Antagande av planen måste ske inom tre år från beslut om planförslag. *Lokalplanen* är giltig förutsatt att den offentliggörs inom åtta veckor från antagandet.<sup>33</sup>

En studie (från 2005) av tidsåtgången från beslut att påbörja planläggning till slutligt antagande gav följande resultat:<sup>34</sup>

Tid	<8 månader	8-12 månader	1-1½ år	>1½ år
Andel	38 %	39 %	14 %	9 %

Nästan 80 % av alla *lokalplaner* antogs alltså inom ett år från det politiska beslutet att påbörja planläggning. Studien undersökte dock inte vilka ev. informella processer som har föregått beslutet om att påbörja planläggning.

## 3.4 Byggtillstånd

### 3.4.1 När krävs byggtillstånd

*Byggetilladelse* krävs vid nybyggnad, rivning, ombyggnad, tillbyggnad av bebyggelse och väsentlig ändrad användning av bebyggelse. I bebyggelse ingår byggnader, murar och andra fasta konstruktioner samt anläggningar.<sup>35</sup> Vissa mindre åtgärder är undantagna kravet på tillstånd och kräver endast anmälan, *anmeldelse*. Det gäller t.ex. carportar och garage.<sup>36</sup>

### 3.4.2 Prövning av tillstånd

*Kommunalbestyrelsen* kan kräva att sökanden lämnar de upplysningar som krävs för att pröva ansökan. En *byggetilladelse* kan delas upp i *deltilladelser*. Det betyder att vissa åtgärder kan påbörjas utan att alla frågor är slutligt avklarade.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> PL 6 kap. 32§

<sup>34</sup> Skov- og Naturstyrelsen/Dansk Byplanlaboratorium, 2005, *En Lokalplanundersøgelse*, s. 38–50.

<sup>35</sup> *Byggeloven*, 1 kap 2 §, 4 kap. 16 §.

<sup>36</sup> *Bygningsreglement*, 1.5.

<sup>37</sup> *Byggeloven*, 4 kap. 16a §.

Vid prövning av ansökan om *byggetilladelse* ska kommunalbestyrelsen säkerställa att reglerna i *byggeloven* efterlevs.<sup>38</sup> Vid handläggningen av tillstånd kontrolleras åtgärden mot:

- krav i lokalplan.<sup>39</sup>
- generella byggregler i *byggeloven* avseende tomtstorlek<sup>40</sup>, exploateringsgrad<sup>41</sup>, maximal bygghöjd<sup>42</sup>, avstånd från tomtgräns<sup>43</sup>
- tekniska konstruktionsbestämmelserna<sup>44</sup> i bygningsreglement.<sup>45</sup>
- krav i enlighet med andra lagar såsom lag om naturskydd, skog, sanering m.m.<sup>46</sup>

Om sökt åtgärd inte uppfyller generella krav eller bestämmelser i *lokalplanen* kan i vissa situationer en dispens lämnas.<sup>47</sup> Det går dock inte att lämna dispens från formella regler.<sup>48</sup> Om det i *byggetilladelsen* tas upp krav från annan lagstiftning ska det särskilt nämnas.<sup>49</sup>

Innan tillstånd ges kan en *förhåndsdialog* hållas med ägaren. Där kan avklaras ramar för projektet och det kan ingås avtal om exempelvis tidsplaner. *Forhåndsdialog* kan även användas före ansökan för att avgöra

---

<sup>38</sup> Och regler som fastställts med stöd av lagen. *Byggeloven*, 4 kap. 16 §.

<sup>39</sup> Om sådan saknas undersöks behovet av en *lokalplan* med bakgrund i kravet på *lokalplan* för vissa typer av åtgärder. Om *lokalplan* inte krävs måste åtgärden överensstämma med planer högre upp i plansystemet.

<sup>40</sup> *Byggeloven*, 2 kap. 6a §.

<sup>41</sup> *Byggeloven*, 2 kap. 6b §.

<sup>42</sup> *Byggeloven*, 2 kap. 6c §.

<sup>43</sup> *Byggeloven*, 2 kap. 8 §.

<sup>44</sup> Till exempel; krav på användning av obebyggda tomtdelar som parkering och tillgänglighet, intern planlösning, krav på konstruktion, brandsäkerhet, motstånd mot väta, ljudisolering, eldstäder och skorstenar, ventilation, installationer

<sup>45</sup> *Byggeloven*, 4 kap. 16a §.

<sup>46</sup> För en komplett uppräknig se Bygningsreglement 1.10, Forhold til anden lovgivning.

<sup>47</sup> *Byggeloven*, 4 kap. 22 §.

<sup>48</sup> *Bygningsreglement*, 1.13.

<sup>49</sup> *Bygningsreglement*, 1.10.

om en åtgärd omfattas av undantag från prövning av tekniska bestämmelser.<sup>50</sup>

*Byggetilladelse* kan göras beroende av att bebyggelsen får en sådan yttre utformning att den passar in i omgivningen.<sup>51</sup>

### 3.4.3 Möjligheter att avvika från plan

*Kommunalbestyrelsen* kan ge dispens från bestämmelser i en lokalplan om det inte strider mot principerna för planen och bestämmelsen inte handlar om överordnade intressen. Större avvikelser kan dock bara genomföras med hjälp av en ny plan.<sup>52</sup>

### 3.4.4 Möjligheter att överklaga

Kommunens beslut enligt *byggelov* kan endast överklagas för rättsprövning till den s.k. *statsförvaltningen*.<sup>53</sup> Överklagande måste ske inom fyra veckor från det att beslutet meddelats.<sup>54</sup> Ett överklagande kan bara ske av den som har ett väsentligt intresse i sakens utfall.<sup>55</sup> Avgörande av *statsförvaltningen* kan inte överklagas vidare.<sup>56</sup>

### 3.4.5 Tidsaspekter

En *byggetilladelse* är giltig förutsatt att arbetena påbörjas inom ett år från beviljande.<sup>57</sup> I kommuner med fler än 100 *byggetilladelser* per år var den genomsnittliga tiden för att pröva frågan om tillstånd 42 dagar. Det finns dock stora skillnader mellan kommunerna. Kortast genomsnittlig tid var 14 dagar och längst 90 dagar.<sup>58</sup>

---

<sup>50</sup> *Byggningsreglement*, 1.9. Exempelvis mindre enfamiljshus och garage

<sup>51</sup> *Byggeloven*, 2 kap. 6D §.

<sup>52</sup> PL 5 kap. 19§

<sup>53</sup> Följer av *Byggeloven*, 4 kap. 23 § i Köpenhamn och Fredriksbergs kommun sker överklagandet till bolig- och byministern.

<sup>54</sup> *Byggeloven* 4 kap. 24§

<sup>55</sup> Rör saken tillgänglighet för rörelsehindrade kan även samverkansorganisationer för invalida och medlemsorganisationer överklaga saken.

<sup>56</sup> *Byggeloven*, 4 kap. 23 §.

<sup>57</sup> *Byggeloven*, 4 kap. 16 § 1 st.

<sup>58</sup> Dansk byggeri, 2010, *Kommunalt Nøl Bremses Byggeaktiviteten*.

## Kommentar

Några principiella huvuddrag som är värda att poängtera:

- *Kommuneplanen* måste följas vid upprättande av *lokalplaner*.
- Kommunen är skyldig att skyndsamt utarbeta *lokalplan* när detta är krävs i *kommuneplan*
- *Planloven* reglerar vad som kan regleras i planer. Lagen ställer upp olika miniminivåer för planens innehåll beroende på tänkt exploatering
- *Byggeloven* innehåller generella bestämmelser om bl.a. exploateringsgrad, storlek på fastigheter etc. som träder in om inte lokalplan reglerar annat
- Kommunen ska se till att byggnader överensstämmer med byggregler avseende tekniska egenskaper vid prövningen av *byggetilladelse*.
- Överklagande. *Lokalplan, Kommuneplan, Byggetilladelse* kan enbart rättsprövas. Inte prövas i sak
- Överklagan kan bara ske till en besvärsinstans





## 4 Finland

Finland är administrativt indelat i 18 landskapsförbund/samkommuner<sup>1</sup> och 348 kommuner.<sup>2</sup> *Landskapsplaner* upprättas av landskapsförbunden medan kommunerna upprättar *generalplan* respektive *detaljplaner*.

*Miljöministeriet* har ansvar för att främja, styra och övervaka planläggningen på landskapsnivå och s.k. *närings-, trafik- och miljöcentraler*<sup>3</sup> har ansvar att främja och styra kommunal planering.<sup>4</sup>



Figur 4.1, Finlands landskapsförbund<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Birkaland, Egentliga Finland, Kymmenedalen, Lappland, Mellersta Finland, Mellersta Österbotten, Norra Karelen, Norra Savolax, Norra Österbotten, Nyland, Päijät-Häme, Kajanaland, Satakunta, Sydkarelen, Södra Savolax, Södra Österbotten, Tavastland, Österbotten och Åland

<sup>2</sup> Nationalencyklopedins nätupplaga, "Finland."

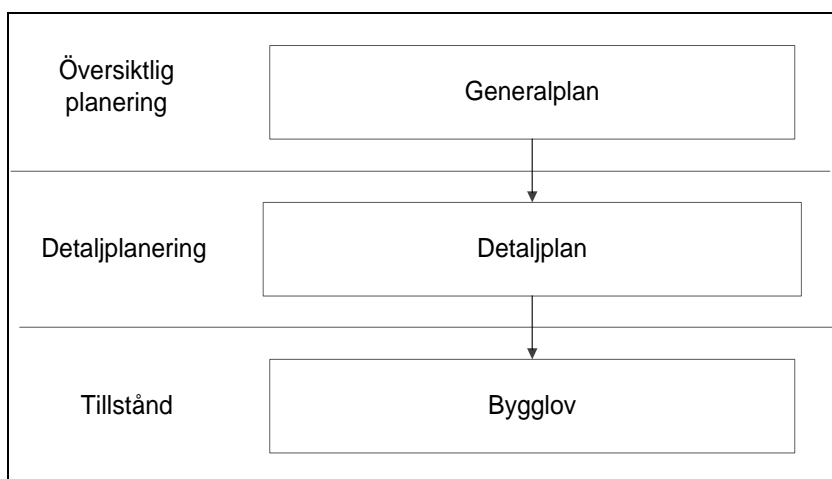
<sup>3</sup> Vilka närmast torde vara att jämföra med de svenska länsstyrelserna

<sup>4</sup> *Markanvändnings och bygglagen*, 2 kap. 17-19 §§.

## 4.1 Plan- och tillståndssystem<sup>6</sup>

Planering och tillståndsgivning regleras i *markanvändnings- och bygglagen* (MBL). Det finns flera nivåer av planer; *nationella mål, landskapsplaner, generalplaner* samt *detaljplaner*.<sup>7</sup>

*Nationella mål* kan inrättas för övergripande frågor med betydelse för hela eller delar av landet. *Landskapsplanen* ska ange önskad utveckling i landskapet och principer för markanvändning och samhällsstruktur. Områden kan reserveras för specifika ändamål i den mån så behövs med hänsyn till de riksomfattande målen eller landskapets mål samt för samordning mellan kommuner.<sup>8</sup>



Den kommunala planeringen sker genom *generalplan* och *detaljplaner*.<sup>9</sup> För att få uppföra byggnader och jämförliga åtgärder krävs *bygglov*.

<sup>5</sup> Finlands Kommunförbund, "*Landskapsförbunden - Kommunerna.net*."

<sup>6</sup> Informationen kommer om inte annat är särskilt notat från MBL

<sup>7</sup> Finlands plansystem är i princip hierarkiskt uppbyggt där en övergripande plan tjänar som vägledning vid utarbetande av mer detaljerade planer. Myndigheter inte får vidta åtgärder som försvårar genomförandet av övergripande planer. Det anses t.ex. inte möjligt att åsidosätta principer i *landskapsplanen* vid kommunal planläggning, se Miljöministeriet, *Handledning ; Landskapsplanens rättsverkningar*, s..40.

<sup>8</sup> Exempelvis områden för vindkraft, *MBL*, 3 kap. 22 § och 4 kap. 25 §.

<sup>9</sup> *MBL*, 2 kap. 20 §.

## 4.2 Översiktlig planering

### *Generalplan*

När en *generalplan* utarbetas ska en hållbar samhällsstruktur och utveckling eftersträvas samt beaktas att infrastruktur i anslutning till bostäder kan ordnas på ett ändamålsenligt sätt. Hänsyn ska tas till näringslivet, den bebyggda miljön och behovet av rekreation.<sup>10</sup>

I generalplanen kan utfärdas de *generalplanebestämmelser*<sup>11</sup> som krävs när ett område ska detaljplaneras, bebyggas eller användas.<sup>12</sup> Bestämmelserna indelas i dels planeringsbestämmelser som styr detaljplaneläggningen, dels byggbestämmelser<sup>13</sup> som direkt styr byggandet och skyddsbestämmelser som styr bevarande av miljövärden.<sup>14</sup>

*Generalplanen* består av karta, planbeteckningar och planbestämmelser samt en beskrivning med den information som behövs för att bedöma planens mål, alternativ och konsekvenser.<sup>15</sup>

---

<sup>10</sup> *MBL*, 4 kap. 39 §

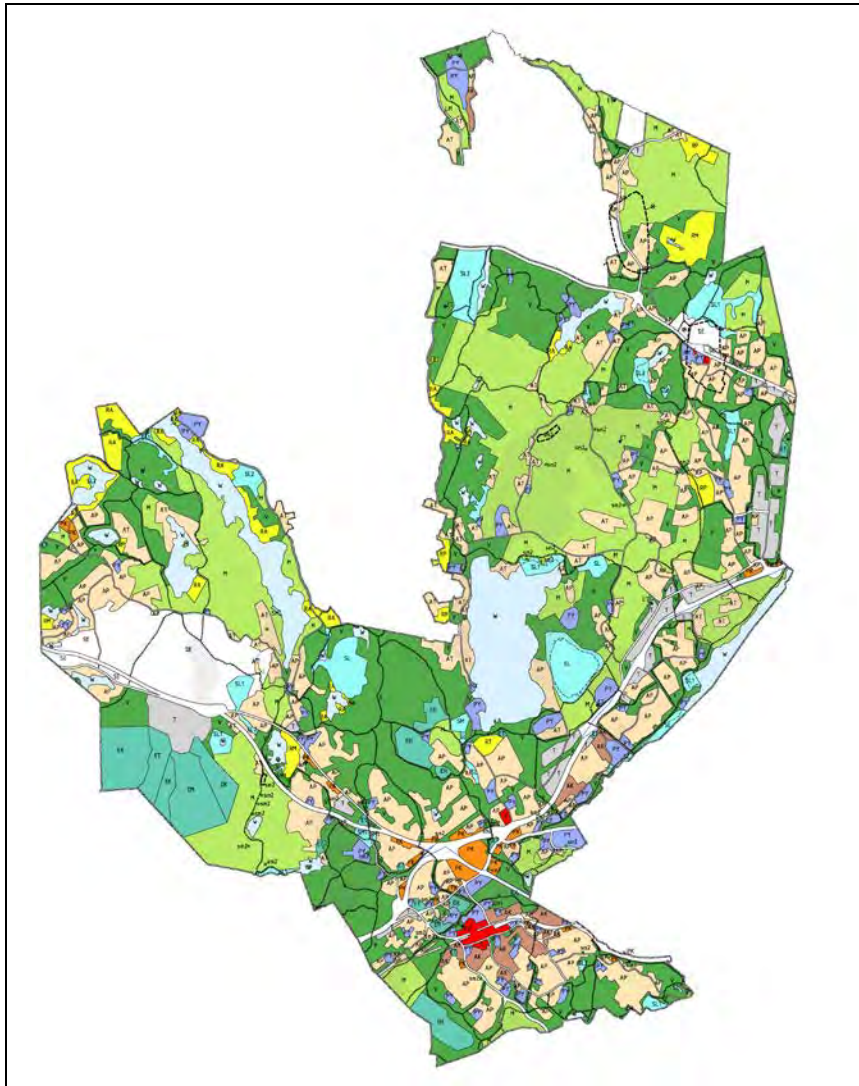
<sup>11</sup> Exempelvis rörande markanvändningen och byggandet på visst område eller förhindra/begränsa skadliga miljökonsekvenser.

<sup>12</sup> *MBL* sammanfattning av 5 kap. 41 §

<sup>13</sup> Exempelvis förbud mot byggande inom visst område

<sup>14</sup> Miljöministeriet, 2003, *Handledning 11: Beteckningar och bestämmelser i generalplaner*, s. 32.

<sup>15</sup> *MBL* 4 kap. 40 §



Figur 4.2, Exempel på generalplanekarta från Esbo.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Esbo, *Generalplan för Esbos norra delar, del I*

## 4.3 Detaljplanering

### 4.3.1 När måste en detaljplan upprättas

*Detaljplan* krävs innan *bygglov* kan ges när det anvisas i en *generalplan* eller det måste vidtas åtgärder, exempelvis bygga infrastruktur, för den nya markanvändningen samt när en tillänt byggnation förutsätter mer omfattande utredningar på grund av miljökonsekvenser.

### 4.3.2 Obligatoriskt innehåll

En *detaljplan* ska presenteras med en karta som utvisar gränserna för planområdet. I *detaljplanen* måste regleras:<sup>17</sup>

- markanvändning,
- omfattning av byggandet samt
- principer för placering av byggnader och byggnadssätt,
- namn på gator och andra allmänna områden.<sup>18</sup>

### 4.3.3 Möjligt innehåll

Utöver det obligatoriska innehållet kan utfärdas *detaljplanebestämmelser* i den mån det behövs för genomförande av planen.<sup>19</sup> För områden som ska bebyggas kan t.ex. fastighetsindelningen regleras.<sup>20</sup>

Hur bestämmelser utformas styrs delvis genom förordning.<sup>21</sup> I första hand ska planbestämmelser enligt ”planbeteckningsförordningen” användas.. Vidare finns praxis som ger ramar för planens regleringsmöjligheter. Exempelvis är det inte möjligt att uppta tekniska bestämmelser om byggandet.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> MBL 7 kap. 55 §

<sup>18</sup> Dessa namn och nummer kan ändras genom separat beslut av kommunen

<sup>19</sup> Dessutom kan *skyddsbestämmelser* utfärdas i den mån de är skäligen för markägaren om något område eller någon byggnad skall skyddas på grund av landskapet, naturvärden, den byggda miljön, kulturhistoriska värden eller andra särskilda miljövärden. Se MBL 7 kap. 57 §.

<sup>20</sup> MBL 11 kap. 78 §

<sup>21</sup> MBL 26 kap. 206 §.

<sup>22</sup> Se. Miljöministeriet, *Handledning 12 Beteckningar och bestämmelser i detaljplaner*, s. 21–22. Detaljplanebestämmelser får inte heller strida

#### 4.3.4 Processen att upprätta detaljplaner<sup>23</sup>

När planläggning påbörjas ska berörda intressenter meddelas hur de kan få information om utgångspunkterna för planläggningen, planerat tidschema samt hur samråd och granskning genomförs så att de har möjlighet att framföra sina åsikter. Med intressenter innefattas markägare inom området, och de som får sitt boende, arbetsplats eller övriga förhållanden betydligt påverkade av planen.

I ett tidigt stadium ska ett program utarbetas för medborgarinflytande och bedömning av planens konsekvenser. Omfattningen av detta program anpassas till planens syfte och betydelse. Om programmet är uppenbart bristfälligt kan en intressent innan ett planförslag ställs ut begära att *närings- trafik och miljöcentralen* och kommunen utreder behoven av att komplettera programmet.

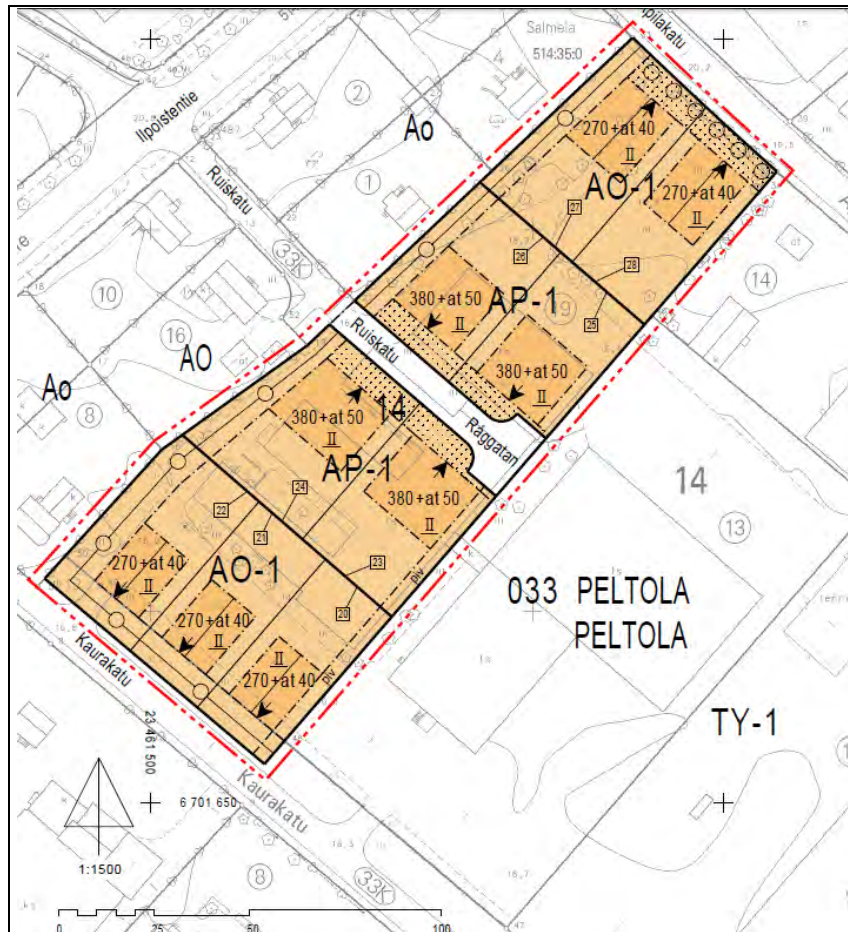
Planförslag ska ställas ut – *offentligt framläggande av planförslag* – i minst 30 dagar.<sup>24</sup> Information om detta ska ges på lämpligt sätt med hänsyn till planens syfte och innebörd. Kommuninvånare och intressenter ska ges tillfälle att yttra sig och kommunen är skyldig att ta ställning till och svara på yttranden.

---

mot lagar, förordningar eller överordnade planer och kan inte reglera privaträttsliga förhållanden. Funktionella bestämmelser, exempelvis möjligheter att vistas inom planområdet anses endast i begränsad utsträckning kunna användas, främst för att minska eller förhindra skador på miljön. Det är inte heller möjligt att skapa nya tillståndssystem eller ta upp tekniska byggbestämmelser eller motsvarande som finns reglerat.

<sup>23</sup> MBL 5 kap. 27 §, 7 kap 52 §, 8 kap 62-67 §§, 24 kap. 195-196 §§

<sup>24</sup> En mindre ändring av plan med endast ringa verkningar kan hållas framlagd kortare tid, dock minst 14 dagar



Figur 4.3, Exempel på detaljplanekarta från Åbo<sup>25</sup>

En *detaljplan* antas av *kommunfullmäktige*. Inom 30 dagar från antagandet kan *närings- trafik- och miljöcentralen* lämna en skriftlig rättelseuppsmaning om detaljplanen strider mot riksomfattande mål eller mot lagstiftningen. Kommunen har då sex månader på sig att fatta ett nytt beslut om planen annars förfaller antagandebeslutet. Antas planen igen utan förändringar har *närings- trafik och miljöcentralen* rätt att överklaga.

<sup>25</sup> Åbo, *Telest*

Efter beslut om antagande av plan ska kommunen utan dröjsmål meddela beslutet till de som yttrat sig under utställningen och skriftligen begärt att få underrättelse.

#### 4.3.5 Möjligheter att överklaga en detaljplan

Beslut att anta en plan kan överklagas genom s.k. kommunalbesvär till förvaltningsdomstol.<sup>26</sup> Överklagande får ske om beslutet tillkommit i felaktig ordning, myndigheten överskrivit sina befogenheter eller att beslutet i övrigt strider mot lag. Exempelvis om en markägare orsakas oskälig olägenhet som kan undvikas utan att planens mål eller kraven åsidosätts.<sup>27</sup>

Överklagande får ske av:

- alla kommunmedlemmarna
- *närings- trafik- och miljöcentralen* samt andra myndigheter vars verksamhetsområde påverkas
- kommuner/landskapsförbund som påverkas av planen.
- lokal eller regional sammanslutning vars verksamhetsområde påverkas.<sup>28</sup>
- den ”vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet”<sup>29</sup>

I en situation har inte alla kommunmedlemmar rätt att klaga. Det är när det enbart handlar om en ringa ändring av detaljplan där områdets huvudsakliga markanvändning inte ändras och byggrätten ökas utan omfattande konsekvenser för omgivningen. Överklagande ska ske inom 30 dagar.

---

<sup>26</sup> MBL 25 kap. 188 §

<sup>27</sup> Vilket strider mot MBL 7 kap. 54 § Se SLC, 2006, *Markägarens Handbok* s. 42

<sup>28</sup> MBL 25 kap. 191 §

<sup>29</sup> Kommunmedlem är enligt *Kommunallagen* 1 kap. 4 § kommuninvånare, samfund, institutioner och stiftelser som har hemort i kommunen samt de som äger eller besitter fast egendom i kommunen.



Förvaltningsdomstolens avgörande kan överklagas till högsta förvaltningsdomstolen om denna lämnar besvärstillstånd.<sup>30</sup>

#### 4.3.6 Tidsaspekter

Tiden för planprocessen varierar mellan kommuner och projekt. Åbo kommun uppskattar själva att planeringsprocessen tar från sex månader upp till flera år<sup>31</sup> och Helsingfors kommun anger tiden till ”vanligen minst ett år och ibland flera”.<sup>32</sup>

Tiden från det formella beslutet att påbörja planläggning till det att planen antas av kommunen är exempelvis i genomsnitt 18 månader i Helsingfors. Skillnaderna mellan kommuner är dock stora.<sup>33</sup>

### 4.4 Byggtillstånd

#### 4.4.1 När krävs bygglov

*Bygglov* krävs för uppförande av byggnader eller jämförliga åtgärder, utbyggnader samt andra åtgärder/ändringar som uppenbart kan inverka på säkerheten eller hälsan för brukaren. Lov krävs även för väsentlig ändring av byggnads användning.<sup>34</sup>

S.k. *åtgärdstillstånd* behövs för uppförande av konstruktioner och anläggningar<sup>35</sup> som p.g.a. sin placering och/eller utformning inte betraktas som byggnader men som inverkar på naturförhållandena, markanvändningen i omgivningen eller stads- eller landskapsbilden.<sup>36</sup> Åtgärdstill-

---

<sup>30</sup> *Kommunallag*, 11 kap. 90, 92-93, 97 §§., MBL 25 kap. 188 §. Besvärstillstånd krävs inte om det saknas generalplan med rättsverkningar eller om besvären rör en fråga som förvaltningsdomstolen har ändrat.

<sup>31</sup> [www.turku.fi](http://www.turku.fi), ”Detaljplanläggning.”

<sup>32</sup> [www.hel.fi](http://www.hel.fi), ”Planläggning.”

<sup>33</sup> Finnish Environmental Institute (SYKE), ”*OIVA - the Environmental and Geographical Information Service for Experts.*” Hämtad och översatt till engelska av Kirsikka Niukkanen

<sup>34</sup> Ex. använda fritidsbostad som permanentbostad

<sup>35</sup> T.ex. master, cisterner och skorstenspipor,

<sup>36</sup> Tillstånd behövs inte, om åtgärden baserar sig på en gatuplan enligt denna lag, en godkänd vägplan enligt landsvägslagen eller en godkänd järnvägsplan enligt banlagen.

stånd krävs också för åtgärder som ändrar en byggnads exteriör och som inte kräver bygglov samt för ändring av utformning av lägenheter.<sup>37</sup>

Kommunen kan i en byggnadsordning bestämma att byggande eller någon annan åtgärd av ringa betydelse och med ringa verkan får utföras utan bygglov eller åtgärdstillstånd efter anmälan till kommunens byggnadstillsynsmyndighet.

#### 4.4.2 Prövning av bygglov

Bygglov och åtgärdstillstånd prövas av kommunens byggnadstillsynsmyndighet.<sup>38</sup>

Vid prövningen kontrolleras att:

- byggprojektet överensstämmer med den gällande detaljplanen,
- byggnaden uppfyller de krav som finns i lagen<sup>39</sup> samt andra krav som ställs med stöd av den,<sup>40</sup>
- byggnaden är lämplig på platsen,
- till byggplatsen finns en användbar infartsväg<sup>41</sup>
- vatten och avlopp kan ordnas på ett tillfredsställande sätt och utan olägenheter för miljön, samt att;
- byggnaden inte placeras eller byggs så att den orsakar en granne onödigt olägenhet eller försvårar ett ändamålsenligt bebyggande av en grannfastighet.

---

<sup>37</sup> MBL 18 kap. 126, 129 §§

<sup>38</sup> MBL 19 kap. 130, 135 §§

<sup>39</sup> MBL 17 kap. 117 § innebär att byggnaden ska passa in i den byggda miljön och landskapet, uppfylla de grundläggande kraven på konstruktionen (rörande bärighet, stadga, och beständighet), brandskydd, hygien, hälsa och miljö, säkerhet, bullerskydd, energihushållning och värmeisoleringsring. Byggnaden ska även kunna användas för sitt ändamål, kunna repareras, underhållas och varieras samt ha god tillgänglighet för rörelsehindrande. Kraven är något lättare vid reparationer och ombyggnader.

<sup>40</sup> Exempelvis ställs krav på värnande om arkitektur och stadsbild samt god byggnadssed.

<sup>41</sup> Alternativt att det är möjligt att ordna en sådan.

Kommunen har rätt att kräva att sökanden inger de utredningar och beskrivningar som behövs för att avgöra ansökan. Kommunen kan kräva att sökanden ordnar ett sakkunnigutlåtande om huruvida den planerade lösningen eller byggandet uppfyller lagstadgade krav, s.k. *extern granskning*.

I bygglov kan föreskrivas nödvändiga villkor om t.ex. åtgärder för att begränsa olägenheter till följd av byggnadsarbeten.<sup>42</sup>

#### 4.4.3 Möjligheter att avvika från plan

Kommunen kan i samband med bygglov om det finns särskilda skäl bevilja mindre *undantag* från bestämmelser som utfärdats i eller med stöd av MBL. Undantaget får inte medföra olägenheter för genomförande av planen, påverka naturvården eller skyddet av bebyggd miljö negativt.

Kommunen kan enbart ge *undantag* för ringa avvikelser från byggrätten i planen. Större avvikelser kan beviljas av *närings-, trafik- och miljöcentralen*.<sup>43</sup>

#### 4.4.4 Möjligheter att överklaga

Beslut om bygglov och åtgärdstillstånd får överklagas av den som direkt påverkas av beslutet, direkt angränsande grannar och grannar vars byggande eller markanvändning i väsentlig mån påverkas av beslutet.

Överklagande sker till *förvaltningsdomstolen* vars beslut enbart kan överprövas om högsta förvaltningsdomstolen beviljar prövningstillstånd. Frågor som redan är avgjorda i lagakraftvunnen detaljplan kan inte överprövas.<sup>44</sup>

#### 4.4.5 Tidsaspekter

Bygglov och åtgärdstillstånd är giltiga förutsatt att byggnadsarbetet påbörjas inom tre år och slutförs inom fem år från det att tillståndet vinner laga kraft. Tiden kan förlängas om grunderna för lovet fortfarande finns.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> MBL 19 kap. 131, 141 §§ och 20 kap. 151 §

<sup>43</sup> MBL 23 kap. 171-176 §§

<sup>44</sup> MBL 25 kap. 190-192 §§

<sup>45</sup> MBL 19 kap. 143 §

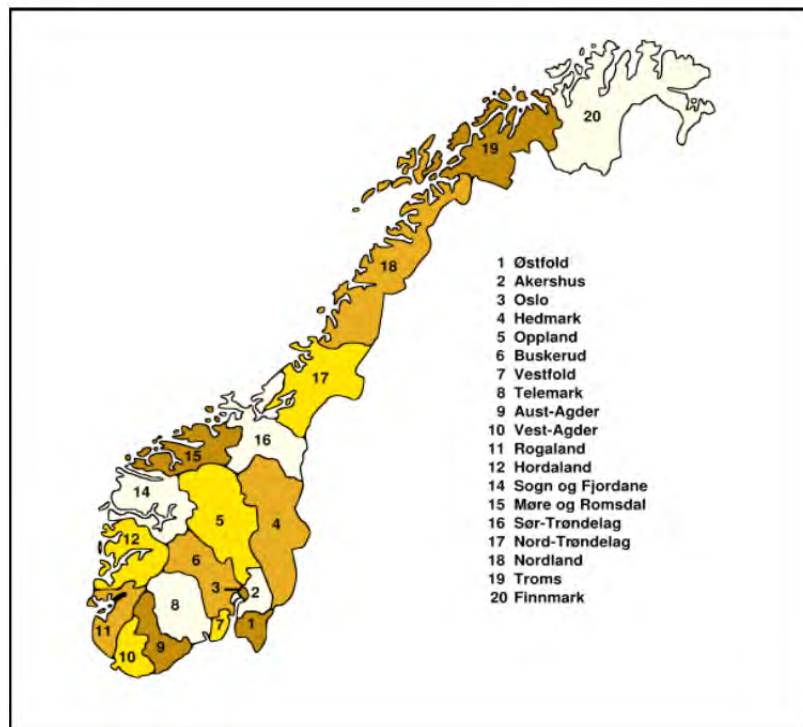
## Kommentar

Några principiella huvuddrag som är värda att poängtera:

- *Generalplan* är bindande för *detaljplaneläggning*
- *Generalplan* kan bestämma områden där detaljplaneläggning måste ske
- Praxis avgör vad som kan regleras i detaljplan
  - Huvudregel att det som behövs för genomförande kan regleras
  - Men inte sådant som är reglerat genom lag exempelvis tekniska bestämmelser eller tillståndssystem
- Ett program för bedömning av planens konsekvenser och medborgarinflytande ska alltid upprättas. Omfattningen av sådant anpassas dock efter planens syfte och betydelse.
- Alla kommuninvånare har rätt att överklaga en *detaljplan*
- Kommunen ska även pröva om byggnaden överensstämmer med byggregler avseende tekniska egenskaper vid prövningen av *bygglov*

## 5 Norge

På den regionala nivån är Norge, med 4,6 miljoner invånare, indelat i 19 fylkeskommuner som styrs av fylkestinget. Det finns också 18 statliga fylker som leds av en fylkesman utsedd av regeringen.<sup>1</sup>



Figur 5.1 Fylkesindeling i Norge.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Skillnaden i antalet fylkeskommuner och statliga fylken beror på att Oslo och Akershus är egna fylkeskommuner, men utgör *ett* statligt fylke.

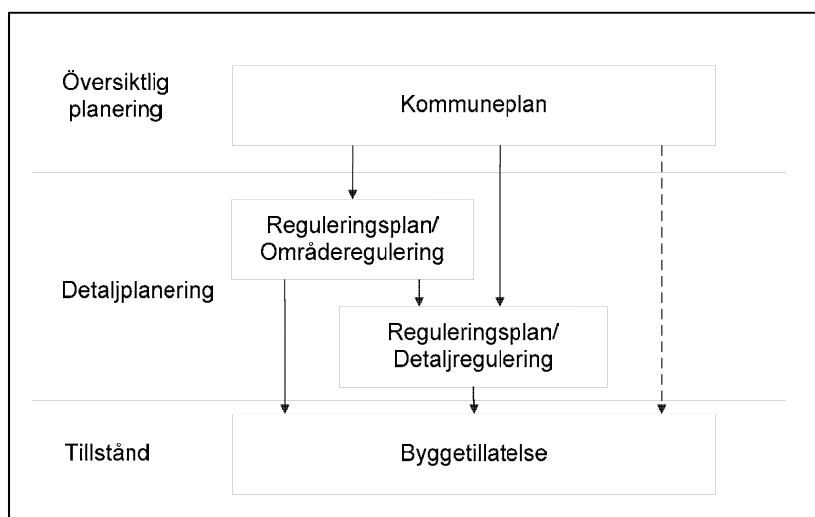
<sup>2</sup> Wikipedia

På den lokala nivån finns 428 kommuner, där *kommunestyret* är det högsta beslutande organet. Ansvaret för plan- och byggfrågor handhas huvudsakligen av kommunens s.k. *faste utvalg for plansaker (planutvalget)*.<sup>3</sup>

## 5.1 Plan- och tillståndssystem

Planering och tillståndsgivning regleras i *plan- og bygningsloven (Pbl)*. Det finns flera nivåer av planer. Förutom statliga riktlinjer finns det regionala planer och strategier på fylkesnivån.

På kommunal nivå finns dels övergripande planering i form av *kommuneplan*, dels detaljerad planering i form av *reguleringsplaner*. Den senare planeringen kan vara av två typer; *områderegulering* och *detaljregulering*.<sup>4</sup>



Plansystemet är i princip hierarkiskt uppbyggt där mer detaljerade planer ska följa de övergripande planerna. Exempelvis är *kommuneplanen* bin-

<sup>3</sup> *Planutvalgets* uppgifter anges, i motsats till den svenska byggnadsnämnden, uttryckligen i lagstiftningen, se *Pbl*, § 9-1 .

<sup>4</sup> Miljøverndepartementet, *Veileder Reguleringsplan*, s. 22, 28, 30.

dande vid utarbetande av *reguleringsplaner*<sup>5</sup> och *reguleringsplaner* måste följas vid beslut om tillstånd i *byggetillatelse*.<sup>6</sup>

## 5.2 Översiktlig planering

Planer och strategier från staten och *fylkeskommunerna* ställer krav och ger riktlinjer för den kommunala planeringen.<sup>7</sup> Det kan exempelvis avse skydd av områden eller utbyggnad av infrastruktur.<sup>8</sup>

### *Kommuneplan*

*Kommuneplanen* ska tillgodose både kommunala, regionala och nationella mål. Av planen ska framgå hur dess innehåll ska följas upp de kommande fyra åren. Planen omfattar två delar – en *sammfunnsdel* och en *arealdel*.<sup>9</sup>

*Samfunnsdelen* ska behandla långsiktiga effekter, mål och strategier samt innehålla en beskrivning och värdering av alternativa strategier för kommunens utveckling. *Samfunnsdelen* utgör grunden för markanvändningsplaneringen genom att ge riktlinjer för hur mål och strategier ska genomföras.<sup>10</sup>

*Arealdelen* ska omfatta hela kommunen och innehålla huvuddragen i markanvändningen samt ge riktlinjer för var förändringar kan ske.<sup>11</sup> Planen ska omfatta plankarta, bestämmelser och planbeskrivning där det framgår hur nationella mål/riktlinjer och överordnade planer för markanvändning har beaktats.

---

<sup>5</sup> *Pbl*, § 11–6.

<sup>6</sup> *Pbl*, § 12–4.

<sup>7</sup> Miljøverndepartementet, *Veileder Reguleringsplan*, s. 22.

<sup>8</sup> Miljøverndepartementet, “*Lovkommentar Til Plandelen i Ny Plan- Og Bygningslov*,” § 6–2.

<sup>9</sup> *Pbl*, § 11–1.

<sup>10</sup> *Pbl*, § 11–2

<sup>11</sup> Det är dock möjligt att ha flera arealplaner så länge som de sammantaget täcker hela kommunens yta

*Arealdelens* plankarta ska i ”nödvändig omfattning” visa kommunens markanvändning.<sup>12</sup> De markanvändningskategorier som då kan användas är:<sup>13</sup>

- bebyggelse; bostads-, fritids- och centrumbebyggelse m.m.
- trafikanläggningar och teknisk infrastruktur; väg, järnväg m.m.
- grönområden; parker, naturområden, vandringsleder m.m.
- försvarsändamål; militära anläggningar,
- lantbruks-, natur-, fritidsområden samt rendrift
- användning och skydd av sjöar, vattendrag och tillhörande strandområden.

I planen kan byggandets omfattning regleras till viss del. Det kan vidare utfärdas bestämmelser att en *reguleringsplan* ska utarbetas samt vilka frågor som då ska utredas ytterligare.<sup>14</sup>

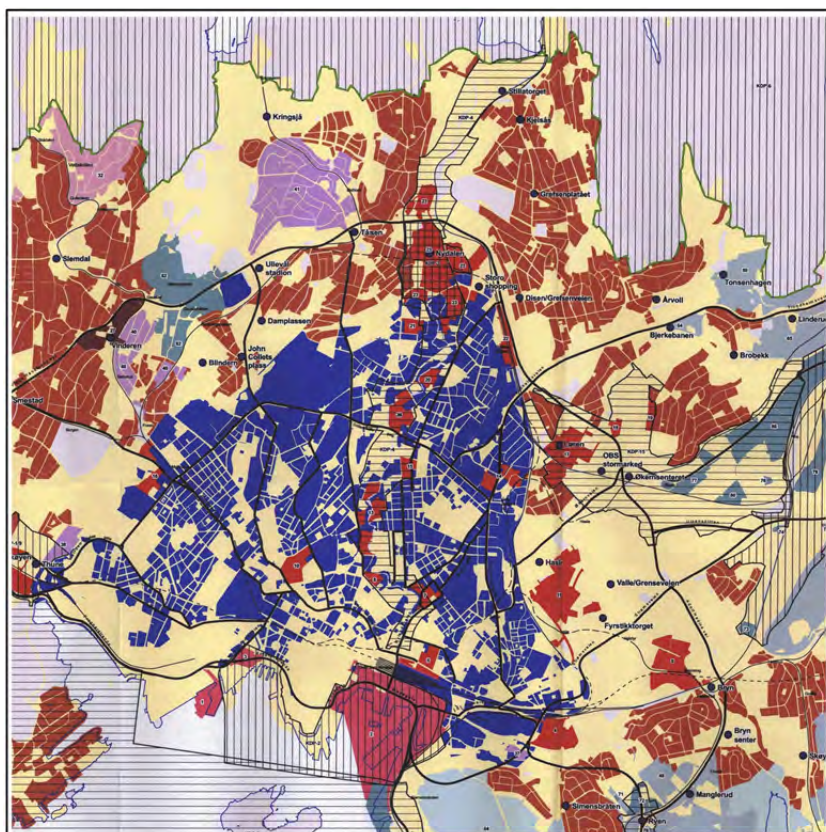
---

<sup>12</sup> *Pbl*, § 11–7.

<sup>13</sup> Huvudkategori och underkategorier.

<sup>14</sup> Det kan uppställas krav att områderegulering ska ske före detaljregulering





Figur 5.2 Utdrag från *kommuneplan/arealdel*, Oslo kommun.<sup>15</sup>

### 5.3 Detaljplanering

Den grundläggande intentionen med planering efter *kommuneplanen*, dvs. genom *reguleringsplaner*, är att ge juridiskt bindande ramar med *områderegulering* och/eller reglering av konkreta projekt i *detaljregulering*.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Oslo kommune, *Kommuneplanens Foreløpige Arealdel 2009 Plankart*.

<sup>16</sup> Det är dock möjligt att *områderegulering* kan göras lika detaljerad som *detaljregulering*. Några fastlagda gränser mellan de två plantyperna finns alltså inte. Se Miljøverndepartementet, *Veileder reguleringsplan*, s. 34.

### 5.3.1 Når måste en *reguleringsplan* opprättas

En *reguleringsplan* måste opprättas i følgende situationer:<sup>17</sup>

- for større bygg- og anleggningsåtgärder och/eller åtgärder som har omfattande/osäker påverkan på omgivningen;
- när det är bestämt i *kommuneplanen* att en plan ska måste opprättas;
- när kommunen i övrigt finner behov av att opprätta en plan.

Det betyder att kommunen ”*til en viss grad måtte bruke skjønn*” for å avgjøre om en plan ska opprättas eller inte.

Det finns vissa möjligheter att ge dispens från plankravet om bygg- eller anleggningsåtgärden inte medför alltför stor påverkan på miljø och omgivning. Normalt är byggnads- og anleggningsåtgärder i nyexploateringsområden å anse som ”større åtgärder” som kråver en *reguleringsplan*.<sup>18</sup>

### 5.3.2 Obligatoriskt innehåll i *reguleringsplanen*<sup>19</sup>

I planen ska anges tillåten markanvändning. Olika typer av markanvändningar – som är reglerade i lagstiftningen og genom förordning, kan kombineras med varandra. Följande markanvändningskategorier anges;

- bebyggelse
- anläggningar
- vägar
- teknisk infrastruktur
- grönområden
- jordbruk
- natur og fritid

---

<sup>17</sup> Miljøverndepartementet, *Veileder reguleringsplan*, s. 28.

<sup>18</sup> Miljøverndepartementet, “*Lovkommentar til plandelen i ny plan- og bygningslov*” § 12–1, § 4–2.

<sup>19</sup> Miljøverndepartementet, “*Lovkommentar til plandelen i ny plan- og bygningslov*”, § 12–5.

### 5.3.3 Möjligt innehåll i *reguleringsplanen*<sup>20</sup>

Utöver dessa markanvändningskategorier ger *plan- og bygningsloven* en uttömmande uppräknig över vilka bestämmelser som kan utfärdas;<sup>21</sup>

- utformning och estetiska krav på områden och byggnader
- villkor för användning av mark och byggnader som behövs för att tillgodose syftet med planen eller tillvarata olika intressen i och utanför planområdet; exempelvis byggnadsgränser
- gränsvärden för föroreningar,
- funktions/kvalitetskrav på byggnader, anläggningar och mark
- antal och största/minsta storlek på bostäder i området
- krav på tillgänglighet
- bevarande och skydd av byggnader och natur
- trafik och parkeringsnormer,
- krav om att ny bebyggelse ska anslutas till fjärrvärme<sup>22</sup>
- områden som ska vara för allmänna, *offentlige formål*, eller samfällda, *fellesareal*
- krav på närmare undersökningar före plangenomförande och byggande samt undersökningar för att klargöra effekter på miljö m.m.
- tidplan för plangenomförandet och att bebyggelse inte får uppföras förrän infrastruktur i området är ordnad

Planen, när den avser *områderegulering*, kan även föreskriva att fortsatt *detaljregulering* ska ske för delar av området eller före vissa typer av åtgärder. Det går även att fastställa riktlinjer för sådan detaljregulering<sup>23</sup>

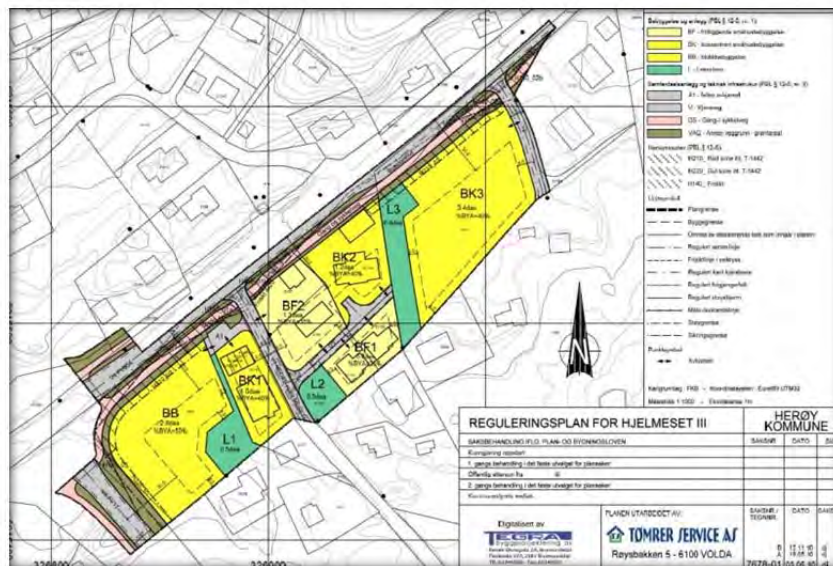
---

<sup>20</sup> Miljøverndepartementet, “*Lovkommentar til plandelen i ny plan- og Bygningslov*”, § 12–7.

<sup>21</sup> Miljøverndepartementet, *Veileder reguleringsplan*, s. 46.

<sup>22</sup> För att detta ska kunna ske krävs att det finns en koncessionspliktig fjärrvärmeanläggning. Finns inte detta ska det med rimlig säkerhet kunna antas att koncession kommer att ges, se Miljøverndepartementet, *Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven*.

<sup>23</sup> Se *Pbl*, § 12–7.



Figur 5.3 Eksempel på reguleringsplan<sup>24</sup>

### 5.3.4 Processen att upprätta *reguleringsplaner*

När planarbete påbörjas ska det kungöras i minst en dagstidning som är allmänt spridd på orten. Samtidigt ska berörda myndigheter, registrerade fastighetsägare inom området och andra intressenter informeras.

Om den tilltänka planen kan ha väsentlig påverkan på miljö och omgivning ska det upprättas ett planprogram som grund för planarbetet. Programmet ska klargöra syftet med planen, vilka alternativa planutformningar som ska utredas och tidplaner för planprocessens olika steg. Ett förslag till planprogram ska sändas på samråd, *høring*, och ställas ut, *offentlig ettersyn*, i minst sex veckor i samband med kungörandet om att planarbete påbörjats.<sup>25</sup> Vid samrådet kan berörda statliga och regionala myndigheter lämna ”invändningar”, s.k. *innsigelse*, om förslaget inte följer överordnade planer eller strider mot bestämmelser i lagen.<sup>26</sup> Vid *offentlig ettersyn* ska det finnas en beskrivning av planens syfte, huvudin-

<sup>24</sup> Herøy kommune, *Reguleringsplan for Hjelmset III*

<sup>25</sup> *Pbl*, § 4–1, § 12–9.

<sup>26</sup> *Pbl*, § 5–4.

nehåll och verkningar samt förhållande gentemot överordnade planer och bestämmelser.<sup>27</sup>

Ett förslag till *reguleringsplan* ska skickas på samråd och ställas ut under minst sex veckor.<sup>28</sup> Under denna tid kan vem som helst yttra sig om förslaget.<sup>29</sup> Norge har sedan länge haft s.k. *privat regulering*, dvs. enskilda byggherrar/fastighetsägare kan lämna förslag till *reguleringsplan* för konkreta bygg- och anläggningsåtgärder. När kommunen får ett sådant förslag måste de pröva förslaget och inom tolv veckor avgöra om förslaget ska skickas på samråd och ställas ut.<sup>30</sup>

När förslaget till plan är färdigt överlämnas det till *kommunestyret*<sup>31</sup> för antagande. Av handlingarna ska framgå inkomna yttranden och planens konsekvenser samt vilka avvägningar gjorts. När planen antagits ska registrerade fastighetsägare och hyresgäster inom området meddelas.<sup>32</sup>

### 5.3.5 Möjligheter att överklaga en *reguleringsplan*

En *reguleringsplan* kan överklagas av den som yttrat sig i planprocessen och inte fått sina åsikter tillgodosedda. Överklagande prövas av *Fylkesmannen* vars avgörande normalt sett inte kan överklagas.<sup>33</sup>

### 5.3.6 Tidsaspekter

I en undersökning från 2011 var den genomsnittliga tiden för den kommunala handläggningen av *reguleringsplaner* ca 11 månader.<sup>34</sup>

Vid *privat regulering* ska kommunen inom tolv veckor avgöra om planförslaget ska skickas på samråd och ställas ut.<sup>35</sup> När planförslaget genom-

---

<sup>27</sup> *Pbl*, § 4–2.

<sup>28</sup> Under denna tid ska förslaget även göras tillgängligt på internet

<sup>29</sup> *Pbl*, § 12–9.

<sup>30</sup> *Pbl*, § 12–3, § 12-11.

<sup>31</sup> Motsvarar svenska kommunfullmäktige

<sup>32</sup> *Pbl*, § 12–12.

<sup>33</sup> Överklagande sker egentligen till departementet men prövningen är delegerad till *fylkesmannen*. Under vissa speciella omständigheter får fylkesmannens avgörande överklagas, t.ex. när avgörandet inte är enigt i den s.k. *klagenemnden*, se *Forvaltningsloven*, § 28.

<sup>34</sup> Statistisk sentralbyrå, 2011, *Fysisk planlegging i kommuner og fylkeskommuner*.

gått denna process ska *kommunestyret* besluta om plan ska antas inom tolv veckor.<sup>36</sup> En *reguleringsplan* som antagits på grundval av ett privat förslag måste antas på nytt om inte genomförande har påbörjats inom fem år efter planantagande.<sup>37</sup>

## 5.4 Byggtillstånd

### 5.4.1 När krävs *byggetillatelse*

Vilka åtgärder som kräver tillstånd, *byggetillatelse*, eller anmälan, är definierat i *plan- och byggloven*. Sammanfattningsvis krävs *byggetillatelse* för uppförande av byggnader, konstruktioner eller anläggningar samt påbyggnad och ändring av dessa.<sup>38</sup> Dessutom krävs tillstånd för ändrad användning och rivning av dessa konstruktioner samt ändring av fasader.<sup>39</sup>

### 5.4.2 Prövning av *byggetillatelse*

Kommunen ska vid ansökan om tillstånd;

- pröva åtgärdens tillåtlighet med avseende på ändamål, placering och utformning mot planer och regler.
- godkänna hur kontroll av åtgärdernas utförande ska ske
- godkänna behörigheten hos de som kontrollerar att åtgärden uppfyller tekniska krav.

Det prövas enbart att projektet kontrolleras på ett godtagbart sett rörande tekniska krav. Det sker ingen prövning i sak av de tekniska egenskaperna. Däremot finns det möjlighet att neka byggetillatelse om det framgår att åtgärden inte uppfyller tekniska krav.<sup>40</sup>

Det finns möjligheter att dela upp prövningen med s.k. *trinnvis* behandling. I det första steget ges tillstånd ges till åtgärdens ”*ytre og innvendige*

---

<sup>35</sup> *Pbl*, § 12–11.

<sup>36</sup> *Pbl*, § 12–12.

<sup>37</sup> *Pbl*, § 12–4.

<sup>38</sup> Befriade från tillståndsplikt är vissa mindre åtgärder såsom lantbruksbyggnader och tillbyggnad av småhus. För dessa krävs enbart anmälan.

<sup>39</sup> *Pbl*, § 20–1.

<sup>40</sup> Se *Pbl* § 21-4

rammer” (*rammetillatelse*) och i det andra steget ett slutligt tillstånd att börja bygga, *igangsettingstillatelse*. Innan detta slutliga tillstånd beviljas är kommunen skyldig att tillse att ev. övriga tillstånd som behövs har beviljats.<sup>41</sup>

#### 5.4.3 Möjligheter att avvika från plan

Kommunen kan ge tillfällig eller permanent dispens från *reguleringsplaner* och bestämmelser, om syftet med planerna/bestämmelserna inte väsentligt åsidosätts och ”fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering”.<sup>42</sup>

Vid bedömningen ska särskild vikt läggas vid hur dispensens påverkar hälsa, miljö, säkerhet och tillgänglighet samt yttranden från statliga och regionala myndigheter.<sup>43</sup>

#### 5.4.4 Möjligheter att överklaga

Byggtillstånd kan överklagas i frågor som inte redan har avgjorts i en *reguleringsplan*. Överklagan prövas av *Fylkesmannen*<sup>44</sup> vars avgörande normalt sett inte<sup>45</sup> kan överklagas.<sup>46</sup>

#### 5.4.5 Tidsaspekter

Ett byggtillstånd är giltigt förutsatt att åtgärden påbörjas inom tre år från det att tillståndet beviljades och byggnadsarbetena inte upphör i mer än två år. Dessa tidsfrister kan inte förlängas.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> Kalbro och Lindgren, 2008, *Plan- och bygglovsprocessen, Privata planinitiativ och tidsfrister*, s. 36-43.

<sup>42</sup> Dvs. bestämmelser utfärdade med stöd av *Pbl*, se § 19–2.

<sup>43</sup> Miljøverndepartementet, “*Lovkommentar til plandelen i ny plan- og bygningslov*,” § 19–2.

<sup>44</sup> Överklagande sker formellt till departementet men prövningen är delegerad till *fylkesmannen*.

<sup>45</sup> Under vissa speciella omständigheter får fylkesmannens avgörande överklagas, t.ex. när fylkesmannens avgörande inte är avgjort av en enig klagonämnd. Om avgörandet får överklagas anges normalt i avgörandet.

<sup>46</sup> *Forvaltningsloven*, § 29

<sup>47</sup> *Pbl*, § 21–9.

År 2003 infördes tidsfrister på 12 veckor för att behandla tillståndsansökningar. Vid en uppföljning 2005 visade det sig att nästan alla kommuner hade en genomsnittlig handläggningstid under 12 veckor – de flesta kommuner avsevärt under 12 veckor.<sup>48</sup> I dag (2011) är den genomsnittliga handläggningstiden ca 5 veckor.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Kommunal- og regionaldepartementet, 2005, “*Pressemelding Nr.:160/2005 Raskere byggesaksbehandling etter innføring av tidsfrister.*”

<sup>49</sup> Statistisk sentralbyrå, 2012 “*Fysisk planlegging i kommuner og fylkeskommuner.*”



## *Kommentar*

Några principiella huvuddrag som är värda att poängtera:

- *Kommunplanen* är bindande för *reguleringsplaner*
- Lagen reglerar uttömmande vad som får regleras i planer
- Möjlighet att genomföra den detaljerade planeringen i två steg där den första föreskriver att en mer detaljerad plan måste antas före genomförande.
- Kommunen måste pröva planförslag som utarbetats av privata byggherrar
- Ingen möjlighet att reglera fastighetsindelning m.m. i *reguleringsplaner*
- Kommunen skyldig att tillse att övriga tillstånd som krävs enligt annan lag har erhållits före *byggetillatelse* kan beviljas

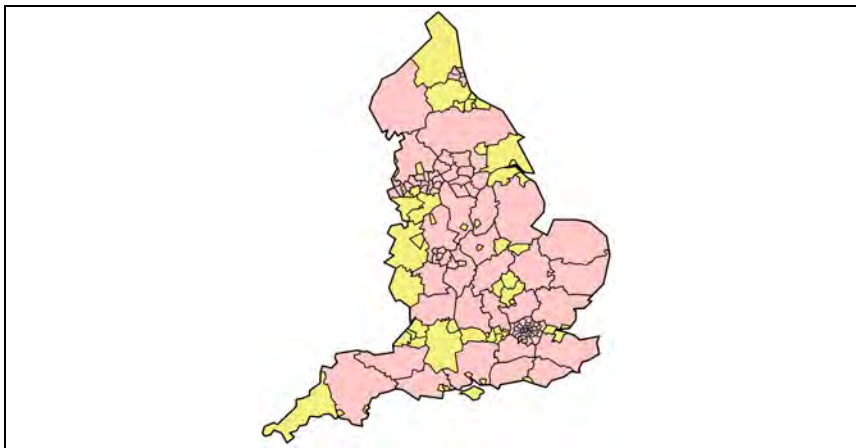


## 6 Storbritannien/England

Storbritannien består av England, Skottland, Wales och Nordirland, där det finns vissa skillnader i bl.a. plan- och byggnadslagstiftningen. Här koncentreras intresset enbart på England.

England har nio regioner med ansvar för regional planering.<sup>1</sup> För den ”kommunala planeringen” finns 35 *counties*, som i sin tur består av *districts*.<sup>2</sup> Övergripande frågor hanteras då av *counties* medan beslut om konkreta byggprojekt tas av *districts*. Det betyder att båda myndigheterna har funktionen av s.k. *planning authority*.

Denna bild gäller dock inte generellt. I vissa områden finns *unitary authorities* med ett helhetsansvar för såväl övergripande som detaljerade frågor. Här finns alltså bara en *planning authority*.<sup>3</sup>



Figur 6.1 *Counties* och *unitary authorities*<sup>4</sup> (markerade med gult).

<sup>1</sup> East midlands, Eastern, London, North East; North West, South East, South West, West Midlands samt Yorkshire and the Humber. Se “Schedule 1”, *Regional Development Agencies Act 1998*

<sup>2</sup> Moore, 2010, *A Practical Approach to Planning Law*, s. 52.

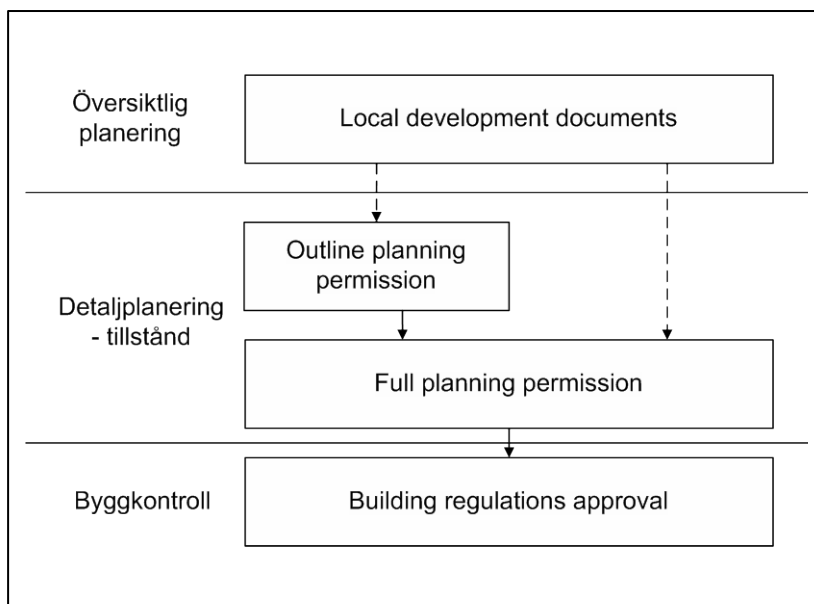
<sup>3</sup> För Stor-London finns speciella regler, men de behandlas inte här.

<sup>4</sup> Wikipedia

## 6.1 Plan- och tillståndssystem

I varje region finns *Regional Planning Boards* som upprättar *Regional Spatial Strategies* (RSS).<sup>5</sup> De behandlar utveckling för markanvändning och infrastruktur de kommande 15-20 åren. RSS ska samordnas med nationella riktlinjer och angränsande regioner.<sup>6</sup>

Under nationella och regionala riktlinjer finns på "kommunnivå" *Local Development Documents* (LDD) som ger ramar för markanvändning och byggande.<sup>7</sup>



Storbritannien har, i motsats till exempelvis de skandinaviska länderna, inte någon formell "detaljplan" för prövning av bebyggelseärenden. Prövningen sker istället, efter ansökan från en byggherre, vid beslut om s.k. *planning permission*. Vid denna prövning ska LDD följas, såvida inte

<sup>5</sup> Det kan nämnas att ett arbete pågår för att minska antalet riktlinjer och sedan 2011 ska det inte upprättas nya RSS. Se: GVA, *The Localism Act: impacts and opportunities* (2011).

<sup>6</sup> Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, kapitel 5.

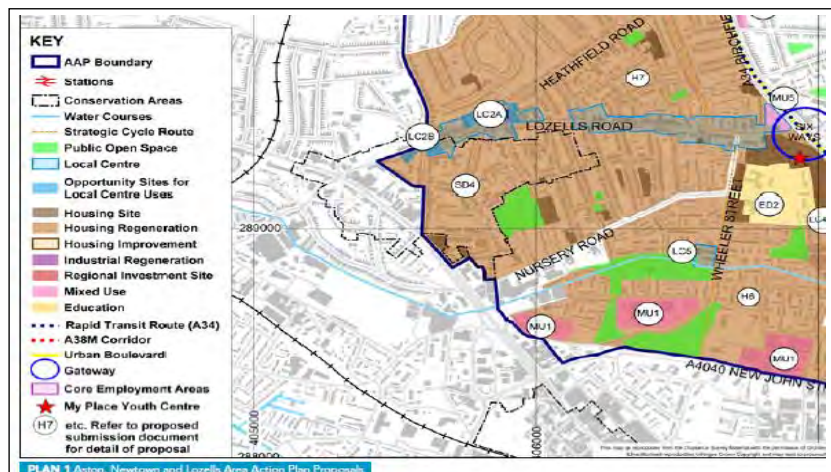
<sup>7</sup> Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, s. 63.

”material considerations indicate otherwise”.<sup>8</sup> Det finns alltså möjligheter att, under vissa förutsättningar, frångå de övergripande planerna och riktlinjerna.

Efter det att *planning permission* har beviljats finns ett system för att kontrollera att byggnader/anläggningar uppfyller tekniska krav i byggregler, s.k. *building control*.

## 6.2 Översiktlig planering

För översiktlig planering på ”kommunnivå” är det *Local Development Documents* (LDD) som är av intresse. Det är planer/handlingar som rör riktlinjer för markanvändning, bebyggelseutveckling, medborgarinflytande mm.<sup>9</sup> Grovt sett kan LDD jämföras med den svenska översiktsplanen.



Figur 6.2 Utdrag från LDD, Proposal map/Area Action Plan.<sup>10</sup>

LDD ska beakta nationella och regionala riktlinjer/strategier (och resurser som krävs för att realisera planen). LDD ska godkännas av regeringen,

<sup>8</sup> *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, 38 §.

<sup>9</sup> *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, 17 §; *The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004*, 6–7 §§.

<sup>10</sup> Birmingham City Council, “Aston, Newtown and Lozells Area Action Plan,” s. 89.

*Secretary of State*, som också kan kräva att planen ändras eller modifieras.

### 6.3 Detaljplanering - *planning permission*

Som nämndes tidigare har Storbritannien inte något system som motsvarar "detaljplaner". Bebyggelseprojekt prövas, mot bakgrund av LDD, direkt vid ett tillståndsförfarande, *planning permission*.

#### 6.3.1 När måste *planning permission* sökas

För åtgärder som är definierade som "*development*" krävs att byggherren ansöker om *planning permission*. Huvudsakligen är det fråga om följande åtgärder;<sup>11</sup>

- uppförande av byggnader, tillbyggnader
- ombyggnad
- ändrad användning av mark eller byggnader
- rivning
- ändring av bärande konstruktioner
- täkter och andra åtgärder över eller under mark,

Beslut om *planning permission* kan hanteras på två sätt. Den första varianten är att samtliga frågor som rör byggprojektet prövas i ett sammanhang och s.k. *full planning permission* kan beviljas. Ett alternativ är att prövningen delas upp i två steg, dvs. först fattas ett beslut om *outline planning permission* och därefter ett slutligt beslut om *planning permission*. Den senare uppdelningen av besluten har alltså principiella likheter med den tvåstegsprövning som sker i Sverige genom detaljplan och bygglov.

#### 6.3.2 *Full planning permission*

Ansökan om *planning permission* ska innehålla ett s.k. *Design and Access Statement*, som beskriver hur byggprojektet tar hänsyn till olika

---

<sup>11</sup> *Town and Country Planning Act (1990) 55. 57.* Det kan noteras att vissa mindre åtgärder är undantagna och det finns en generalklausul som säger att *development* även innefattar "*other operations normally undertaken by a person carrying on business as a builder*"

aspekter avseende bl.a. projektets omfattning, lokalisering och utformning av byggnader, trafiklösningar, grönområden mm.<sup>12</sup>

Som en förutsättning för att *planning permission* ska beviljas kan planeringsmyndigheten ställa upp villkor för byggprojektet, s.k. *planning conditions*. Enligt praxis finns det sex grundläggande kriterier som måste vara uppfyllda för att villkoret ska vara giltigt:<sup>13</sup> Villkoret ska vara;

- 1) *necessary*; villkoret ska vara nödvändigt för bebyggelseprojektet ska kunna tillåtas
- 2) *relevant to planning*; i princip ska villkoret reglera markanvändning, bebyggelse och infrastruktur
- 3) *relevant to the development to be permitted*; villkoret får inte avse frågor som saknar samband med det aktuella byggprojektet, t.ex. utbyggnad eller förbättring av infrastruktur som inte orsakas av projektet
- 4) *enforceable*; dvs. det måste finnas sanktionsmedel i lagstiftningen som gör det möjligt att villkoret uppfylls
- 5) *precise*; det får inte råda osäkerhet för byggherren om hur villkoret kan uppfyllas
- 6) *reasonable in all other aspects*; en generalklausul för att undvika oskäliga villkor

---

<sup>12</sup> Department for Communities and Local Government, *Guidance on Information Requirements and Validation*, s. 28–38.

<sup>13</sup> Department for Communities and Local Government, *Circular 11/95: Use of Conditions in Planning Permission* s. 7–10.



Figur 6.3 Exempel på ritningar från en ansökan om *planning permission*.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> [Planningdrawingsonline.co.uk](http://Planningdrawingsonline.co.uk).



### 6.3.3 Outline planning permission

Syftet med *outline planning permission* är att en byggherre på ett tidigt stadium ska veta om ett slutligt *planning permission* kan beviljas.<sup>15</sup> Vid prövning av *outline planning permission* ska minst följande frågor behandlas:<sup>16</sup>

- ungefärlig lokalisering av byggnader, vägar och öppna ytor
- byggnaders minsta och största höjd/längd/bredd
- områdets anslutning till vägar och annan infrastruktur

Det betyder att återstående frågor, s.k. *reserved matters*, kan lämnas för senare prövning. Det gäller byggnaders närmare utformning avseende lokalisering, storlek mm.<sup>17</sup> Ansökan om tillstånd, *approval*, för dessa *reserved matters* måste göras inom tre år.<sup>18</sup>

*Planning conditions* kan också ställas upp vid beslut om *outline permission*. Det gäller även det senare beslutet om *reserved matters*, men villkoren i detta beslut får då bara avse de ”reserverade frågorna”.<sup>19</sup>

### 6.3.4 Processen att pröva *planning permission*

Innan ansökan om *planning permission* sker för större exploateringar är det vanligt att byggherren har kontakter med allmänheten för att få vetskap om eventuellt motstånd mot exploateringen.<sup>20</sup>

Före ansökan sker också diskussioner mellan byggherren och planmyndigheten. Minst 21 dagar före ansökan måste den sökande underrätta eventuella andra ägare och hyresgäster inom det område som ansökan berör. Den formella ansökan om *planning permission* görs sedan enligt en standardiserad mall som är gemensam för alla *local planning authorities*.

---

<sup>15</sup> Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, s. 161–162.

<sup>16</sup> *Use of Conditions in Planning Permission*, s. 44. Prövningen av *outline planning permission* avser dock alla detaljer i ansökan, förutsatt att de inte uttryckligen anges vara enbart illustrationer.

<sup>17</sup> Moore, 2010, *A Practical Approach to Planning Law*, s. 162.

<sup>18</sup> *Town and Country Planning Act 1990*, 92 §.

<sup>19</sup> *Use of Conditions in Planning Permission*, punkt 45.

<sup>20</sup> [www.planningportal.gov.uk](http://www.planningportal.gov.uk), “*Planning Portal - Planning Permission.*”

När ansökan inkommit kontrolleras att den är komplett och sedan skickas en bekräftelse till sökanden. Ansökan om större exploateringar offentliggörs genom annonsering i lokaltidningen och skyltar på platsen. Innan beslut tas ska vid behov samråd ske med berörda myndigheter.

Vid prövning *planning permission* ska inkomna synpunkter beaktas och övergripande planer följas, såvida inte ”*material considerations indicate otherwise*”.<sup>21</sup> Om avvikelser från planer kan ske beror, enligt praxis, på t.ex. planernas aktualitet och ekonomiska aspekter.<sup>22</sup>

### 6.3.5 Möjligheter att överklaga *planning permission*

*Planning permission* kan enbart överklagas av den sökande. Det kan bli aktuellt om *planning permission* inte beviljats, eller om *planning permission* har beviljats med *planning conditions*. Överklagande måste ske inom 28 dagar från beslutet.<sup>23</sup> Det kan noteras att i storleksordningen ca 30 procent av överklaganden vinner framgång.<sup>24</sup>

Även om inte *planning permission* överklagats kan giltigheten av ett *planning condition* prövas genom överklagan av beslut om verkställighet av *planning condition*.<sup>25</sup> Om *planning condition* inte är giltigt prövas huruvida *planning permission* kan vara giltigt utan villkoret eller om hela *planning permission* är ogiltigt.<sup>26</sup>

### 6.3.6 Tidsaspekter

Ansökan om *planning permission* ska avgöras inom åtta veckor för ”mindre projekt”<sup>27</sup>, dvs. projekt med färre än 10 lägenheter eller mindre än tusen kvadratmeter kommersiell yta. För ”större projekt” är motsvarande tidsfrist 13 veckor.<sup>28</sup> För merparten av ansökningar om *planning*

---

<sup>21</sup> *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*, § 38(6).

<sup>22</sup> Moore, 2010, *A Practical Approach to Planning Law*, s. 159-893, 198-201.

<sup>23</sup> *Town and Country Planning Act 1990*, 78 §.

<sup>24</sup> The Planning Inspectorate Statistical Report: England 2010/2011.

<sup>25</sup> Exempelvis ett föreläggande om att uppfylla ett villkor.

<sup>26</sup> Moore, *A Practical Approach to Planning Law*, s. 279–280.

<sup>27</sup> Såvida inte byggherren medger en förlängning av tidsfristen.

<sup>28</sup> *The Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2010*, punkt 29.

*permission* hålls dessa tidsfrister. Av de mindre projekten beslutas 76 procent inom åtta veckor och beslut om större projekt tas inom 13 veckor i 71 procent av fallen.<sup>29</sup>

*Outline planning permission* är giltigt förutsatt att ansökan om *full planning permission* görs inom tre år. Ett *planning permission* är giltigt förutsatt att byggandet påbörjas inom tre år från beslutet (om inget annat angetts).<sup>30</sup>

## 6.4 Byggtillstånd/byggkontroll

För att kontrollera frågor om byggnaders och anläggningars tekniska utförande måste byggherren ansöka om *Building Regulations Approval*.

Vid s.k. *full plans approval* sker byggkontrollen efter ansökan genom att fullständiga konstruktionsritningar lämnas in till den lokala myndigheten. Om konstruktionsritningarna uppfyller byggreglerna ska myndigheten inom fem veckor fatta beslut om godkännande.<sup>31</sup> Detta beslut är giltigt i tre år.

Om myndigheten inte anser att ritningarna överensstämmer med byggreglerna finns följande alternativ:

- Byggherren gör föreslagna nödvändiga ändringar.
- Byggherren överklagar beslutet till regeringen.<sup>32</sup> och begär avgörande, *determination*, från staten,
- Byggherren ansöker om dispens från byggreglerna.<sup>33</sup>

Efter utfört arbete utfärdas ett *completion certificate* om arbetet överensstämmer med reglerna och myndigheterna inte funnit skäl att ingripa vid kontroller på plats.<sup>34</sup>

Som alternativ till ovanstående procedur kan *Building regulations approval* ske genom att en auktoriserad inspektör anlitas för processen som då

---

<sup>29</sup> National Statistics, 2009, *Development control statistics: England*, s.3

<sup>30</sup> *Town and Country Planning Act 1990*, 91-92 §.

<sup>31</sup> Efter medgivande från sökande kan tidsfristen förlängas till två månader.

<sup>32</sup> *The Department for Communities and Local Government*.

<sup>33</sup> Dispens kan lämnas om reglerna anses för betungande eller olämpliga. Nekat dispens kan överklagas.

<sup>34</sup> [www.planningportal.gov.uk](http://www.planningportal.gov.uk) ”Full Plans”

övertar myndigheternas ansvar för granskning.<sup>35</sup> De flesta auktoriserade inspektörer kan dock av försäkringsskäl inte kontrollera nybyggnation. För vissa mindre typer av arbeten finns också möjligheterna att enbart göra en anmälan till myndigheterna, *Building notice*, innan byggarbetet påbörjas.<sup>36</sup> Sedan begär myndigheterna in nödvändiga ritningar och kräver de ändringar som behövs om byggreglerna inte följs.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Office of the Deputy Prime Minister, *Building Regulations - Explanatory Booklet*, s. 12, 33-40

<sup>36</sup> Flera åtgärder är undantagna såsom arbetsplatser, hus som gränsar mot gator m.m.

<sup>37</sup> I tillägg bör nämnas att inget *completion certificate* utfärdas och det finns ingen möjlighet att begära *determination* om byggherre och myndigheter är oense om hur reglerna ska tolkas. [www.planningportal.gov.uk](http://www.planningportal.gov.uk) "Building notice"

## *Kommentar*

Några principiella huvuddrag som är värda att poängtera:

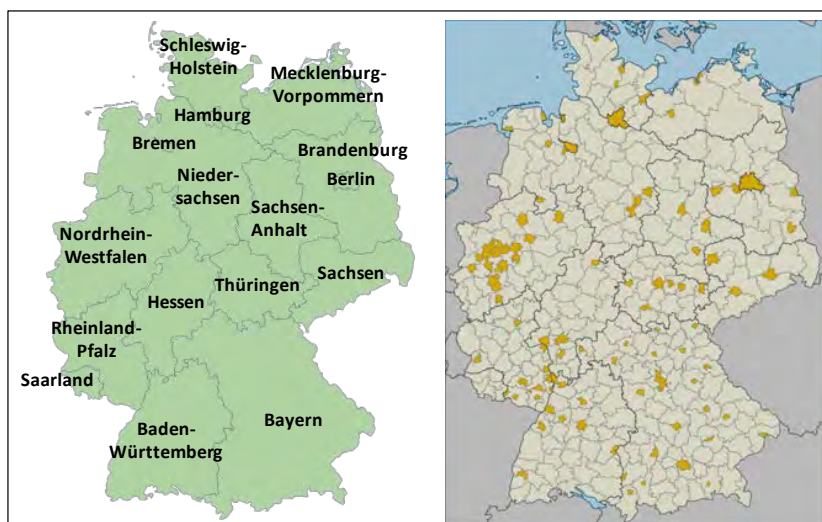
- Möjligt innehåll i övergripande planer styrs av praxis, och centrala riktlinjer
- *Detaljplanering* – i svensk mening – är inte en myndighetsuppgift. Byggprojekt prövas efter ansökan från byggherren genom tillstånd, *planning permission*
- Möjlighet att besluta om *planning permission* i två steg.
- Byggherren ansvarar för att kontakta berörda grannar
- Grannar har *inte* möjligheter att överklaga
- Efter att plantillstånd givits finns flera system för att tillförsäkra att byggnaden uppfyller lagens tekniska krav. Två av systemen involverar myndigheter och ett har enbart privata företag involverade.



## 7 Tyskland

Förbundsrepubliken Tyskland har av 16 delstater, *Bundesländer*, som har relativt stort självstyre med parlament, regering och lagstiftningsbefogenheter.

Delstaterna består av *Landkreise* – som i sin tur är indelade i *kreisangehörige Gemeinde* – samt *kreisfreie Städte*<sup>1</sup>. Ansvar för ”kommunal planering” ligger på de två sistnämnda myndigheterna.



Figur 7.1 Tysklands delstater och deras indelning i *Landkreise* och *kreisfreie Städte*.<sup>2</sup>

### 7.1 Plan och tillståndssystem

Plan- och bygglagstiftningen regleras i den federala *Baugesetzbuch* (BauGB).<sup>3</sup> Federal planering är begränsad till utarbetande av riktlinjer och principer för planering, vilket också ger den legala basen för delsta-

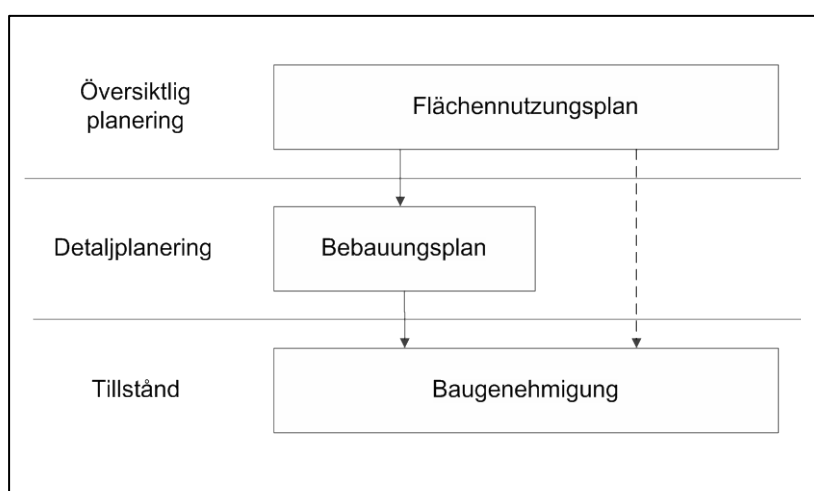
<sup>1</sup> Vissa delstater är också indelade i *Regierungsbezirk*, vilka närmast motsvarar de svenska länen.

<sup>2</sup> Wikipedia

<sup>3</sup> Som år 1987 ersatte *Bundesbaugesetz*.

ternas planering. Den lokala – kommunala – planeringen sker i enlighet med både federala och delstatliga planregler.<sup>4</sup>

Kommunerna ansvarar för att upprätta två typer av planer. Det är dels den övergripande *Flächennutzungsplan*, dels detaljplaner *Bebauungspläne*. En *Bebauungsplan* ger rättsligt bindande ramar för stadsbyggandet och ska i princip följas vid slutlig prövning av byggtillstånd, *Baugenehmigung*.



## 7.2 Översiktlig planering

En *Flächennutzungsplan* upprättas normalt för hela kommunens yta och anger grunddragen för markanvändningen vad avser bostäder, infrastruktur, grönområden m.m. Planernas tidshorisont är ca 10-15 år.<sup>5</sup> Planen ska fastställas av *höheren Verwaltungsbehörde*, en administrativ myndighet på delstatsnivå.

I planen *ska* regleras områden för (1) bebyggelse med speciell påverkan på miljön eller som kräver speciell konstruktion med hänsyn till naturför-

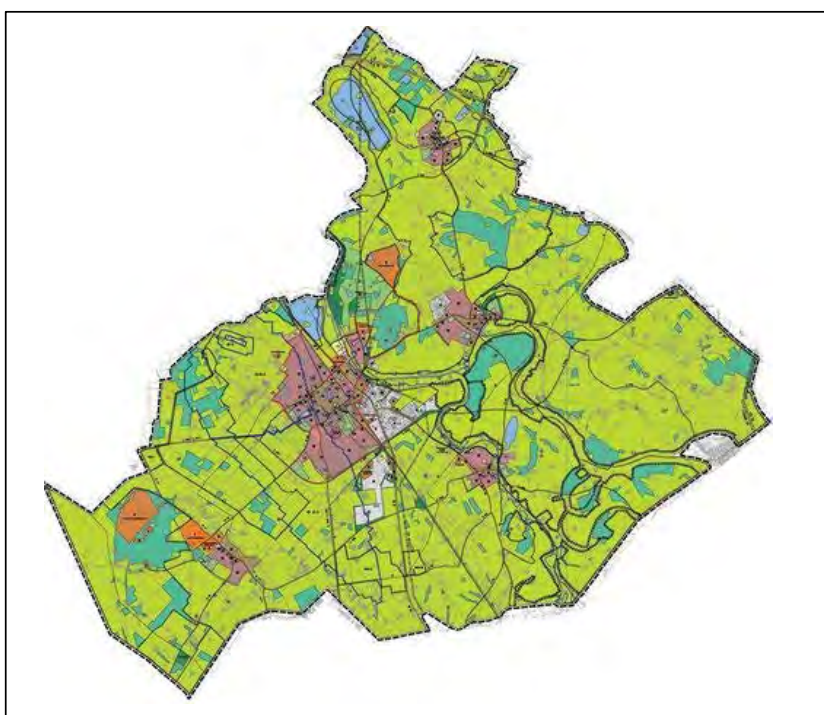
<sup>4</sup> Pahl-Weber et al., *Promoting Spatial Development by Creating COMon MINdscapes*, Kapitel 1.2.

<sup>5</sup> Kartskalan varierar mellan 1:5 000 upp till 1:25 000.



hållanden, (2) bebyggelse på mark som innehåller föroreningar samt (3) mineralutvinning.<sup>6</sup>

Planen kan exempelvis reglera<sup>7</sup> olika typer av exploateringsområden, principer för exploateringsgrad, områden för infrastruktur och grönområden m.m. samt privata och allmänna anläggningar som t.ex. skolor, kyrkor, sporthallar etc.



Figur 7.2 Exempel på Flächennutzungsplan.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *BauGB*, §§ 5-6.

<sup>7</sup> En uttömmande lista finns i § 5, *BauGB*

<sup>8</sup> Stadt Kevelaer, "Flächennutzungsplan der Stadt Kevelaer."

### 7.3 Detaljplanering

Detaljplanering sker i form av ”byggnadsplaner”, *Bebauungspläne*. Vid planering är i princip den översiktliga *Flächennutzungsplan* bindande. Vid upprättande av en *Bebauungsplan* som strider mot den översiktliga planen kan dock den senare planen ändras i samma planförfarande, *Parallelverfahren*, se nedan.

#### 7.3.1 När måste en *Bebauungsplan* upprättas

En *Bebauungsplan* utgör en utveckling av den översiktliga planeringen och ska upprättas ”när det behövs” för utveckling och samordning av stadsbyggandet.<sup>9</sup>

Det kan noteras att det inte alltid är nödvändigt att upprätta en plan, även om det rör sig om relativt stora projekt. En situation när det inte alltid anses nödvändigt att upprätta en plan är inom redan bebyggda områden, s.k. *Innenbereich*, som saknar plan. Där kan ny bebyggelse få uppföras under förutsättning att bebyggelsens karaktär och användning m.m. anpassas till omgivningen.<sup>10</sup> Detta behandlas utförligare i avsnittet om byggtillstånd, se avsnitt 7.4.

#### 7.3.2 Obligatoriskt innehåll

En *Bebauungsplan* kan, beroende på innehållet i planen, klassificeras som antingen ”kvalificerad (*qualifiziert*), eller ”enkel” (*einfach*).<sup>11</sup> Denna klassificering har betydelse för hur det slutliga tillståndet till byggande ska prövas, se avsnitt 7.4.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> § 8, *BauGB*.

<sup>10</sup> § 34, *BauGB*.

<sup>11</sup> En tredje typ av plan är den s.k. *vorhabenbezogene Bauungsplan* som förutsätter ”exploateringsavtal” mellan kommunen och byggherren. Denna plan behandlas dock inte närmare här. Se Pahl- Weber et al. *Promoting Spatial Development by Creating COMon MINdscapes*, s. 27.

<sup>12</sup> Oavsett typ måste *Bebauungsplan* dessutom reglera de områden vars bebyggelse kräver skydd mot naturkrafter eller som orsakar externa påverkningar samt områden som ska användas för gruvdrift eller är förorenade. § 9, *BauGB*,

### *Qualifiziert Bebauungsplan*

Denna typ av plan måste minst reglera följande fyra saker<sup>13</sup>:

- *die Art der baulichen Nutzung*; mark och byggnaders användning, exempelvis bostäder, handel, industri etc.
- *das Maß der baulichen Nutzung*; omfattningen av byggande, exempelvis antal våningar, höjd, exploateringsgrad etc.
- *die überbaubaren Grundstücksflächen*; hur stor del av fastigheten/tomten som får bebyggas.
- *die örtlichen Verkehrsflächen*; lokala gator/vägar

### *Einfach Bebauungsplan*

Om någon av de fyra ovanstående punkterna saknas i planen klassificeras alltså planen som ”enkel”.

### 7.3.3 Möjligt innehåll i planen

I *Bebauungsplan* kan regleras grunder för stadsbyggande i form av;<sup>14</sup>

- markanvändning
- placering, typ och omfattning av byggnader och konstruktioner,
- tomtstorlek,
- lokalisering av infrastruktur,
- antal tillåtna bostäder i bostadshus,
- områden för hus bekostade av sociala myndigheter,
- områden som ska bevaras eller inte får bebyggas p.g.a. risk för föroreningar.

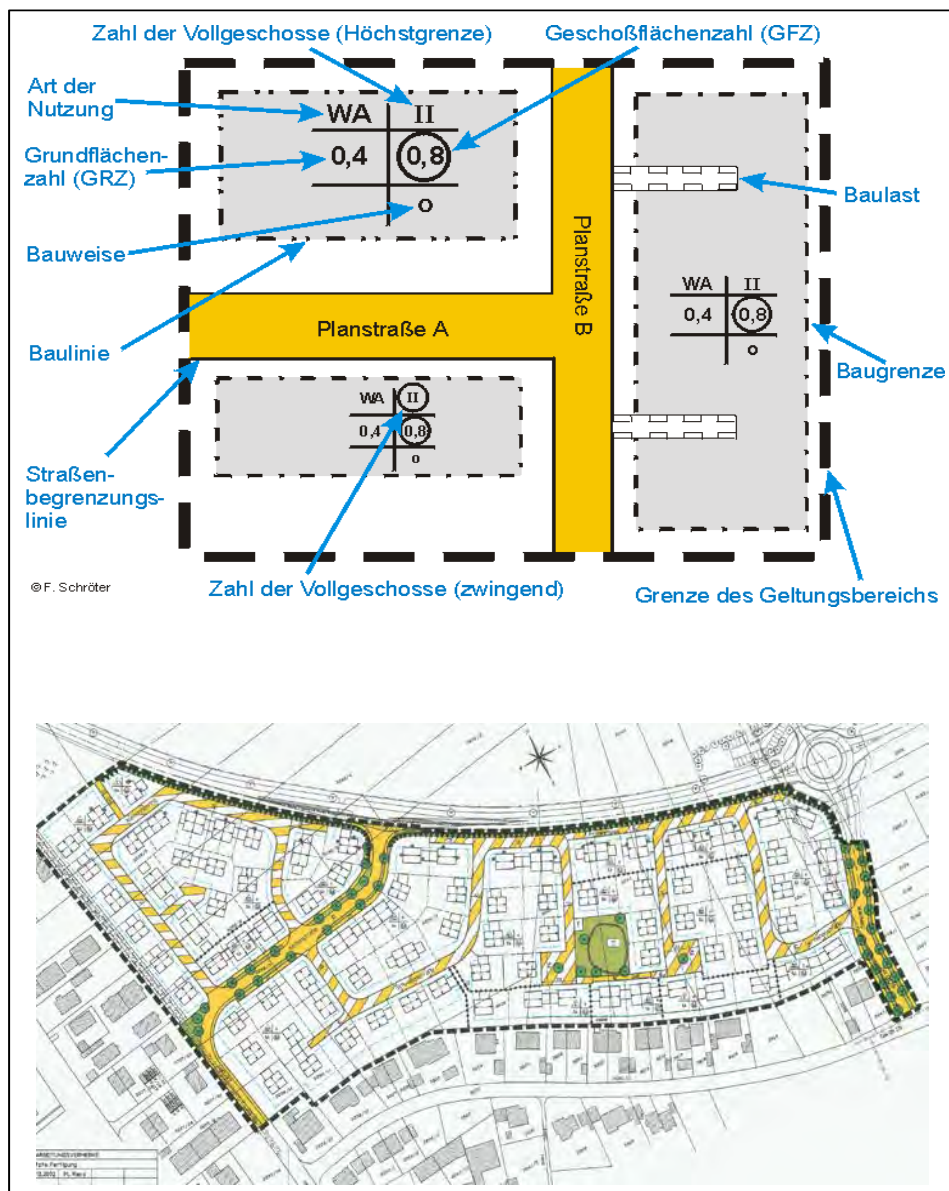
Vilka typer av markanvändning som får regleras i en *Bebauungsplan* är reglerat i förordning. I de s.k. *Baugebiete* finns möjligheter till mer detaljerade områden såsom ”småhus”, ”kommersiellt område” etc. För de olika användningarna finns reglerat vilka användningar som är tillåtna och vilka som undantagsvis kan tillåtas<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> § 30 *BauGB* samt COMMIN, BSR *Glossaries*.

<sup>14</sup> § 9 *BauGB*

<sup>15</sup> Se. *Baunutzungsverordnung - BauNVO*.



Figur 7.3. Schematisk innehåll i en *Bebauungsplan* samt exempel på en plan från Gemeinde Kissing.

### 7.3.4 Processen att upprätta planer

Den formella planprocessen inleds med att kommunen fattar beslut om att upprätta en plan, *Aufstellungsbeschluß*. Därefter informeras allmänheten om beslutet.<sup>16</sup>

För att pröva planens inverkan på miljö, natur och landskapsbild ska normalt en miljöutredning, *Umweltprüfung*, genomföras. I denna ska verkningar på omgivningen beskrivas och värderas.<sup>17</sup>

Tidigt i planprocessen genomförs ett samråd, *Frühzeitige Beteiligung* med myndigheter och allmänhet.<sup>18</sup> Samrådet med myndigheter ska bl.a. klargöra vilka frågor som ska prövas och hur detaljerad miljöutredningen behöver vara. Samrådet med allmänheten sker vanligtvis på ett preliminärt utkast av planen. När och var samråd med allmänheten sker ska tillkännages i dagspressen.

När planförslaget är färdigt ska det ställas ut offentligt, *öffentlich auszu-legen*, under minst en månad innan kommunen kan anta planen.<sup>19</sup>

Genom ett parallellförfarande kan en *Flächennutzungsplan* ändras genom antagande, ändring eller upprättande av en *Bebauungsplan*. I vissa fall kan en *Bebauungsplan* upprättas före en *Flächennutzungsplan*.<sup>20</sup> I dessa situationer måste dock *höheren Verwaltungsbehörde* anta planen, dvs. den delstatliga myndighet som fastställer *Flächennutzungsplan*.<sup>21</sup>

### 7.3.5 Möjligheter att överklaga planer

Antagande av en *Bebauungsplan* ses som ett lagstiftande beslut och överklagande kan ske genom s.k *Normenkontrollverfahren*. Överklagande ska ske inom 12 månader från att planen börjar gälla och kan ske av var och en som kan visa att planen påverkar dennes personliga intressen. Det räcker dock inte att vara påverkad av frågor av allmän karaktär såsom miljöfrågor eller ekonomisk utveckling.

---

<sup>16</sup> § 2 *BauGB*.

<sup>17</sup> I den omfattning som kommunen bedömer att det behövs, § 2 *BauGB*,

<sup>18</sup> §§ 3-4 *BauGB*

<sup>19</sup> § 3, § 10 *BauGB*; Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, *Planungshilfen Für Die Bauleitplanung*, s. 104-107.

<sup>20</sup> § 8 *BauGB*

<sup>21</sup> § 10 *BauGB*

Överklagandeinstanser är *Oberverwaltungsgericht*, högre förvaltningsdomstolen följt av *Bundesverwaltungsgericht*, federala förvaltningsdomstolen för vissa typer av frågor.<sup>22</sup>

### 7.3.6 Tidsaspekter

En äldre studie från år 1999 visar att planprocessen från *Aufstellungsbesluß* till antagande tar i genomsnitt ca tre år.<sup>23</sup>

## 7.4 Byggtillstånd

I den här rapporten behandlas de regler som faller under *Musterbauordnung (MBO)* som gäller för hela Tyskland. Mer specifik lagreglering om byggtillstånd och handläggningen av dessa återfinns sedan i delstatslagar som i många delstater ser lika ut.

### 7.4.1 När krävs byggtillstånd

*Baugenehmigung* krävs för nybyggnad, ombyggnad och förändring av byggnaders användning.<sup>24</sup> I många delstater kräver dock uppförande av en- tvåbostadshus inom plan enbart anmälan.<sup>25</sup>

### 7.4.2 Prövning av tillstånd<sup>26</sup>

Fråga om *Baugenehmigung* prövas av en särskild myndighet, *Baugenehmigungsbehörde*. Denna myndighet ligger under *die Landkreis* (för mindre kommuner, *Gemeinde*) eller hos *kreisfreie Städte*.<sup>27</sup> Prövningen skiljer sig åt beroende på om det finns en *Bebauungsplan* (och hur denna

---

<sup>22</sup> § 47 *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* och Pahl-Weber et al., *Promoting Spatial Development by Creating COMon MINdscapes*, s. 36-38 Samt Winrich Voß, E-post 2013-11-25

<sup>23</sup> European Commission, *The EU compendium of spatial planning systems and policies Germany*, s. 67

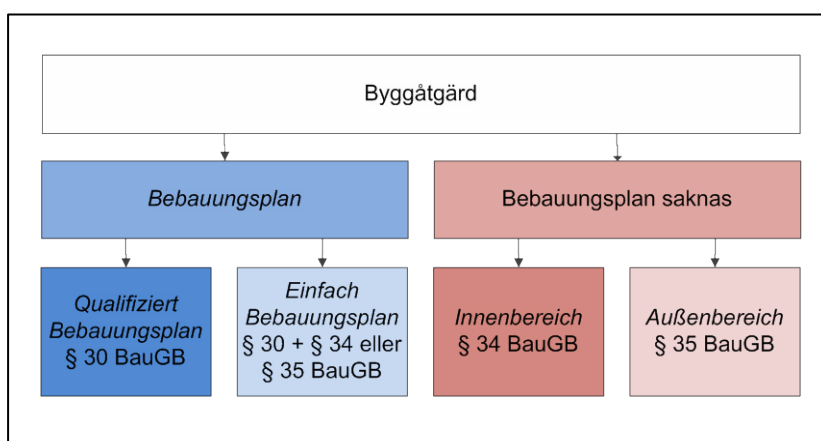
<sup>24</sup> Undantag finns för vissa åtgärder som tillståndsprövats enligt annan lagstiftning, flyttbara strukturer och vissa i förväg godkända åtgärder *Musterbauordnung*, 59–62, 76–77 §§.

<sup>25</sup> Larsson, *Spatial planning systems in Western Europe*, s. 168.

<sup>26</sup> Pahl-Weber et al., *Promoting Spatial Development by Creating COMon MINdscapes*, s. 57 där inget annat anges.

<sup>27</sup> www.jura-lotse.de , *Gemeindliches Einvernehmen nach §36 BauGB*

är klassificerad) eller om det saknas en plan.<sup>28</sup> För ”enkel plan” respektive områden utanför plan skiljer sig reglerna dessutom åt beroende på om byggandet sker inom ett i sammanhang bebyggt område, *Innenbereich*, eller utanför, *Außenbereich*.<sup>29</sup> Prövningen i dessa fall kan schematiskt beskrivas med den nedanstående figuren.



Figur 7.4 Prövning av bebyggelseprojekt inom och utom *Bebauungsplan*.

#### Tillståndsprövning vid *qualifiziert Bebauungsplan*

Om det finns en ”kvalificerad plan” sker prövningen av byggåtgärder mot planen, dvs. åtgärden får inte strida mot planen. Detta regleras i § 30 BauGB.

#### Tillståndsprövning vid *einfach Bebauungsplan*

Med en ”enkel plan” kontrolleras först att åtgärden inte strider mot plan. I övriga frågor sker en prövning som påverkas av om byggandet sker inom ett bebyggt område, *Innenbereich*, eller utanför, *Außenbereich*. Detta

<sup>28</sup> Se avsnitt 5.3.2 för en förklaring av de olika klassificeringarna Se 30 § *BauGB*

<sup>29</sup> Vad som utgör i sammanhang redan bebyggda områden kan avgränsas av kommunerna genom separat beslut.

regleras i BauGB § 34 respektive § 35. Prövning av dessa paragrafer ska ske i samförstånd mellan *Baugenehmigungsbehörde* och kommunen.

- Inom *Innenbereich* måste åtgärden anpassas till omgivningen vad avser:<sup>30</sup> (1) *Art und Maß der baulichen Nutzung*; omfattningen av byggande och byggnaders användning; (2) *Art und Maß der Bauweise*; byggnaders konstruktion och arkitektoniska stil samt (3) *Art und Maß der Nutzung der Grundstücksfläche*; markanvändning och omfattning av hur stor del av tomten som bebyggs.
- Inom *Außenbereich* krävs att:<sup>31</sup> (1) åtgärden är förenlig med allmänna intressen; (2) åtgärden är av sådan art att den är ”lämplig” att lokalisera i obebyggda områden, t.ex. åtgärder som är att hänföra till jord- och skogsbruk, vindkraft, vissa typer av industrier etc.<sup>32</sup>

#### Tillståndsprövning då *Bebauungsplan* saknas

När det inte finns någon *Bebauungsplan* beror prövningen på om åtgärden ska genomföras inom redan bebyggda områden, *Innenbereich*, eller utanför, *Außenbereich*. Vad som krävs för att åtgärden ska vara tillåten regleras i § 34 respektive § 35 BauGB och är beskrivet ovan under *ein-fach Bebauungsplan*.

#### Gemensamma regler för prövningen – oberoende av plansituation

Oberoende av plansituation kontrolleras att utbyggnad av gator, va m.m. kan ordnas (”*die Erschließung muss gesichert sein*”).

I övrigt ska åtgärder kontrolleras gentemot regler i *Musterbauordnung* och andra offentligrättsliga regler. För vissa typer av åtgärder finns ett förenklat förfarande där åtgärden inte behöver prövas mot hela *Musterbauordnung* utan ansvaret för att uppfylla övriga krav vilar på byggherren.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> § 34 *BauGB* och Schuster, *Das Recht zu bauen nach § 34 BauGB*

<sup>31</sup> Se § 35 *BauGB* och COMMIN, *BSR Glossaries*

<sup>32</sup> § 35 *BauGB* innehåller en lista med åtgärder som kan tillåtas och under vilka förutsättningar de kan tillåtas.

<sup>33</sup> Exempelvis tillbyggnader till befintliga bostadsbus. Exakt vilka åtgärder som faller under det förenklade förfarandet och omfattningen av den för-



*Baugenehmigungsbehörde* ska vid prövningen samråda med kommunen och andra berörda myndigheter. Handläggningen av *Baugenehmigung* är en administrativ åtgärd där ansökan prövas gentemot reglerna i lag. Om sökt åtgärd uppfyller alla lagens krav ska *Baugenehmigung* beviljas. Om ansökan inte följer reglerna kan ett villkorat *Baugenehmigung* utfärdas som föreskriver de ändringar måste göras.<sup>34</sup>

För att klargöra vissa tillståndsfrågor i byggprojektet kan byggherren söka förhandsbesked före fullständig ansökan. Då kan ett preliminärt tillstånd ges vilket i den aktuella frågan är bindande för kommande tillståndsprövning.

#### 7.4.3 Möjligheter att avvika från plan<sup>35</sup>

Beslut om byggtillstånd får avvika från *Bebauungsplan* under förutsättning att

- allmänna intressen motiverar avvikelsen eller
- avvikelsen kan accepteras ur ett stadsbyggnadsperspektiv eller
- genomförandet av *Bebauungsplanen* skulle medföra en svårighet som uppenbarligen inte varit avsedd

#### 7.4.4 Möjligheter att överklaga

Den som påverkas av ett beslut i fråga om *Baugenehmigung* kan överklaga beslutet till förvaltningsrätten, *Verwaltungsgericht*. Förvaltningsrättens avgörande kan sedan överklagas till högre förvaltningsrätten, *Oberverwaltungsgericht* samt för vissa frågor vidare till *Bundesverwaltungsgericht*.<sup>36</sup>

---

enklade prövningen regleras olika i delstaterna. §§ 63-64 *Musterbauordnung*

<sup>34</sup> Se Department of the environment, *Planning Control in Western Europe* s. 288

<sup>35</sup> § 31 *BauGB*

<sup>36</sup> Larsson, 2006, *Spatial planning systems in western Europe*, s. 168. Samt Winrich Voß, E-post 2013-11-25

#### 7.4.5 Tidsaspekter

Ett byggtillstånd är giltigt förutsatt att byggarbetet påbörjas inom 3 år och att byggarbetet inte blir stillastående i mer än ett år. Efter ansökan kan tillståndet förlängas upp till ett år.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Pahl-Weber et al., *Promoting Spatial Development by Creating COMon MINdscapes*, s. 57.

### *Kommentar*

Några principiella huvuddrag som är värda att poängtera:

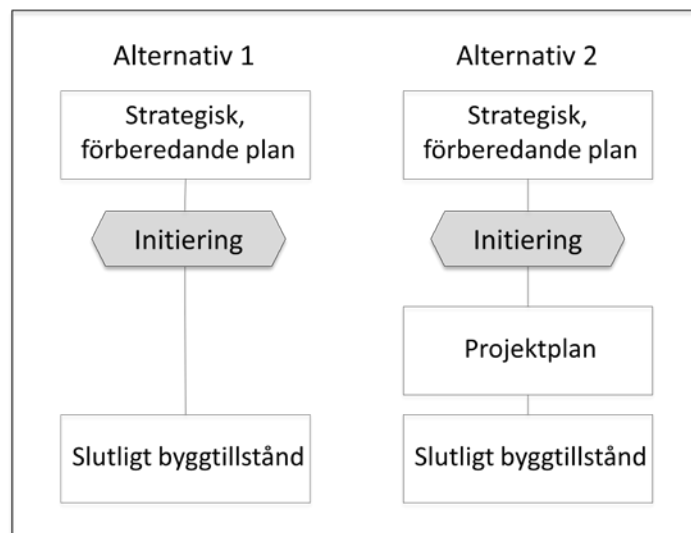
- (Reglerna skiljer sig mellan de olika delstaterna)
- Lag/förordningar reglerar uttömmande vad som får regleras i planer
- En *Flächennutzungsplan* ska följas vid utarbetande av *Bebauungsplan*. En *Flächennutzungsplan* kan ändras parallellt med en B-plan, eller i efterhand
- Områden som saknar *Bebauungsplan* kan i vissa fall exploateras utan plankrav
- *Bebauungsplan* finns av flera typer, vilket påverkar kommande tillståndsprövning
- *Bebauungsplan* reglerar inte estetiska frågor, det finns exempelvis ingen möjlighet att reglera färgsättning eller dylikt i plan.



## 8 Sammanfattande jämförelser

Den här studien fokuserar på kommunala planer och tillstånd för stadsbyggnadsprojekt. Utgångspunkten är vidare att endast planer som är direkt relaterade till initieringen av ett projekt behandlas. Dvs. övergripande planer på nationell/regional nivå och kontroll av den tekniska utformningen av byggnader behandlas inte.

I relation till projektinitieringen har då urskiljts två huvudvarianter av plan- och tillståndssystem, se figur 8.1.



Figur 8.1 Två typer av plan- och tillståndssystem i relation till projektinitiering.<sup>1</sup>

Givetvis finns det skillnader mellan olika länder som hör till samma huvudvariant. Exempelvis kan den strategiska förberedande planen vara bindande – dvs. efterföljande beslut får inte strida mot planen – eller enbart vägledande.

---

<sup>1</sup> Kalbro, 2007, *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen*, s. 65.

I det här kapitlet görs en sammanfattande jämförelse mellan Sverige och de övriga studerade länderna, dvs. Danmark, Finland, England, Norge och Tyskland.

### 8.1 Plan- och tillståndssystemens utformning

Det svenska systemet består av vägledande *översiktsplaner* och rättsligt bindande *detaljplaner* enligt vilka slutligt tillstånd att bygga, *bygglov*, ska prövas.

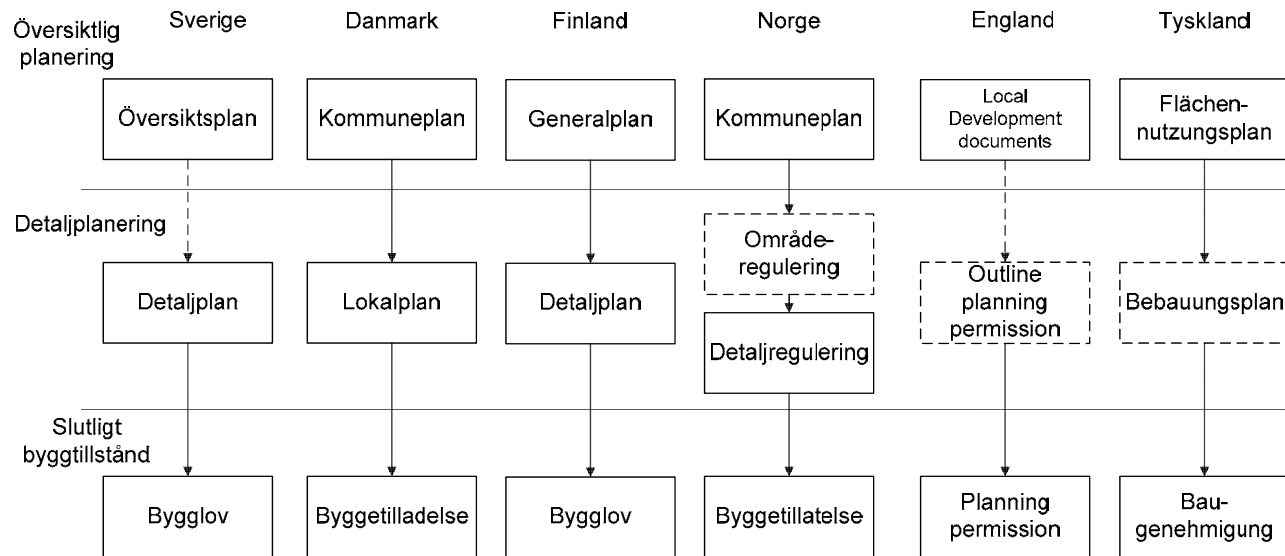
I Danmark och Finland sker planeringen, liksom i Sverige, genom en översiktlig plan och en detaljerad plan som sedan följs av ett tillstånd. Även i Norge och Tyskland sker detta som huvudregel.

Det norska systemet ger möjligheter till uppdelning av detaljplaneringen med en förberedande *områderegulering*, och efterföljande *detaljregulering*. Krav kan sättas upp i *områderegulering* på att *detaljregulering* ska ske före byggtillstånd kan ges. *Områderegulering* kan till sin skala och innehåll likna det som i Sverige kallas ”flexibel detaljplan”.

I Tyskland kan även prövningen av ett projekt utanför detaljplanerade områden ske i ett steg i vissa specifika situationer. Detta innebär att en detaljerad plan, *Bebauungsplan*, inte alltid krävs för projekt som passar in i befintliga områden. I dessa situationer prövas projektet direkt i ett byggtillstånd, *baugenehmigung*.

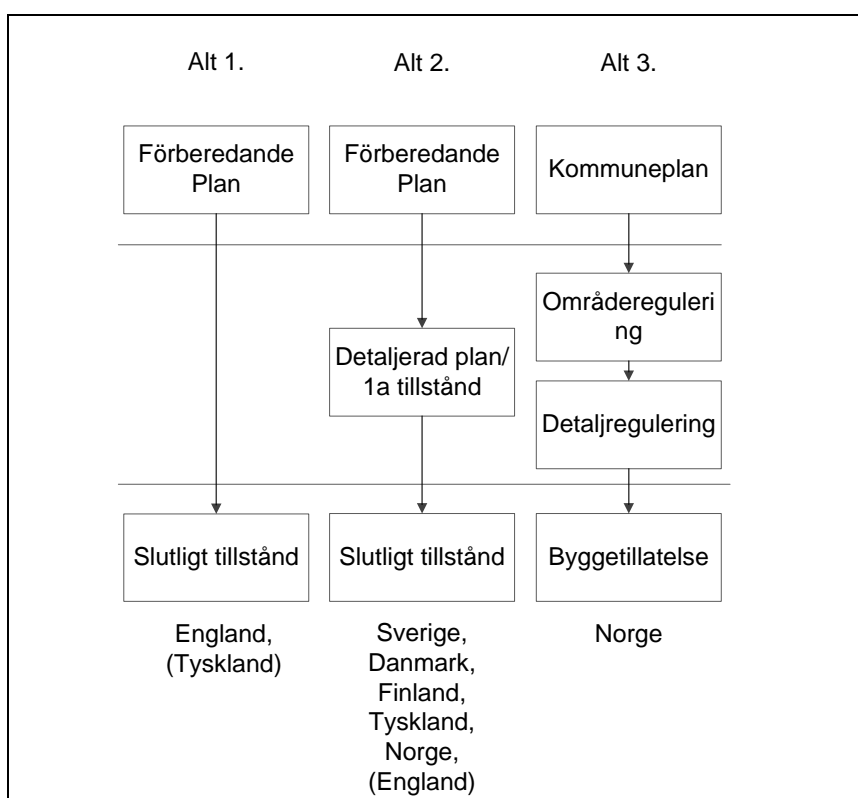
England har, i motsats till de övriga länderna, inte någon formell ”detaljplan”. Prövningen sker istället, efter ansökan från en byggherre, genom ett tillstånd, *planning permission*. Vid behov kan dock prövningen delas upp i två steg och en första prövning göras genom *outline planning permission* som föregår ett slutligt tillstånd. En grundläggande skillnad är också att ett *planning permission* har en begränsad giltighetstid.

Figur 8.2 ger en översikt över de studerade ländernas plan- och tillståndssystem. I figuren illustreras steg som inte är obligatoriska med streckad fyrkant.



Figur 8.2 Översikt över de studerade ländernas plan och tillståndssystem.

Infogas de studerade länderna i huvudvarianterna av plan- och tillståndssystem, figur 8.1., behöver man ytterligare ett huvudalternativ för Norges variant med en detaljplanering i två steg, se figur 8.3. I figuren nedan markeras med parentes att uppdelningen är möjlig i vissa situationer men inte är huvudregeln i landet. Som syns tydligt i nedanstående figur har alla länder en likartad uppdelning i grunden medan England, Tyskland och Norge förekommer i två huvudvarianter.



Figur 8.3 Olika former av plan- och tillståndssystem i de studerade länderna<sup>2</sup>

<sup>2</sup> I anslutning till bilden bör parenteserna kring Tyskland och England förklaras. I Tyskland kan prövning ske i ett steg inom vissa i förväg utpe-



Det noteras (1) samtliga länder har ett system som möjliggör prövning av ett specifikt projekt i flera steg (2) England har som huvudregel att prövning sker i ett steg och den tvådelade prövningen är ett undantag samt att (3) Tyskland har möjligheten att under vissa förutsättningar genomföra relativt stora projekt utan plan genom en utökad tillståndsprövning dvs. det finns ingen plan som fortsätter att gälla.

Det är även värt att notera att det är byggherren och inte kommunen som tar initiativ till prövning i ett steg i både England och Tyskland.

## 8.2 Översiktlig planering

I Sverige ska varje kommun ha en *översiktsplan*, som är vägledande för kommande detaljplanering. Planen ska redovisa riksintressen<sup>3</sup>, huvuddragen i användning av mark- och vattenområden, kommunens syn på hur bebyggelse ska användas, utvecklas, bevaras m.m. Vid behov kan en fördjupning ske av planen för ett visst område.

I England är huvudregeln att den översiktliga planeringen, LDD, ska följas men det finns möjligheter att avvika från den översiktliga planeringen om *material considerations indicate otherwise*. Vad som anses vara *material considerations* beror enligt praxis på t.ex. planernas aktualitet och ekonomiska aspekter.

I de övriga studerade länderna, Danmark, Norge, Finland och Tyskland är den övergripande planeringen bindande i den meningen att kommande detaljplanering inte får strida mot den övergripande planen<sup>4</sup>. I Danmark kan exempelvis ramar beslutas för möjlig markanvändning, bebyggelse eller trafik som sedan måste följas vid detaljplaneringen.

---

kade områden efter ansökan från byggherren. I England, där huvudregeln är att prövning sker i ett steg, kan prövningen efter ansökan från byggherren delas upp i flera steg.

<sup>3</sup> Dessa s.k. riksintressen är i sig bindande för detaljplaneringen, men inte pga. att de redovisas i översiktsplanen utan de är bindande för detaljplaneringen oavsett om de redovisas i översiktsplanen eller inte.

<sup>4</sup> Dessutom inbegriper det en rätt i Norge att lämna in förslag till detaljplanering som kommunen måste pröva och i Danmark inträder en kommunal skyldighet att skyndsamt upprätta lokalplaner när så är beslutat i den övergripande planeringen.

### 8.3 Detaljplanering

Det här avsnittet behandlar det som närmast motsvarar de svenska detaljplanerna dvs. det första steget i prövningen av ett konkret projekt.

#### 8.3.1 Obligatoriskt innehåll

I den svenska *detaljplanen* ska bestämmas gränser mellan *allmänna platser*, *kvartersmark* och *vattenområden*. För *kvartersmark* och *vattenområden* måste användningen bestämmas. Om *allmän plats* ska iordningställas och skötas av kommunen ska användning och utformning anges.

I Finlands *detaljplaner* ska – utöver det som krävs i den svenska detaljplanen, även regleras omfattningen av tillåtet byggande (och namn på gator inom området).

Även danska *lokalplaner* ska i princip reglera samma saker som sin svenska motsvarighet. Men därutöver krävs ytterligare reglering om markanvändningen är bullerkänslig samt när planen tillåter detaljhandel.

I Norge måste som minst tillåten markanvändning regleras.

I Tyskland kan en *Bebauungsplan* antingen vara ”kvalificerad” eller ”enkel”. För att en plan ska vara kvalificerad krävs minst en reglering av markanvändning, omfattning av byggandet samt lokalisering av gator/vägar. Planer som inte till fullo har denna reglering karaktäriseras som enkla. Enkla planer har inget obligatoriskt innehåll. Om en plan är kvalificerad eller enkel påverkar omfattningen av den kommande tillståndsprövningen.

Om man med obligatoriskt innehåll avser de saker som alltid måste prövas vid första prövningen i en flerdelad prövning får man i England titta på det frivilliga steget *outline planning permission*, trots att det inte i sig är ett obligatoriskt steg. Vid *outline planning permission*, finns enbart krav på att pröva huvudsaklig lokalisering av byggnader, gator och öppna markområden samt minsta/största höjd/längd/djup för byggande och var områdets gator ska anslutas till omgivningen.

#### *Kommentar*

Det noteras att (1) en första prövning i England kan göras schematiskt, se avsnitt 6.3.3 och att (2) Tyskland har två typer av detaljerad plan vilket

avgörs av omfattningen av reglering i plan. Den detaljerade planens typ påverkar den kommande prövningens innehåll, se avsnitt 8.4.2 eller 7.4.2.

### 8.3.2 Möjligt innehåll

I den svenska PBL finns en uttömmande lista över vad som, utöver det obligatoriska innehållet, *får* regleras i detaljplaner. Det handlar bl.a. om utformning av mark och vegetation, bebyggelsens användning/placering, omfattning/utformning, lokalisering av infrastruktur såsom ledningar m.m., skydd mot störningar, omfattning av bygglovplikt, fastighetsindelning, tillfällig användning av mark och villkor som måste uppfyllas för att bygglov ska beviljas.

I de studerade länderna finns två principiellt olika lagtekniska metoder för att reglera det tillåtna innehållet i en plan.

- Lagstiftningen tillåter att en reglering får ske, men innehåller inte några bestämmelser om vilken reglering som får ske. Rättspraxis utformar vad som är en lämplig reglering i olika situationer. Så är fallet i Finland och England.
- Lagstiftningen innehåller, en mer eller mindre, uttömmande uppräknning av vad som är möjligt att reglera. Det gäller i Sverige, Norge, Danmark och Tyskland.

Det finns även en skillnad gentemot Sverige i hur den obligatoriska markanvändningen regleras. I både Norge och Tyskland finns reglerat i förordning vilka typer av markanvändningar som får användas. Finland har en förordning som ska användas i första hand men saknas lämplig markanvändning/beteckning får andra användas. I Sverige finns dock allmänna råd från Boverket över hur bestämmelserna bör användas.

Några andra skillnader som kan vara värda notera från ett svenskt perspektiv: I Norge och Danmark är det möjligt att reglera att bebyggelse ska anslutas till fjärrvärmenät. I Danmark kan det även regleras att ny bebyggelse ska uppföras som lågenergibebyggelse (i enlighet med nationella byggregler).

I Tyskland är listan med möjlig reglering kortare än i Sverige. I Tyskland kan en *bebauungsplan* reglera markanvändning, placering, typ och omfattning av byggnader, tomstorlek, lokalisering av infrastruktur, antal tillåtna bostäder, och områden som ska bevaras eller inte får byggas

samt område för hus bekostade av sociala myndigheter. Det vill säga i Tyskland är det inte möjligt att reglera rena estetiska frågor i planen, exempelvis färgsättning.

I England, som inte har ett system med detaljerade planer, får ett beslut om *planning permission* förenas med villkor om bebyggelsens utformning mm – s.k. *planning conditions*. Det finns då en utarbetad praxis<sup>5</sup> för vilka villkor som kan ställas upp. Exempelvis måste det finnas sanktionsmedel i lagstiftningen som gör det möjligt att villkoret uppfylls.

### 8.3.3 När måste detaljplanering ske

Kraven på när en detaljerad plan måste upprättas skiljer sig mellan de studerade länderna men huvudregeln är att, precis som i Sverige, en detaljerad plan krävs för större projekt med stor omgivningspåverkan.<sup>6</sup>

I Danmark, Norge och Finland kan det bestämmas i en övergripande plan att en detaljerad plan måste upprättas innan byggnation kan tillåtas.

I Tyskland är situationen delvis annorlunda. Tämligen stora projekt kan genomföras utan *Bebauungsplan* under förutsättning att dels marken inte planlagd sedan tidigare, dels att projektet passar in i omgivande bebyggelse. I dessa situationer prövas projektet istället direkt med byggtillstånd.

England har, i motsats till Sverige och övriga studerade länder, ingen formell detaljplan. Där prövas istället allt byggande i ett tillståndsförfarande, *planning permission*. Denna prövning kan vid behov delas upp i ett

---

<sup>5</sup> För att ett *planning condition* ska vara giltigt krävs att det uppfyller följande kriterier: (1) *Necessary*, nödvändigt för att projektet ska tillåtas; (2) *relevant to planning*, i princip måste det reglera markanvändning bebyggelse eller infrastruktur; (3) *relevant to the development to be permitted*, villkoret får inte avse frågor som saknar samband med det aktuella projektet; (4) *enforceable*, dvs. det måste finnas sanktionsmedel i lagstiftningen som gör det möjligt att villkoret uppfylls; (5) *precise*, det får inte råda någon osäkerhet om hur villkoret uppfylls; (6) *reasonable in all other aspects*; en generalklausul för att undvika oskäliga villkor

<sup>6</sup> I Danmark inträder en kommunal skyldighet att skyndsamt detaljplanera när *kommuneplanen* anger att det ska ske. I Norge kan en byggherre lämna in förslag till detaljplanering som kommunen måste pröva om den följer övergripande planering. I Norge och Finland krävs det detaljplanering om så sägs i övergripande planer före byggtillstånd kan ges.

första, *outline planning permission*, och ett andra steg. Dvs. det finns inget krav alls att dela processen i flera delar motsvarande Sveriges detaljplanekrav.

#### *8.3.4 Processen att upprätta detaljplaner*

I Sverige kan den som vill ta initiativ till upprättande/ändring av en detaljplan ansöka om *planbesked*. Kommunen ska med ett planbesked redovisa sin avsikt om att upprätta/ändra en plan men det är ingen garanti för att någon detaljplan sedermera kommer att antas/ändras.

Till skillnad från i Sverige startas den formella plan- och tillståndsprocessen i England alltid av byggherren. Detta sker genom en ansökan om *planning permission*. Före ansökan genomför vanligtvis byggherren ett eget samråd med allmänheten och för diskussioner med myndigheterna.

Liknande system finns i Norge där enskilda och myndigheter kan lämna förslag till plan som kommunen måste ta upp till behandling. Sådant förslag kräver stöd i övergripande *kommuneplan* eller *områderegulering*. I Norge kan, liksom i Sverige, kommunen även själv välja att påbörja planarbete.

I Sverige ska en kommun under arbetet med att upprätta/ändra en detaljplan samråda med de berörda. Efter samrådet ska kommunen redovisa inkomna synpunkter. Kommunen ska därefter kungöra det färdiga planförslaget på sin anslagstavla och i en tidning på orten samt låta det granskas under minst tre veckor.

I England är det byggherrens skyldighet att före ansökan om *planning permission* informera samtliga fastighetsägare och brukare av fastigheter inom området. Liknande skyldighet finns i Norge när planen utarbetas av en privat byggherre Dvs. byggherren har ansvar att utföra delar av sådant planarbete som i Sverige betraktas som en myndighetsuppgift.

I England krävs att denna underrättelse ska ske en viss tid före den formella processen startas. Övriga länder har liknande regler som Sverige dvs. det färdiga planförslaget ska ställas ut under en lagstadgad minimiperiod så att intressenter ges tillfälle att yttra sig i över planen.

I likhet med Sverige ska planarbete före beslut annonseras genom dagspressen i Norge, England och Tyskland. I England ska dessutom större arbeten under processen tillkännages med skyltar på platsen.

Det formella antagandet/beviljandet av plan sker i samtliga länder av de lokala myndigheterna. I samtliga länder finns även ett system där överordnade myndigheter kan ingripa i specifika situationer som strider mot överordnade intressen.

#### *Kommentar*

Det är värt att notera att trots att prövning av byggande är en kommunal fråga finns det exempel där enskilda driver delar av processen. England har en lösning där det formella initiativet helt ligger hos enskilda och Norge samt Sverige har ett system där både kommun och enskild kan ta initiativ till detaljplanering.

I både England och Norge sköter byggherren delar av samrådet. I Sverige tillåts som bekant inte privat hantering av samråd/remisser.

#### *8.3.5 Möjligheter att överklaga en detaljplan*

I Sverige kan ett beslut om antagande av detaljplan överklagas till länsstyrelsen av "den som beslutet angår" förutsatt att denne inkommit med skriftliga anmärkningar innan beslutet togs. Länsstyrelsens avgörande kan sedan överklagas till mark- och miljödomstolen, vars beslut i sin tur kan prövas av Mark- och miljööverdomstolen under förutsättning att prövningstillstånd ges.<sup>7</sup>

Vad gäller vem som kan överklaga skiljer sig England mest från Sverige. I England kan nämligen enbart byggherren, den sökande av *planning permission*, överklaga. I övriga länder kan den som är berörd<sup>8</sup> av en detaljplan överklaga och i Finland inbegriper det en generell rätt för kommunmedlemmar att överklaga en detaljplan.

I Danmark, England och Norge<sup>9</sup> kan prövning enbart fås i en instans. Se figur 8.4. I Finland där överklagande först sker till förvaltningsdomstol

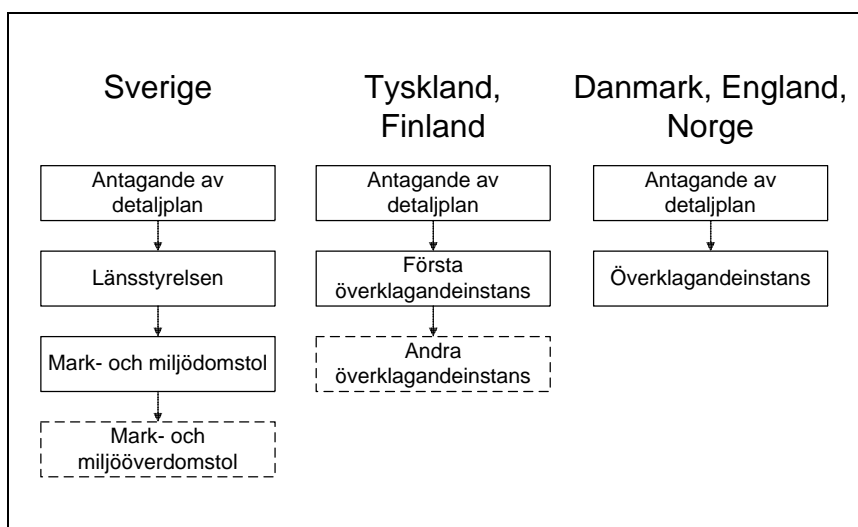
---

<sup>7</sup> Mark- och miljööverdomstolens avgörande kan i vissa situationer överklagas till Högsta Domstolen. Då krävs att om prövningstillstånd lämnas och mark- och miljööverdomstolen tillåter överklagande.

<sup>8</sup> Var gränsdragningen går för vem som är berörd och om denna gränsdragning skiljer sig mellan länderna avses fördjupas i senare studier.

<sup>9</sup> I vissa speciella situationer kan beslutet överklagas vidare, se i avsnitt 5.3.5

krävs prövningstillstånd för att få överklaga vidare till högsta förvaltningsdomstolen. Tyskland har ett system med två instanser där enbart vissa frågor kan prövas i den andra instansen.



Figur 8.4 Översikt av överklagandekedjor i de studerade länderna

Som synes i figuren ovan har Sverige har den längsta överklagandekedjan av alla studerade länder flera av de studerade länderna har en markant kortare instanskedja för överlagande än Sverige.

### 8.3.6 Tidsaspekter

Inledningsvis måste understrykas att man bör vara försiktig med att jämföra tidsåtgången och tidsfrister för planprocessen i olika länder. Bland annat därför att det finns skillnader i förberedande arbete i initieringsskedet, innan den formella processen startar.

#### *Tidsfrister*

I Sverige finns tidsfrister för handläggningen av ansökan om planbesked respektive en lagstadgad minimiperiod för hur länge planen ska vara tillgänglig för granskning.

I England, Danmark och Norge finns, tidsgränser för vissa specifika moment i planprocessen. Här kan då särskilt noteras den iögonfallande korta tidsfristen i England. Där gäller en maxgräns på mellan åtta och tretton veckor för deras prövning i ett steg, beroende på projektets storlek. Tiden räknas från ansökan om *planning permission* inkommit om inte sökande medger annat. I England sker dock vissa moment innan den formella processen startas.

#### *Tidsåtgång*

Studier<sup>10</sup> som har tittat på faktiska tidsåtgången för detaljplaneprocessen i Sverige visar på stor spridning mellan olika projekt och områden med tider från några månader till 6-7 år. Genomsnittliga tider i Sverige har uppskattats till ca 12 månader medan åtta kommuner i Stockholmsregionen anger medianvärdet för tidsåtgången till mellan 2-2,5 år.

Man ska, som nämndes ovan, vara försiktig med att göra jämförelser av tidsåtgången utan komplett statistik över vilka prövningar som avses. Med det i åtanke kan man nämna att i Danmark antas exempelvis 80 % av alla planer inom ett år från beslutet att påbörja planläggning. I den statistiken ingår dock planer för alla typer av ändamål och det framgår inte vilka informella processer som föregått planläggningen.

I Finland finns uppgifter från Helsingfors där medelvärdet är 18 månader för alla projekt men skillnaderna mellan olika projekt och kommuner är stora. I Norge är genomsnittliga tiden ca 11 månader. I England beslutas

---

<sup>10</sup> Se sammanställning i Kalbro, Lindgren och Paulsson (2012), *Detaljplaner i praktiken - Är plan- och bygglagen i takt med tiden?*



merparten av projekten inom tidsfristerna på åtta respektive tretton veckor.

#### *Kommentar*

Det noteras att England har en tidsgräns för beslut om *planning permission* och att Norge på ett liknande sätt har tidsfrister för kommunens hantering av olika moment fram till slutligt beslut.

### **8.4 Byggtillstånd**

I det här kapitlet behandlas enbart slutlig *prövning* av bebyggelsen, dvs. kontrollen av utförda byggarbeten behandlas inte.

#### **8.4.1 Vilka åtgärder kräver byggtillstånd**

I Sverige krävs det *bygglov*<sup>11</sup> för nybyggnad, tillbyggnad, väsentlig ändrad användning av byggnad, inredning av ytterligare lägenheter/lokaler och ändringar som avsevärt påverkar byggnadens yttre utseende. Från detta finns vissa lättnader för en- och tvåbostadshus m.m.,

I princip är systemen i de övriga studerade länderna uppbyggda på ett likartat sätt.

I Tyskland krävs inget byggtillstånd för vissa åtgärder som tillståndsprövas enligt annan lagstiftning och i vissa av Tysklands delstater krävs inget byggtillstånd för en- och tvåfamiljshus som följer en gällande detaljerad plan.

#### *Kommentar*

Kraven på när ett projekt måste prövas med ett byggtillstånd är relativt likartade genom att som huvudregel kräver allt byggande ett särskilt byggtillstånd. Dock finns i de studerade länderna vissa olika lättnader för mindre åtgärder. Vid jämförelsen av vad prövningen innefattar är det emellertid svårt att bortse från systemets uppbyggnad där exempelvis vissa länder (Tyskland/England) har möjlighet att i vissa situationer pröva alla frågor i ett samlat skede utan någon formell plan.

---

<sup>11</sup> Om inte annat är reglerat i detaljplan

#### 8.4.2 Prövning av tillstånd

I Sverige prövas att den sökta åtgärden inte strider mot detaljplanen och att planens genomförandetid börjat gälla. Utöver detta prövas att byggnader utformas och placeras på ett lämpligt sätt, att byggnaden är lämplig för sitt ändamål och är tillgänglig för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Frågor som redan prövats i detaljplan och rena tekniska egenskaper (hållfasthet, brandskydd m.m.) ska däremot inte prövas.

I Danmark, Finland och Tyskland ska åtgärden prövas dels mot planer, dels mot nationella tekniska byggregler. Något som Sverige har valt att ha som ett eget kontrollsystem.

I Tyskland ska åtgärden dessutom prövas mot vissa andra regler om planen inte uppfyller kraven<sup>12</sup> för att räknas som kvalificerad. I dessa fall ska åtgärden, utöver prövningen gentemot planen och nationella tekniska byggregler, dessutom prövas mot samma regler som när det saknas plan. När plan saknas beror prövningen på om åtgärden är tänkt att utföras inom urbana<sup>13</sup> områden, *innenbereich*, eller rurala områden, *außenbereich*. Inom urbana områden krävs att byggnationen anpassas till omgivningen avseende exploateringsgrad, arkitektur m.m. Inom rurala områden krävs att byggnaden i sig är av sådan art att den är lämplig att lägga i rurala områden exempelvis åtgärder för jord/skogsbruk.

#### *Kommentar*

Det kan noteras att bygglovsprövningen i både Danmark, Finland och Tyskland ska pröva<sup>14</sup> tekniska byggregler.

I övrigt noteras att Tyskland har två olika typer av detaljerade planer vilka styr omfattningen av prövningen av byggtillstånd.

---

<sup>12</sup> För att en plan ska vara kvalificerad krävs minst en reglering av markanvändning, omfattning av byggandet samt lokalisering av gator/vägar. Planer som inte till fullo har denna reglering karakteriseras som enkla.

<sup>13</sup> Gränserna mellan urbana/rurala områden kan beslutas av kommunen i exempelvis översiktsplanen. Urbana områden, *innenbereich*, är områden som redan är bebyggda i ett sammanhang.

<sup>14</sup> Här bör dock frågan ställas om dessa tekniska byggregler prövas i praktiken eller om det är en mycket schematisk prövning där tillstånd nekas enbart i de fall där det är uppenbart att inte tekniska byggregler uppfylls.

### *8.4.3 Möjligheter att avvika från detaljplan eller motsvarande*

I Sverige får bygglov ges för åtgärder som avviker från detaljplaner om avvikelsen är ”liten och förenlig med detaljplanens syfte”.<sup>15</sup> Vad som menas med detta finns utvecklat i förarbeten till lagen.

I merparten av de studerade länderna är grundprincipen densamma som i Sverige, det vill säga planer ska följas men att mindre avvikelser kan accepteras om de inte motverkar planens syfte. Vissa av länderna har i lagtext ställt upp specifika kriterier som måste vara uppfyllda för att avvikelse ska få ske:

- I Danmark finns ett krav på att avvikelser inte får strida mot nationella/regionala intressen.
- I Finland krävs att inte naturmiljön eller den bebyggda miljön påverkas negativt.
- I Norge får inte syftet med planen/bestämmelserna väsentligt åsidosättas och fördelarna måste vara klart större än nackdelarna.
- I Tyskland förutsätts att planens syfte inte motverkas och att avvikelsen kan förenas med angränsande och allmänna intressen.

Frågan om avvikelse från plan uppstår inte på samma sätt i England eftersom de inte har någon formell detaljplan.

#### *Kommentar*

Att mindre avvikelser får ske när det inte motverkar planens syfte är gemensamt för länderna. Vissa länder har ytterligare krav för att avvikelser ska kunna ske.

### *8.4.4 Möjligheter att överklaga*

I Sverige kan bygglov överklagas av den som beslutet angår. Instansordning är samma som för detaljplaner. Dvs. det kan överklagas till länsstyrelsen, vidare till mark- och miljödomstol och om prövningstillstånd läm-

---

<sup>15</sup> Om åtgärden avses pågå en begränsad tid så kan ett tillfälligt bygglov lämnas i högst fem år (med maximal förlängning till sammanlagt tio år).

nas till Mark- och miljööverdomstolen.<sup>16</sup> Överklagande kan inte ske för frågor som redan är avgjorda i detaljplanen.

I de studerade länderna är det vanligast med en reglering liknande som det svenska systemet dvs. den som har intresse i beslutets utfall<sup>17</sup> har rätt att överklaga om beslutet påverkar denne negativt. Normalt sett går det dock inte att överklaga frågor som redan är avgjorda i plan. England utmärker sig genom att den enda som kan överklaga planning permission är byggherren själv.

För respektive land är instansordningen i princip identiskt som för planer. Det innebär att länderna har skillnader i hur många instanser som överklagande kan ske. Från att det enbart avgörs en gång av högre instans (Danmark, England, Norge) till att det behöver prövningstillstånd för att gå vidare (Finland) till att det finns flera instanser som kan pröva frågan (Sverige, Tyskland<sup>18</sup>).

#### *8.4.5 Tidsaspekter*

##### *Tidsfrister*

I Sverige ska ett bygglov handläggas och beslutas inom tio veckor från det att ansökan är komplett. Kommunen kan, när det behövs på grund av utredningar i ärendet, förlänga tiden med högst tio veckor. Ett beviljat bygglov gäller förutsatt att åtgärderna påbörjas inom två år och avslutas inom fem år från den dag då lovet vann laga kraft.

För några av de studerade länderna finns tidsfrister som är mellan åtta veckor (England<sup>19</sup>) och tolv veckor (Norge) för handläggningen av tillstånd.

Giltigheten på tillstånd är i de studerade länderna beroende av att arbetet ska påbörjas inom en viss tid (1-3 år) och antingen avslutas inom viss tid (Sverige, Finland) eller pågår utan att avbrytas mer än en viss tid (Norge

---

<sup>16</sup> Samt i vissa fall även vidare till Högsta domstolen

<sup>17</sup> Var gränsdragningen går för intresse i saken går och om denna gränsdragning skiljer sig mellan länderna avses fördjupas i senare studier.

<sup>18</sup> För byggtillstånd har Tyskland tre instanser emedan de för planer enbart har två.

<sup>19</sup> England har olika tidsfrister beroende på projektets storlek. Mindre projekt ska beslutas inom åtta veckor och större projekt inom tretton veckor.

och Tyskland). I England är ett *planning permission*, giltigt förutsatt att byggandet påbörjas inom tre år. Där finns dock möjligheter att besluta om annan giltighetstid i samband med beslut om *planning permission*.

#### *Tidsåtgång*

På samma sätt som man ska vara försiktig att göra jämförelser av faktisk tidsåtgång för prövning av planer ska man vara försiktig med att jämföra tidsåtgång för prövning av tillstånd eftersom det kan skilja sig materiellt vilken prövning som ska ske. Med det i åtanke kan det konstateras att i Norge och Danmark har en genomsnittlig handläggningstid på 5-6 veckor, men att det finns stora skillnader mellan olika kommuner.. I England beslutas merparten av de s.k. *planning permission* inom tidsfristerna på åtta respektive tretton veckor.

#### *Kommentar*

Ska man jämföra tidsfrister för handläggning av tillstånd måste man, på samma sätt som för faktiskt tidsåtgång, ha i åtanke att det kan skilja sig mellan länderna vilka frågor som myndigheterna ska pröva under handläggningen. Om det prövningen enbart innebär en schematisk kontroll över exempelvis föreslagen hushöjd gentemot en tidigare fastställd hushöjd i plan bör processen vara markant snabbare än när prövningen omfattar många avvägningar mellan olika intressen och kontroll av komplicerade tekniska egenskaper.



## 9 Slutkommentar

”Was ist los in Schweden?”, vad är fel i Sverige? lär den tyske bostadsministern ha frågat den svenske bostadsministern Stefan Attefall när denne i samband med ett studiebesök i Tyskland berättat att ett svenskt planärende kunde ta 8-10 år.<sup>1</sup>

Långa prövningar/processer är ett av de problem som motiverat pågående arbeten med att reformera PBL och senaste tiden har flera utredningar med intressanta förslag presenterats. Flera förslag från dessa utredningar jämförs i det här avslutande kapitlet med förhållandena i de länder som studerats i rapporten.

Dessutom ges förslag till förändringar där det mot bakgrund av finns möjligheter till utveckling av den svenska lagstiftningen.

### 9.1 Vilken inverkan har översiktsplaneringen på kommande beslut?

I Danmark, Finland, Norge och Tyskland får inte den efterföljande detaljplaneringen strida mot översiktsplaneringen. I England krävs *material considerations* för att inte följa översiktsplaneringen.

Bland de studerade länderna är Sverige alltså det enda land där en kommun utan inskränkningar kan frångå översiktsplanen. Detta trots att den svenska översiktsplanen till sitt omfång och sin utformning till stora delar liknar de övriga studerade ländernas översiktliga planer.

Här är det intressant att koppla till Plangenomförandeutredningen<sup>2</sup> som har betonat att större tyngd bör läggas vid översiktsplaneringen. Plangenomförandeutredningen lämnade förslag om att införa en speciell sorts översiktsplan, en s.k. områdesplan.<sup>3</sup> Förslaget innebär att detaljplan i vissa fall kan avvaras och att större projekt kan prövas genom enbart bygglov inom områden med en gällande områdesplan. Kommunen har dock enligt förslaget möjlighet att kräva detaljplan även inom område

---

<sup>1</sup> Elina Blom Westergren, ”Stefan Attefall tar emot plangenomförandeutredningen.”

<sup>2</sup> Dir. 2011:104 och Dir. 2012:114

<sup>3</sup> SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*, s. 191–290.

med en gällande områdesplan. Detta gäller för byggnadsverk som är beroende av en allmän plats eller då att detaljplan behövs med hänsyn till fastighetsrättsliga förhållanden.

Ser man till plangenomförandeutredningens förslag kan områdesplanens rättsliga status först tyckas vara något oklar. I plangenomförandeutredningen poängteras att områdesplanen inte är bindande och att inget hindrar att lov ges för annan utformning eller användning om det enskilda intresset väger tyngre än de allmänna intressena. Samtidigt sägs att åtgärder som strider mot områdesplanens riktlinjer utlöser detaljplanekravet, i vart fall när riktlinjerna berör statliga intressen.

Plangenomförandeutredningens resonemang kring detta är att översiktsplanen (och därmed områdesplanen) i första hand är en överenskommelse mellan stat och kommun om markanvändning. De menar att arbetet skulle bli alltför tunggrott om även enskilda intressen skulle tas med i avvägningen.

Denna lösning, att områdesplanen är bindande för att större projekt med omgivningspåverkan ska kunna prövas utan detaljplan, liknar övriga studerade länder där översiktsplaneringen är bindande i ett visst avseende för kommande beslut. Vad som däremot saknas i plangenomförandeutredningens förslag är ett tydligt *incitament för kommunen att inte kräva detaljplan i "onödan"*.

För att aktörer, exempelvis en kommun, ska förändra sitt beteende när det sker ändringar i lagstiftningen krävs det incitament, i annat fall kommer de om möjligt fortsätta som tidigare.<sup>4</sup> Frågan är alltså om införandet av områdesplanen skulle medföra någon förändring gentemot arbetet med fördjupade översiktsplaner och dagens efterföljande detaljplaner. Dvs. kommer kommunerna att nyttja möjligheterna att inte upprätta detaljplaner? Här kan man jämföra med de möjligheter som finns i Sverige idag att förenkla processen genom att slopa bygglovplikt i detaljplan vilket har nyttjats endast i liten utsträckning.

---

<sup>4</sup> Buitelaar, Galle, and Sorel, 2011, "Plan-led Planning Systems in a Development-led Practices: An Empirical Analysis into the (lack of) Institutionalisation of Planning Law."



## 9.2 Detaljplaners funktion

En svensk detaljplan beskrivs som bindande. Beteckningen bindande kan skapa missförstånd eftersom bindande kan innebära allting från att något kan verkställas med tvång<sup>5</sup> till att vara bindande för någon part<sup>6</sup>. När något betecknas som bindande uppkommer alltså frågor om bindande för vem och bindande på vilket sätt.

Den svenska detaljplanen är bindande på så sätt att den dels grundar en rätt att få genomföra planen under en viss tid och dels att planen måste följas. Dvs. det går inte att bygga något annat utan att ändra planen. Rätten att bygga i enlighet med plan gör projekteringen mindre riskfylld då byggherren vet att denne kommer få bygga. Denna rätt att få bygga det som står i plan och att planen måste följas är vad som avses med bindande i nedanstående diskussion.

I diskussioner om plan- och tillståndssystem är förutsägbarhet och projekteringsstrygghet viktigt. En bindande plan som i detalj reglerar utformningen innebär att det i praktiken bara finns ett möjligt hus att bygga på platsen. Fördelen är förutsägbarheten och att den efterföljande prövningen i princip kan avvaras. Nackdelen med sådana planer är att de snabbt blir föråldrade och att förändringar i marknaden eller byggteknik kan göra att det huset som planen tillåter inte längre är önskvärt. Eftersom planen är bindande måste i sådant fall planen ändras för att ett annat hus ska kunna uppföras varpå processen börjar om igen.

Utan en bindande plan skulle projekteringen kunna ske för exakt det projekt som byggherren vill genomföra och ändringar i marknaden, byggteknik etc. riskerar inte att bli problem p.g.a. att en tidigare fastlagd plan har bestämmelser som har blivit föråldrade men ändå måste följas. Nackdelen med ett system där det inte finns någon garanterad byggrätt är dock att projektering sker på egen risk där risken är stor för s.k. förgävesprojektering.<sup>7</sup>

En grov ramverksplan å sin sida som med bindande verkan reglerar de viktigaste frågorna och grundar en byggrätt ger däremot en säkerhet ge-

---

<sup>5</sup> Exempelvis en plan som gör det möjligt att lösa in mark.

<sup>6</sup> Exempelvis att en kommun har skyldighet att bevilja bygglov om planen följs.

<sup>7</sup> Dvs. projektering för projekt som sedan inte får genomföras

nom att byggherren vet att byggande kan ske och ungefär hur projektering ska ske.

En total avsaknad av planinstrument/beslut som under viss tid garanterar byggrätt torde alltså resultera i stora osäkerheter för investerare, men samtidigt kunna leda till ett snabbare mer flexibelt system. Nackdelen med planer som både kommun och byggherrar måste följa är att de skapar inlåsnings effekter. Är processen att ändra/upprätta planer dessutom tidskrävande blir effekterna av inlåsnings effekterna större. En plans inlåsnings effekter beror på hur detaljerad planen är och tidsåtgången för processen beror på hur omfattande utredningar samråd etc. som måste genomföras.

En studie som har undersökt olika plansystem med utgångspunkt att ge alternativ till det brittiska systemet har kommit fram till behovet av balans mellan flexibilitet och förutsägbarhet i planerna. I praktiken visade det sig att i länder med legalt bindande detaljplaner (exempelvis Tyskland) fanns ett behov av större flexibilitet och i de länder som saknade legalt bindande detaljplaner (såsom Storbritannien) fanns önskemål från vissa håll att skapa sådana för att få större förutsägbarhet.<sup>8</sup>

### 9.3 Prövning i ett eller flera steg?

I de studerade länderna är det vanligast att projekt prövas med en flerdelad prövning, i likhet med Sveriges *detaljplan* och *bygglov*. Samtidigt har flera länder möjligheter till prövning i ett samlat steg.

I Tyskland, där huvudregeln är prövning med detaljerad plan och tillstånd, finns möjligheter att under vissa förutsättningar genomföra relativt stora projekt utom plan genom prövning direkt vid ett tillståndsförfarande förutsatt att projektet anpassas till omgivningen.

Plangenomförandeutredningen har lämnat förslag på flera förändringar som innebär att projekt kan prövas i ett steg. För områden där detaljplan upprättas föreslås att bygglovsbefrielse ska råda som huvudregel. Där detaljplan saknas föreslås möjligheter att pröva projekt direkt med bygg-

---

<sup>8</sup> Allmendinger & Ball, 2006, *New Horizons Research Programme. Rethinking the Planning Regulation of Land and Property Markets Final Report*. Länderna som studerades var Tyskland, Nederländerna och Spanien

lov utan föregående detaljplan om det finns en gällande områdesplan (se ovan under avsnitt 9.1).<sup>9</sup>

Det torde finnas projekt, exempelvis projekt med få inblandade byggherrar där projektets utformning är klar redan innan detaljplaneläggning påbörjas, som är lämpliga att pröva i ett enda steg efter ansökan från byggherre. En sådan prövning innebär på intet sätt att den offentliga kontrollen över byggande försvinner. Samtidigt torde det finnas situationer, exempelvis ett villaområde med många olika byggherrar, där det är mer lämpligt att göra prövningen i flera steg.

Mot bakgrund av vad som redovisas i denna rapport om förfaranden i andra länder förefaller plangenomförandeutredningens förslag om ett *mer flexibelt prövningssystem* där prövning kan ske i flera steg (villaområden) eller i ett steg (stadsbyggnadsprojekt) rimligt.

#### 9.4 När måste en detaljplan upprättas?

Det norska systemet ger möjligheter till *områderegulering* följt av *detaljregulering* och ett vanligt *byggetillatelse*. När en sådan uppdelning sker har byggherren rätt att lämna förslag till *detaljregulering* som kommunen då måste pröva.

I Tyskland finns möjligheter att genomföra relativt omfattande projekt utan detaljplan förutsatt att det inte finns någon befintlig plan och projektet anpassas till omgivningen.

Det engelska systemet har inte någon formell detaljplan utan där är huvudregeln att prövningen sker i ett steg i form av *planning permission*. I England finns dock möjlighet att vid behov dela upp prövningen i två steg. Då prövas vissa övergripande frågor i ett *outline planning permission*. Det finns dock ingen skyldighet att dela upp en ansökan utan det är byggherren som, om denne vill dela upp processen i flera steg, börjar med att ansöka om *outline planning permission*.

Plangenomförandeutredningen föreslår att införa en s.k. områdesplan vilken enligt huvudregeln medför att detaljplan inte behövs. Dvs. att ett projekt då prövas i en enstegsprövning genom bygglov men att det vid

---

<sup>9</sup> SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*

behov ska kunna prövas både med detaljplan och bygglov. Ett förslag som har likheter med delar av Englands, Norges och Tysklands system.

Enligt förslaget förutsätts dock att en detaljplan upprättas om kommunen ska ansvara för allmän plats. Här kan, delvis, ifrågasättas vilken förändring som det här ger gentemot idag då i princip all bebyggelse är beroende av allmän plats som enligt huvudregeln kommunen ska vara ansvarig för. Utredningen skriver att i exploatörsfallen kan detta lösas utan detaljplan med hjälp av ett civilrättsligt avtal men att i övriga fall krävs en detaljplan, som i vart fall omfattar de allmänna platserna.

Förslag lämnas även att där detaljplan har upprättats ska merparten av de frivilliga planbestämmelserna upphöra att gälla efter att planens genomförandetid utgått. I dessa fall kan ny bebyggelse prövas med bygglov om den ”anpassas till omgivningens stil, karaktär, byggnadsstruktur och mått”.<sup>10</sup> Det vill säga att efter det att genomförandetiden har gått ut krävs det inte alltid en ny detaljplan för att bygga annorlunda än gällande detaljplan. Denna lösning går att jämföra med möjligheterna i tyskland att inom urbana områden genomföra även större projekt utan detaljplan.

Sammanfattningsvis förefaller båda plangenomförandeutredningens förslag rimliga mot bakgrund av jämförelsen med de studerade länderna. Det finns situationer när en detaljplan behövs men det finns också situationer när den bör kunna avvaras.

### *9.5 Vad bör kunna regleras i detaljplaner?*

Att i lag föreskriva vad som får regleras ökar förutsägbarheten. Den tyska/norska lösningen med en förordning som reglerar vilka typer av markanvändningar som kan användas är en intressant idé där det lättare kan utmejslas praxis om vad som är tillåtet för viss angiven markanvändning. På samma sätt kan ett enhetligt bruk göra planer mer lättolkade. Nackdelen med denna lösning är att det kan ge en stelbenthet där planeringen inte kan ta tillräcklig hänsyn till lokala förhållanden. I tillägg till detta kan den framtida samhällsutvecklingen riskera att plansystemet måste ändras/utökas.

Den andra ytterligheten, att tillåta reglering i plan förutsatt att det är lämpligt, men inte styra det materiella innehållet, ger en stor flexibilitet.

---

<sup>10</sup> SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*,

En sådan lösning torde dock lätt skapa en osäkerhet i vad som går att reglera, både från myndigheternas sida<sup>11</sup> men även för fastighetsägare som inte vet exakt vad som kan komma att regleras.

Möjligheterna i Finland och England, att tillåta reglering förutsatt att det är lämpligt, bör dock läsas mot bakgrund av att det finns utarbetad praxis för vad som kan regleras. I engelsk praxis finns exempelvis sex grundläggande kriterier<sup>12</sup> som måste vara uppfyllda för att en reglering ska vara giltig. Ska en sådan lösning införas i Sverige måste stor vikt läggas vid att definiera vilka kriterier som ska gälla vid bedömningen om en reglering är lämplig.

I Tyskland ger lagen en uttömmande lista på möjlig reglering. Dessutom skiljer man tydligt på omfattningen av den kommande tillståndsprovningen beroende på om planen är enkel eller kvalificerad. En plan är kvalificerad om den reglerar; markanvändning, omfattning av byggande och lokala gator/vägar. En kvalificerad plan innebär att den efterföljande provningen sker enbart gentemot (1) planen och (2) nationella tekniska byggregler. Dvs. inte som i Sverige en kompletterande bygglovprovning gentemot lagtext. Om planen är enkel sker provning dels mot planen och nationella byggregler men därutöver ska projektet även provas mot samma lagregler som om området inte omfattades av plan<sup>13</sup>. Det vill säga,

---

<sup>11</sup> Vad är ”lämpligt” att reglera?

<sup>12</sup> De regleringar som avses är de s.k. *planning conditions* vilka måste vara: (1) *Necessary*, nödvändigt för att projektet ska tillåtas; (2) *relevant to planning*, i princip måste det reglera markanvändning bebyggelse eller infrastruktur; (3) *relevant to the development to be permitted*, villkoret får inte avse frågor som saknar samband med det aktuella projektet; (4) *enforceable*, dvs. det måste finnas sanktionsmedel i lagstiftningen som gör det möjligt att villkoret uppfylls; (5) *precise*, det får inte råda någon osäkerhet om hur villkoret uppfylls; (6) *reasonable in all other aspects*; en generalklausul för att undvika oskäliga villkor

<sup>13</sup> Dessa regler skiljer sig beroende på om området klassificeras som *innenbereich* eller *aussenbereich*. Inom *innenbereich* finns bl.a. krav på att projektet till sin omfattning och utformning måste anpassas till omgivningen. I *aussenbereich* kan enbart projekt som är lämpliga att lokalisera till rurala områden tillåtas. Se detaljerad beskrivning under kapitlet om tyskland ang. provning av byggtillstånd.

när en *bebauungsplan* är kvalificerad blir tillståndsprövningen inte lika omfattande.

I Danmark finns möjligheter för kommunen att i plan besluta att ny bebyggelse ska uppfylla nationella byggregler för lågenergihus. En lösning som ger kommunerna möjligheten att lägga ”ribban” för nyproduktion och ändock i någon mening ha enhetliga byggkrav i landet. Byggkravsutredningen i Sverige avrådde nyligen från att införa ett nationellt klassningssystem som ger kommunerna befogenhet att besluta om byggnaders energianvändning. Motiven som nämndes var bl.a. att om ett visst energikrav på nya byggnader bedöms rimligt från samhällets sida borde detta vara ett nationellt krav.<sup>14</sup>

I både Danmark och Norge kan kommunen i respektive motsvarighet till detaljplan reglera att bebyggelse ska anslutas till fjärrvärmenätet. Det är en möjlighet som bör övervägas för att öka möjligheterna att kunna bygga ut fjärrvärme.

## 9.6 Initiering och information om start av planarbete – vad kan förändras?

Det noterades i den sammanfattande jämförelsen att det finns flera exempel där byggherren har rätt att ta det formella initiativet. I Sverige kan byggherren ta initiativ genom att söka s.k. planbesked vilket innebär att kommunen måste pröva om de avser att påbörja planläggning och i sådant fall ge en uppskattning om när. I Norge där prövningen sker i flera steg kan byggherrar lämna förslag till reguleringsplan som kommunen då måste ta upp till behandling. I England är det alltid byggherren som tar initiativ genom att ansöka om s.k. *planning permission*. Det är även byggherren som tar initiativ till att pröva projekt utan en detaljerad plan i Tyskland. Dvs. i både England och Tyskland är det byggherren som tar initiativ till prövning av projekt i ett steg.

Internationellt finns alltså stöd för plangenomförandeutredningens förslag kring områdesplan där projekt i många fall ska kunna prövas utan detaljplan med enbart bygglov efter ansökan av byggherre. Ur internationellt perspektiv finns dock anledning att i sådant fall även stärka planbeskedet

---

<sup>14</sup> SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler*, s. 65–66.

när det finns en gällande områdesplan och kommunen ändå kräver detaljplan. Exempelvis genom att byggherren inom gällande områdesplan har en rätt att få ett planförslag prövat genom sedvanlig planprocess med samråd, granskning och antagande med tydliga kriterier för i vilka fall kommunen kan säga nej till att pröva ett förslag till detaljplan som följer gällande områdesplan.

En annan fråga är om och i så fall hur påbörjande av planarbeten bör offentliggöras. Englands lösning med att annonsera pågående planarbete med skyltar på platsen är en intressant idé. De som påverkas av en plan torde i många fall vara de som besöker platsen ofta och skyltning på platsen kan därmed vara ett bra komplement till kommunens anslagstavla och kungörelse i tidningen. Plangenomförandeutredningen föreslår att ansökningar om bygglov ska anslås på platsen.<sup>15</sup> Det kan dock även finnas anledning att ha samma regler för detaljplaneprocessen.

### 9.7 Hur kan överklagandekedjan förbättras?

I England, Danmark och Norge sker överklagande till en instans där frågan normalt sett slutligt avgörs. I Finland kan överklagande ske till en andra instans men då krävs först prövningstillstånd. D.v.s. andra länder har kortare instanskedjor vid överklagande än vad Sverige har.

Byggkravsutredningen har föreslagit att länsstyrelsen inte ska vara överklagandeinstans i detaljplaneärenden.<sup>16</sup> Plangenomförandeutredningen belyste frågan men gick inte så långt som till ett konkret förslag utan föreslog att frågan om en kortare instanskedja, utan länsstyrelsen, snarast utreds.<sup>17</sup>

Regeringen har tillsatt en utredare som ska se över möjligheten att effektivisera processen för prövning av överklagade beslut enligt PBL<sup>18</sup>. I direktiven framgår att utredaren dels ska se över möjligheterna att över-

---

<sup>15</sup> SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*, s. 47.

<sup>16</sup> SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler*, s. 78–79.

<sup>17</sup> SOU 2012:91, *Ett effektivare plangenomförande*, s. 96–97.

<sup>18</sup> Dir. 2013:2013:53, *Effektivare handläggning av beslut som överklagats enligt plan- och bygglagen*

klaga kommunala beslut enligt PBL dels analysera om instanskedjan för överklagade beslut kan kortas.

Överklagande av byggtillstånd är extra intressant att studera och då i synnerhet i de fall då planen är så detaljerad att byggtillståndet närmast framstår som överflödigt, dvs. de fall där kommunerna i Sverige redan idag skulle kunna avskaffa bygglovplikten. I dessa fall innebär överklagande av byggtillståndet att i princip samma sak kan bli fråga för överprövning två gånger, även om grundprincipen är att i plan avgjorda saker inte får överklagas. I detta sammanhang bör nämnas att plangenomförandeutredningen föreslår att bygglov i normalfallet inte ska krävas när en detaljplan upprättats och vars genomförandetid löper.<sup>19</sup>

Sett till de studerade länderna är det flera länder som har **en** instans för prövning av överklagade planer där frågan normalt sett slutligt avgörs och enbart i vissa speciella situationer<sup>20</sup> kan tas vidare till domstol. Utöver byggkravsutredningens alternativ om att slopa länsstyrelsen i överklagandedekedjan torde det vara rimligt att i den kommande utredningen<sup>21</sup> utreda alternativet att skapa **en enda** instans för avgörande av överklagade detaljplaner och bygglov. En instans där frågan normalt sett slutligt avgörs.

### *9.8 Kan fler tidsfrister införas eller befintliga förkortas?*

Hur lång tid det tar att handlägga tillståndsfrågor är av stort intresse. Långa handläggningstider försenar byggandet och kan medföra stora problem och fördyringar av byggandet. Dessutom ökar risken när osäkerhet råder om tillstånd kommer att beviljas.

År 2007 gjordes en studie över förekomsten av tidsfrister och vad som skedde om dessa inte följdes i plan- och tillståndsprocessen för några länder.<sup>22</sup> I samband med ändringar i lagstiftningen infördes år 2011 tidsfrister för vissa specifika moment i Sverige.

---

<sup>19</sup> SOU 2013:34, *En effektivare plan- och bygglovsprocess*, s. 270 ff.

<sup>20</sup> Exempelvis motsvarande de i Norge där överklagande kan ske om inte överklagandeinstansen är enig i sitt avgörande

<sup>21</sup> SOU 2012:86, *Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler*, s. 78–79.

<sup>22</sup> Kalbro, 2007, *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen*.



Ännu finns ingen samlad nationell uppföljning av vilka effekter dessa tidsfrister har fått på handläggningstider. Uppföljning av tidsåtgången finns däremot före och efter att tidsfrister infördes för handläggning av byggetilladelse i Norge. Denna uppföljning visade att handläggningstiden kraftigt har reducerats.<sup>23</sup>

Med lärdom från detta bör övervägas om det finns fler moment där tidsgränser kan införas, speciellt i samband med att systemen reformeras. I England finns exempelvis en tidsgräns för hela den prövning som myndigheterna gör i samband med sin prövning ett steg, *planning permission*. Skulle en tidsfrist för hela detaljplaneprocessen i Sverige få ner handläggningstiderna eller riskerar det bara att den informella processen blir längre och den formella processen startas senare.

I den här studien noteras att England har ungefär samma tidsgräns för sin prövning av byggprojekt i ett steg, det s.k. *planning permission*, som Sverige har för sin bygglovsprövning där flera viktiga frågor redan kan vara avgjorda i detaljplan. Här finns alltså anledning att fundera på om tidsfristen för den svenska bygglovprövningen inom detaljplan bör kortas.

---

<sup>23</sup> Kommunal- og regionaldepartementet, "Pressemelding Nr.:160/2005 Raskere byggesaksbehandling etter innføring av tidsfrister."



## 10 Post scriptum

Efter att manuset till denna rapport färdigställts och skickats för korrektur har förändringsförslag tillkommit som därmed inte har kunnat behandlas i ovanstående analys men som i sammanhanget bör nämnas. Det handlar om regeringens proposition 2013/14:126, En enklare planprocess samt utredningen SOU 2014:14, Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.

Propositionen en enklare planprocess ska tas upp i riksdagen i slutet av juni och det återstår att se om lagändringarna blir antagna eftersom oenigheter finns mellan de politiska blocken angående om lagförslagen ska antas. Eller som bostadsminister Stefan Attefall uttryckte<sup>1</sup> det vid ett seminarium: Oppositionen arbetar för att försöka stoppa ändringarna.

### 10.1 Detaljplanekravet

Plangenomförandeutredningen föreslog bl.a. införandet av en speciell områdesplan som upphäver detaljplanekravet. Något lagförslag med denna innebörd finns inte. Däremot har det lämnats lagförslag om att minska detaljplanekravet så att det enbart krävs detaljplan för bygglovspflichtiga åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan samt vissa åtgärder i närheten av kemikaliska industrier<sup>2</sup>. Undantag finns även så att detaljplan inte krävs för bygglovspflichtiga åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan om åtgärden har stöd i en aktuell översiktsplan som är förenlig med länsstyrelsens granskningsyttrande. I de situationer som tidigare *krävde* detaljplan *får* kommunen fortfarande kräva detaljplan.

Det är således möjligt för kommunen att kräva detaljplan i samma utsträckning som tidigare men det skulle –i teorin<sup>3</sup>– vara möjligt för kommunen att välja att genomföra stora projekt utan detaljplan!

Författaren noterar att det även i lagförslaget saknas *ett tydligt incitament för kommunen att inte kräva detaljplan i "onödan"* dessutom noteras att den stora frågan kommer, om nuvarande lagförslag införs, bli att avgöra

---

<sup>1</sup> Bofrämjandets vårseminarium 22 Maj 2014, KTH

<sup>2</sup> I båda fallen för att uppfylla krav som följer av EU-direktiv

<sup>3</sup> Exempelvis krävs det då att kommunen på frivillig väg kan förvärva mark för gator och annan allmän plats.

när betydande miljöpåverkan uppkommer. Då kan nämnas att mindre än 4 % av detaljplanerna som antogs i Stockholms län år 2012 bedöms kunna medföra betydande miljöpåverkan så att en miljökonsekvensbeskrivning skulle upprättas.<sup>4</sup>

### 10.2. Upphäva äldre planbestämmelser

När det gäller förslaget om att frivilliga planbestämmelser ska upphöra efter genomförandetiden finns ett lagförslag som inte gått lika långt som plangenomförandeutredningen. Istället föreslås att vissa bestämmelser som avser utformning av byggnader och tomter ska upphöra att gälla samtidigt som förslaget öppnar upp för större avvikelser efter att planens genomförandetid har gått ut förutsatt att åtgärden:

”1. Är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller

2. innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen”<sup>5</sup>

### 10.3 Överklagandekedjan

Den av regeringen tillsatta utredningen som skulle se över möjligheten att effektivisera processen för prövning av överklagade beslut som nämns i avsnitt 9.7 har nu resulterat i en SOU<sup>6</sup> i vilken förslag ligger om att förkorta överklagandekedjan genom borttagande av länsstyrelsen som första instans.

Utredningen avfärdade alternativet att ta bort mark- och miljödomstolarna som instans. Deras tolkning av Europakonventionen är att man är garanterad rätten till prövning i domstol vilket inte skulle bli fallet om mark- och miljödomstolarna tas bort och prövningstillstånd behålls till mark- och miljööverdomstolen.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Jansson Maria and Kilebrand Stina, “Betydande miljöpåverkan? Hur redovisar kommuner sin bedömning om detaljplaner kan medföra betydande miljöpåverkan?”.

<sup>5</sup> Prop. 2013/14:126, *En Enklare Planprocess*.

<sup>6</sup> SOU 2014:14, *Effektiv och rättssäker PBL-överprövning*.

<sup>7</sup> Ibid., s. 63–64.

*10 Post scriptum*

Författaren noterar att om utredningens tolkning är korrekt finns det anledning att i detalj studera hur lösningen med en instans fungerar i Danmark Norge och England och hur (om) dessa system överensstämmer med europakonventionen.

Vad gäller rätten att överklaga förslår utredningen att nuvarande regler behålls.



## Referenslista

### Kapitel 1: Inledning

Bogdan, Michael. 2004. "On the Value and Method of Rule-comparison in Comparative Law." Festschrift Für Erik Jayme (sid. 1233-1242). München

Cullingworth, J. 2006. *Town and Country Planning in the UK. 14th ed.* Routledge. London

European Commission, 1997, *The EU compendium of spatial planning systems and policies*

Farinós Dasí, 2007, *ESPON project 2.3.2. Final Report.*

Healy och Williams, 1993, *European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence*, Urban studies Maj 1993 vol. 30 sid 701-720

Kalbro, Thomas, Eidar Lindgren och Jenny Paulsson. 2012. *Detaljplaner i praktiken - är plan- och bygglagen i takt med tiden?* Trita-FOB-Rapport 2012:1: Kungliga Tekniska Högskolan. Stockholm

Kalbro, Thomas och Lindgren Eidar. 2010. *Markexploatering fjärde upplagan.* Norstedts Juridik. Stockholm

Kalbro, Thomas, och Eidar Lindgren. 2008. *Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister? Kan det norska systemet överföras till svensk lagstiftning?: TRITA-FAT Rapport 4:106* Fastighetsvetenskap, Kungliga tekniska högskolan. Stockholm

Kalbro, Thomas. 2007. *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen? Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland.* TRITA-FAT Rapport 4:98 Fastighetsvetenskap Kungliga tekniska högskolan, Stockholm.

Legrand, Pierre. 1999. "John Henry Merryman and Comparative Legal Studies: A Dialogue." *The American Journal of Comparative Law* 47, no. 1(1999).

Mark Van Hoecke och Mark Warrington. 1998. "Legal Cultures, Legal Paradigms and Legal Doctrine: Towards a New Model for Comparative

*Law.*” International and Comparative Law Quarterly 47 (1998) sid. 495–536.

Nadin och Stead, 2013, *Opening up the Compendium: An Evaluation of International Comparative Planning Research Methodologies*, European Planning Studies, 21:10, sid. 1542-1561

Thornley, A, och Newman, P. 1996. *Urban Planning in Europe. International Force*, National Systems and Planning Projects.

Wahlgren, Peter. 2008. *Lagstiftning. Problem, Teknik, Möjligheter. 3 ed.* Norstedts Juridik. Stockholm

### **Offentligt tryck**

Dir. 2011:100. Översyn av vissa byggfrågor.

Dir. 2011:104. Utredning av bestämmelserna om plangenomförande.

Dir. 2012:114. Tilläggsdirektiv till utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan,

Prop. 1993/84:178 Ändringar i plan- och bygglagen, m.m.

Prop. 2009/10:170. En enklare plan- och bygglag,

Plan- och bygglag (2010:900).

SOU 2005:77. Får jag lov? Om planering och byggande

SOU 2008:68. Bygg - Helt enkelt!?

SOU 2012:86, Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav

SOU 2012:91, Ett effektivare plangenomförande

SOU 2013:34, En effektivare plan- och bygglovsprocess, s. 191–290.

## *Kapitel 2: Sverige*

Fastighetsägarna, 2008, *Fastighetsägarnas kommunundersökning*

Kalbro, Lindgren och Paulsson, 2012, *Detaljplaner i praktiken*

Nationalencyklopedin. Hämtad 23 augusti 2012. “*Stockholm.*” Nationalencyklopedins nätupplaga.



Nationalencyklopedin. Hämtad 23 augusti 2012. "Sverige." Nationalencyklopedins nätupplaga.

PBL-kunskapsbanken. Hämtad 4 oktober 2012. "Om regionplanering - Boverket" <http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Regionplanering/Om-regionplanering/>.

Stockholm Stad. 2010. "Plankarta promenadstaden. Översiktsplan för Stockholm,"

Stockholm Stad. 2005. "Detaljplan för del av fastigheten Skarpnäcks Gård." DP 2005-06473-54

### **Lagstiftning**

Förvaltningslag (1986:223).

Lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar.

Plan- och bygglag (2010:900).

Plan- och byggförordning (2011:338).

### *Kapitel 3: Danmark*

By- og Landskabsstyrelsen. "Vejledning om kommuneplanlægning." Hämtad 9 januari, 2013.  
<http://www2.blst.dk/udgiv/Publikationer/2008/978-87-92256-46-1/html/kap10.htm>.

Dansk byggeri. 2010. *Kommunalt nøl bremser byggeaktiviteten*, [http://www.danskbyggeri.dk/files/billeder\\_og\\_grafik\\_til\\_dokumenter/andre\\_storrelser/presse/kommunalt%20n%c3%b8%20bremser%20byggeaktiviteten.pdf](http://www.danskbyggeri.dk/files/billeder_og_grafik_til_dokumenter/andre_storrelser/presse/kommunalt%20n%c3%b8%20bremser%20byggeaktiviteten.pdf).

European Commission. 2000. *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies: Denmark*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg.

Faxe. "PlanID 1315541, Plan nr=Å-R2,"

Ministry of the Environment. 2007. *Spatial Planning in Denmark*. Frontlinien.

Nationalencyklopedin. Hämtad 19 juni 2012. "Danmark." Nationalencyklopedins nätupplaga

Silkeborg Kommune, 2011, ”Boligområde ved Møllebækken i Silkeborg”  
Lokalplan NR 12-005

Skov- og Naturstyrelsen/Dansk Byplanlaboratorium. 2005. *En Lokalplanundersøgelse*.  
[http://www.byplanlab.dk/projekt/fornyelse/Bilag\\_delrapport4.pdf](http://www.byplanlab.dk/projekt/fornyelse/Bilag_delrapport4.pdf)

### **Lagstiftning**

Byggeloven. LBK nr 1185 af 14/10/2010

Bygningsreglement. BR10

Lov om planlægning. LBK nr 937 af 24/09/2009, 2009.

### *Kapitel 4: Finland*

Esbo kommun, 1997, Generalplan för Esbos norra delar del 1.

[http://www.espo.fi/sv-](http://www.espo.fi/sv-FI/Boende_och_miljo/Planlaggning/Generalplanering/Gallande_generalplaner/Generalplan_for_Esbos_norra_delar_del_I%284958%29)

[FI/Boende\\_och\\_miljo/Planlaggning/Generalplanering/Gallande\\_generalplaner/Generalplan\\_for\\_Esbos\\_norra\\_delar\\_del\\_I%284958%29](http://www.espo.fi/sv-FI/Boende_och_miljo/Planlaggning/Generalplanering/Gallande_generalplaner/Generalplan_for_Esbos_norra_delar_del_I%284958%29)

Finlands Kommunförbund. Hämtad 30 oktober 2012 “*Landskapsförbunden - Kommunerna.net*.”

<http://www.kommunerna.net/sv/kommuner/landskap/Sidor/default.aspx>.

Finnish Environmental Institute (SYKE). Hämtad 31 oktober 2012.

“*OIVA - the Environmental and Geographical Information Service for Experts*” Hämtad och översatt till engelska av Kirsikka Niukkanen

Miljöministeriet. 2003. *Handledning 11 Beteckningar och bestämmelser i generalplaner*. Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen. Helsingfors

Miljöministeriet. 2003. *Handledning 12 Beteckningar och bestämmelser i detaljplaner*. Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen. Helsingfors

Miljöministeriet. 2002. *Handledning Landskapsplanens rättsverkningar*. Miljöministeriet Markanvändningsavdelningen. Helsingfors

Nationalencyklopedin. Hämtad 17 september 2010. “*Finland*.” Nationalencyklopedins Nätupplaga

SLC, 2006, *Markägarens handbok*

[www.hel.fi](http://www.hel.fi). Hämtad 10 oktober 2012. “*Planläggning*.”

[http://www.hel.fi/hki/Ksv/sv/Planl\\_ggning](http://www.hel.fi/hki/Ksv/sv/Planl_ggning).

[www.turku.fi](http://www.turku.fi). Hämtad 10 oktober 2012. "Detaljplanläggning."

<http://www.turku.fi/Public/?contentid=57166&nodeid=11981>.

Åbo, 2011, Teleste, Detaljplan: 30/2010 Diarienummer 11447-2009

### **Lagstiftning**

Kommunallag. 17.3.1995/365

Markanvändnings och bygglagen. 5.2.1999/132

Markanvändnings- och byggförordning. 10.9.1999/895.

### *Kapitel 5: Norge*

Helge Fiskaa. 2011. *Planleggings- Og Forvaltningssystem i Seks Land - Danmark, England, Finland, Nederland, Norge, Sverige*. Skrift 2011:1.

Institutt for byforming og planlegging. Fakultet for arkitektur og biletkunst. Norges teknisknaturvitenskapelige universitet

Herø Kommune, *Reguleringsplan for Hjelmset III*

Kalbro, Thomas, och Eidar Lindgren. 2008. *Plan- och bygglovsprocessen, privata planinitiativ och tidsfrister?: kan det norske systemet overføres till svensk lagstiftning?: TRITA-FAT Rapport 4:106 Fastighetsvetenskap, Kungliga tekniska högskolan. Stockholm*

Kommunal- og regionaldepartementet. 2005 "Pressemelding Nr.:160/2005 Raskere byggesaksbehandling etter innføring av tidsfrister,"

Miljøverndepartementet "Lovkommentar til plandelen i ny plan- og bygningslov."

Miljøverndepartementet, Hämtat 2013-01-28, *Spørsmål og svar til plan- og bygningsloven*

[http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/md/tema/planlegging\\_plan\\_og\\_bygningsloven/planveiledere/sporsmal-og-svar-til-ny-plan--og-bygning/kapittel-12-reguleringsplan-.html?id=597618](http://www.regjeringen.no/mobil/nb/dep/md/tema/planlegging_plan_og_bygningsloven/planveiledere/sporsmal-og-svar-til-ny-plan--og-bygning/kapittel-12-reguleringsplan-.html?id=597618)

Miljøverndepartementet. *Veileder Reguleringsplan - Utarbeiding av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven*. Miljøverndepartementet Publikasjonskode: T-1490

Nationalencyklopedin. Hämtad 21 september 2010. "Norge."  
Nationalencyklopedins nätupplaga.

Oslo kommune. 2009. "Kommuneplanens foreløpige arealdel 2009  
Plankart"

Statistisk sentralbyrå. Hämtad 14 november 2012. "Fysisk planlegging i  
kommuner og fylkeskommuner." <http://www.ssb.no/fysplan/>.

### **Lagstiftning**

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven).  
Lov 2008-06-27-71

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) Lov-  
1967-02-10

### *Kapitel 6: Storbritannien*

Allmendinger, Philip. 2003. "From New Right to New Left in UK Plan-  
ning." *Urban Policy and Research* 21, no. 1 (March 2003): 57–79.  
doi:10.1080/0811114032000062146.

Barker, Kate. 2006. *Barker Review of Land Use Planning: Interim Re-  
port, Analysis*. Her Majesty's Stationery Office. Norwich.

Birmingham City Council. 2012. "Aston, Newtown and Lozells Area Ac-  
tion Plan," <http://www.birmingham.gov.uk/astonaap>

communities.gov.uk. Hämtad 21 december 2010. "Planning paperwork  
to be radically cut back to help communities drive development,"

Department for Communities and Local Government. 2006. "Circular  
11/95: Use of Conditions in Planning Permission."

Department for Communities and Local Government, 2009, *Development  
control statistics 2008-2009: England*

Department for Communities and Local Government. 2010. *Guidance on  
Information Requirements and Validation*.

<http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/1505220.pdf>.

GVA. 2011. *The Localism Act: impacts and opportunities*.

- Moore, Victor. 2010. *A Practical Approach to Planning Law. 11th ed.*: Oxford University Press. New York
- Nationalencyklopedin. Hämtad 22 september 2010. "Storbritannien." Nationalencyklopedins nätupplaga
- National Statistics. Hämtad 5 november 2012. "2011 Census - Population and Household Estimates for England and Wales, March 2011." [http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778\\_270487.pdf](http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_270487.pdf).
- National Statistics. Hämtad 20 november 2012 "Development Control Statistics 2008-09: England" <http://www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/1368876.pdf>
- Office of the Deputy Prime Minister. 2005. *Building Regulations - Explanatory Booklet*. Office of the Deputy Prime Minister. West Yorkshire.
- Planningdrawingsonline.co.uk. 2009. "Samples" <http://www.planningdrawingsonline.co.uk/cms-assets/documents/2774-179973.typicalsmalldevelopment150x150p11.jpg>.
- Planningportal. Hämtad 30 oktober 2012. "Planning Portal - Planning Permission." <http://www.planningportal.gov.uk/planning/planningsystem/planningpermission>.
- Planningportal. Hämtad 2013-01-31 "Full Plans" [www.planningportal.gov.uk](http://www.planningportal.gov.uk)
- The Planning Inspectorate. 2012. "The Planning Inspectorate Statistical Report: England 2010/2011."
- Lagstiftning**
- Planning and Compulsory Purchase Act 2004.
- Regional Development Agencies Act 1998
- Town and Country Planning Act 1990.
- The Town and Country Planning (Local Development) (England) Regulations 2004
- Town and Country Planning (Development Management Procedure) (England) Order 2010

## *Kapitel 7: Tyskland*

Commin, Hämtad 2013-01-31, "BSR Glossaries" [www.commin.org](http://www.commin.org)

Department of the environment, 1989, *Planning Control in Western Europe*

European Commission. 1999. *The EU compendium of spatial planning systems and policies?: Germany*. Office for Official Publications of the European Communities. Luxembourg

F. Schröter. Hämtad 5 november 2012 . "Bebauungsplan.". <http://www.dr-frank-schroeter.de/b-plan.htm>.

Jura-lotse, Hämtad 2013-01-21, *Gemeindliches Einvernehmen nach §36 BauGB*, [www.juralotse.de](http://www.juralotse.de)

Kalbro, Thomas. 2007. *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen?: Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland*. TRITA-FAT Rapport 4:98 Fastighetsvetenskap Kungliga tekniska högskolan, Stockholm.

Larsson, Gerhard. 2006. *Spatial planning systems in western Europe?: an overview*. Washington, DC: IOS Press. Amsterdam

Nationalencyklopedin. Hämtad 22 september 2010. "Tyskland." Nationalencyklopedins Nätupplaga,

Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern. 2010. *Planungshilfen für die Bauleitplanung. Hinweise für die Ausarbeitung und Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen*. Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern. München.

Pahl-Weber, Elke, Dietrich Henckel, Werner Klinge, Petra Lau, Daniel Zwicker Schwarm, Benjamin Rütenik, och Anja Besecke. *Promoting Spatial Development by Creating COMon MINdscapes. Germany*. The Baltic Spatial Conceptshare.

Stadt Kevelaer. 2012. "Flächennutzungsplan Der Stadt Kevelaer."

Wolfgang H.s Schuster. 2008. "Das Recht zu bauen nach § 34 BauGB." Forum der Forschung 21/2008: 87–90.

### Lagstiftning

BauGB - Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509) geändert worden ist

Baunutzungsverordnung BauNVO - Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke. BGBl. I S. 132, 1962.

Musterbauordnung. Fassung November 2002, 2008.

Planzeichenverordnung 1990 - Verordnung über die Ausarbeitung der Bauleitpläne und die Darstellung des Planinhalts. BGBl. 1991 I S. 58, 1990.

Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) - Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19 März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juli 2012 (BGBl. I S. 1577) geändert worden ist.

### Kapitel 8: Jämförelser

Allmendinger, Phil, and Michael Ball. 2006. *New Horizons Research Programme. Rethinking the Planning Regulation of Land and Property Markets Final Report*. Office of the Deputy Prime Minister, London.

Kalbro, Thomas. 2007. *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen? Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland*. TRITA-FAT Rapport 4:98 Fastighetsvetenskap Kungliga tekniska högskolan, Stockholm.

Kalbro, Thomas, Eidar Lindgren och Jenny Paulsson. 2012. *Detaljplaner i praktiken - är plan- och bygglagen i takt med tiden?* Trita-FOB-Rapport 2012:1: Kungliga Tekniska Högskolan. Stockholm

Miljøministeriet, Planstyrelsen. 1992. *Vejledning om planloven* Miljøministeriet, København

## *Kapitel 9 Slutkommentar*

Allmendinger, Phil, och Michael Ball. 2006. *New Horizons Research Programme. Rethinking the Planning Regulation of Land and Property Markets Final Report*. Office of the Deputy Prime Minister, London.

Buitelaar, Galle, och Sorel. 2011. "Plan-led Planning Systems in a Development-led Practices: An Empirical Analysis into the (lack of) Institutionalisation of Planning Law." *Environment and planning A* 2011 sid 928-941

Dir. 2011:104 Översyn om bestämmelserna om genomförande av detaljplan.

Dir. 2012:114 Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av bestämmelserna om genomförande av detaljplan.

Dir. 2013:53 Effektivare handläggning av beslut som överklagats enligt plan- och bygglagen.

Elina Blom Westergren, "Stefan Attefall tar emot plangenomförandeutredningen." Hämtad den 21 augusti 2013.

<http://www.byggahus.se/bygga/stefan-attefall-tar-emot-plangenomforandeutredningen>

Kalbro, Thomas. 2007. *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen? Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland*. TRITA-FAT Rapport 4:98 Fastighetsvetenskap Kungliga tekniska högskolan, Stockholm.

Kommunal- og regionaldepartementet, "Pressemelding Nr.:160/2005 Raskere byggesaksbehandling etter innføring av tidsfrister."

SOU 2012:86, Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav - genom enhetliga och förutsägbara byggregler

SOU 2012:91, Ett effektivare plangenomförande

SOU 2013:34, En effektivare plan- och bygglovsprocess.

## *Kapitel 10 Post Scriptum*

Janson och Kilebrand, 2013, "Betydande miljöpåverkan? Hur redovisar kommuner sin bedömning om detaljplaner kan medföra betydande miljöpåverkan?" Kungliga tekniska högskolan, Stockholm



*Referenslista*

Proposition 2013/14:126 *En enklare planprocess*

SOU 2014:14 *Effektiv och rättsäker PBL-överprövning*