



**KTH Arkitektur  
och samhällsbyggnad**

# Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen

Frankrike, Nederländerna, Norge,  
Storbritannien och Tyskland

Thomas Kalbro

Författare: Thomas Kalbro

Titel: Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen:  
Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland

TRITA-FAT Rapport 4:98

ISSN 0348:9469

ISRN KTH/FV/R-04/98-SE

ISBN 978-91-85783-00-7

© Thomas Kalbro 2007

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

## Förord

Påståendet att ”det är dumt att uppfinna hjulet på nytt” är inte enbart en klyscha. Om nu någon till äventyrs trodde det! Ibland kan det därför ha sina poänger att exempelvis rikta blickarna utanför landets gränser, istället för att sitta på kammaren och fundera. Förhoppningsvis kan denna rapport indikera att så är fallet.

Rapporten har ett klart avgränsat syfte. *Finns det tidsfrister för myndigheters beslut om plan- och byggärenden i andra länder? I så fall – hur är dessa tidsfrister utformade?*

Om det förekommer tidsfrister måste de ses mot bakgrund av ländernas plan- och tillståndssystem, myndighetsorganisation mm. Det innebär att man, inte sällan, snubblar över andra frågeställningar som är intressanta för svensk del. Tyvärr har sådana frågeställningar lämnats därhän. Åtminstone i den här rapporten.

Plan- och tillståndsprocessen är komplicerad i alla länder. Därför kan rapporten, givetvis, inte ge någon fullständig bild av processen. Med detta konstaterande vill jag tacka de personer som undvikit att jag gjort mig skyldig till alltför grova förenklingar.

Vid Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft/Nederländerna, där jag var gästforskare under hösten 2006, vill jag särskilt tacka professor Willem Korthals Altes samt Herman de Wolffe och Jaap Zevenbergen. I *Nederländerna* har jag dessutom fått möjligheten att samtala med projektledare Linda Jansen, plan- och bostadsministeriet (VROM); dr. Wendy Hoven, Vereniging van Nederlandse Projektontwikkeling Maatschappijen (NEPROM); projektutvecklare Henny Gorissen, Volker Wessels Vastgoed, Zoetermeer; samt expert Anton Oudshorn, Rotterdams ”stadsbyggnadskontor” (dS+V). Hur plan- och byggsystemet fungerar i *Frankrike* har beskrivits av professor och fastighetsutvecklingskonsult/Logiville Thierry Vilmin; professor Vincent Renard, École Polytechnique; directrice Caroline Gerber, ADEF/Études Foncière; M. Chiffre och M. Courtois, Administration du Droit des Sols, Ville Asnières-sur-Seine. Regelsystemet i *Norge* har belysts och kommenterats av professor August Røsnes, institutt for landskapsplanlegging, Universitetet for Miljø- og Biovitenskap, Aas. Vilka förutsättningar som gäller i *Storbritannien* har klargjorts av professor Greg Lloyd, Department of Civic Design, Univer-

sity of Liverpool. Lagstiftningen i *Tyskland* har kommenterats av professor Gerd Schmidt-Eichstaedt, Bau- und Planungsrecht, Technische Universität Berlin.

I Sverige har en referensgrupp kommit med värdefulla synpunkter på rapportens uppläggning och innehåll. Det är Björn Hedlund, bolagslantmätare, JM AB (sammankallande och ordförande); Anders Behring, bolagsjurist, Skanska; Jan-Erik Bengtsson, affärsutvecklare, Skanska; Hans Bergqvist, entreprenadspecialist, Riksbyggen; Ola Karlsson, chef Affärsutveckling, NCC; Zdravko Markovski, affärsenhetschef, JM AB; Gunnar Mongård, utredningschef, HSB ProjektPartner; Johan K Nilsson, bolagsjurist, Peab; Freddie Norvell, vice VD, Besqab; Kjell Wedin, utredningschef, Riksbyggen; samt Emma Willcox, civilingenjör/lantmäteri, Riksbyggen.

Sist men inte minst, ett tack till dem som gjort projektet ekonomiskt genomförbart. Det är huvudfinansiären Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond (SBUF) och medfinansiärerna Besqab AB, HSB, JM AB, NCC, Peab, Riksbyggen, Skanska samt Onderzoeksinstituut OTB, Delft.

Stockholm i februari 2007

*Thomas Kalbro*

## Innehållsförteckning

1 Inledning .....	1
Bakgrund .....	1
Rapportens frågeställningar .....	3
Projektinitiering i relation till olika plan- och tillståndssystem .....	5
Metodfrågor .....	6
Rapportens disposition .....	8
2 Sverige .....	9
Offentlig kontroll av byggandet .....	9
Prövning och initiativrätt till bebyggelseprojekt .....	10
<i>Prövningen enligt PBL</i>	
<i>Initiativrätten i PBL</i>	
Upprättande av detaljplaner .....	13
Tidsfrister i plan- och bygglagen .....	15
Detaljplaneprocessens tidsåtgång .....	16
3 Frankrike .....	19
Myndighetsstruktur .....	19
Plan- och tillståndssystem .....	20
<i>Schéma Directeur</i>	
<i>Plan Local d'Urbanisme, PLU</i>	
<i>Byggtillstånd – Permis de Construire</i>	
Initiering och prövning av byggprojekt .....	22
<i>Fall 1 – projektet överensstämmer med PLU</i>	
<i>Fall 2 – projektet kräver en ändring av PLU</i>	
Kommentarer .....	24

4 Nederländerna .....	25
Myndighetsstruktur .....	26
Plan- och tillståndssystem .....	26
<i>Övergripande planer</i>	
<i>Bestemmingsplan</i>	
<i>Byggtillstånd - Bouwvergunning</i>	
Initiering och prövning av byggprojekt .....	29
<i>Fall 1 – projektet överensstämmer med planen</i>	
<i>Fall 2 – planen ska fördjupas</i>	
<i>Fall 3 – projektet strider mot planen</i>	
Ny lagstiftning 2008 .....	31
Kommentarer .....	32
5 Norge .....	35
Myndighetsstruktur .....	35
Plan- och tillståndssystem .....	36
<i>Kommuneplanen</i>	
<i>Detaljplaner</i>	
<i>Byggtillstånd - Byggetillatelse</i>	
Initiering och prövning av byggprojekt .....	39
<i>Upprättande av en regleringsplan</i>	
<i>Upprättande av en bebyggelseplan</i>	
<i>Beslut om byggetillatelse</i>	
<i>Vad händer om tidsfrister överskrids?</i>	
Kommentarer .....	43
<i>Utbyggingsavtaler - exploateringsavtal</i>	
6 Storbritannien .....	47
Myndighetsstruktur .....	47
Plan- och tillståndssystem .....	48
<i>Development Plans</i>	
<i>Byggtillstånd – Planning Permission</i>	
Initiering och prövning av byggprojekt .....	50
<i>Överklagande av beslut om planning permission</i>	
Kommentarer .....	53
<i>Finansiering av infrastruktur</i>	

7 Tyskland .....	55
Myndighetsstruktur .....	56
Plan- och tillståndssystem .....	56
<i>Flächennutzungsplan</i>	
<i>Bebauungsplan</i>	
<i>Byggtillstånd - Baugenehmigung</i>	
Initiering och prövning av byggprojekt .....	59
<i>Upprättande av en Bebauungsplan</i>	
<i>Ansökan och beslut om Baugenehmigung</i>	
Kommentarer .....	61
8 Jämförelser mellan länderna .....	63
Plan- och tillståndssystem .....	63
Förekommer tidsfrister? .....	66
Hur är tidsfristerna utformade? .....	67
Konsekvenser om tidsfrister överskrids? .....	69
9 Tidsfrister även i Sverige? .....	71
Varför tidsfrister? .....	72
<i>Tidsfrister ger kortare beslutsprocesser?</i>	
<i>Tidsfrister ger mer förutsägbara beslutsprocesser?</i>	
Tidsfrister – faktorer att beakta? .....	73
<i>Vad ska tidsfristerna avse?</i>	
<i>En eller flera tidsfrister?</i>	
<i>Hur långa ska tidsfristerna vara?</i>	
<i>Fördröjningar som ligger utanför kommunens kontroll?</i>	
<i>Privat initiativrätt?</i>	
<i>Krav på beslutsunderlag i en ansökan?</i>	
<i>Konsekvenser om tidsfrister överskrids?</i>	
<i>Kommunens resurser?</i>	
Lagstiftning eller frivillighet? .....	78
Referenser .....	81

# 1 Inledning

## Bakgrund

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

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

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

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

Osäkerheter kring ett byggprojekt kan naturligtvis aldrig elimineras helt och hållet. Men i en ny situation har byggherrarna, som riskbärare, legitima krav på en rimlig säkerhet och förutsägbarhet i planprocessen.



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

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

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

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

En sådan översyn presenterades 2005 av plan- och byggkommittén.<sup>4</sup> Kommittén fann att tidsramar i och för sig framstår som intressant, men menade samtidigt att det finns problem förknippade med tidsfrister. Och kommittén gjorde slutbedömningen att tidsfrister *inte* bör införas i lagstiftningen.<sup>5</sup>

Avsnittet om tidsfrister i kommitténs betänkande är emellertid kortfattat och grundas inte på någon mer omfattande analys. Exempelvis belyses

<sup>1</sup> Needham, B, 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>2</sup> Kalbro och Lind, 2001, *Plan- och byggprocessen. Tidsåtgång och kostnader.* Bilaga 1 i rapport 2001/02 :RR8 från Riksdagens Revisorer.

<sup>3</sup> *Plan- och byggprocessens längd.* Rapport 2001/02:RR8 från Riksdagens Revisorer.

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

<sup>5</sup> Plan- och byggkommitténs överväganden behandlas mer utförligt i kapitel 2.

inte hur andra EU-länder ser på tidsfrister i planprocessen. En sådan belysning torde ha sitt givna intresse mot bakgrund av bl.a. regeringens budgetproposition 2006. Där sägs att ”en snabbare planprocess och fler aktörer, inte minst från andra länder inom Europeiska Unionen, är av stor betydelse för utvecklingen mot sundare och effektivare bostads- och byggmarknader”.<sup>6</sup>

## Rapportens frågeställningar

Rapportens huvudsyfte är att undersöka *lagreglerade* tidsfrister för handläggningen av plan- och byggprojekt i andra länder. Det är då flera grundläggande frågeställningar som är av intresse.

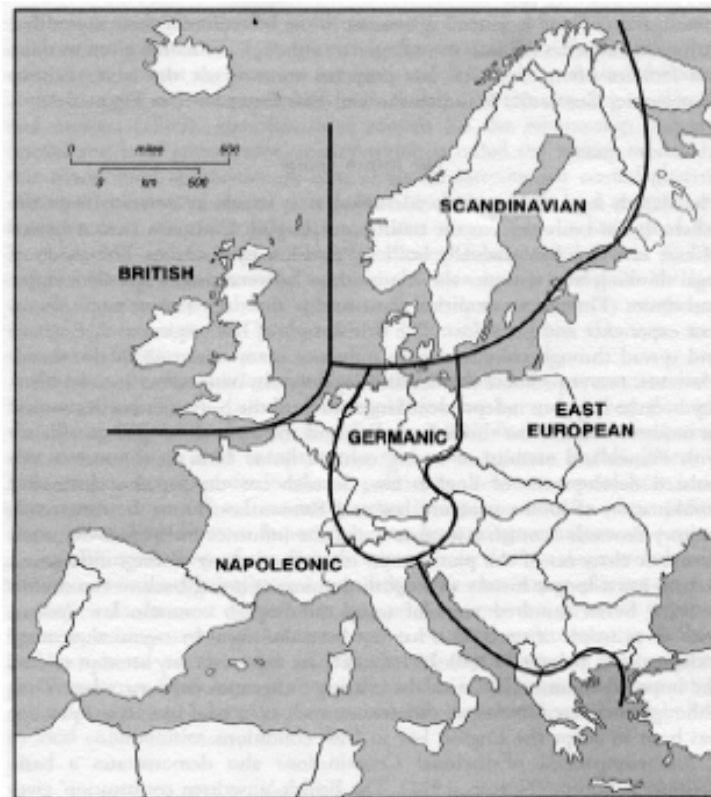
- Finns det – överhuvudtaget – sådana tidsfrister?
- I så fall: Vilka tidsgränser är det fråga om?
- Hur är tidsfristerna relaterade till plan- och tillståndssystemet?
- När – och under vilka förutsättningar – börjar tidsfristen att löpa?
- Vad blir konsekvensen av att en myndighet överskrider en uppsatt tidsgräns?

De länder som studerats är *Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien* och *Tyskland*. Dessa länder uppvisar skillnader vad avser lagstiftningstradition, myndighetsstruktur, planeringsförutsättningar, utformning av plan- och tillståndssystem, synen på privat planering och ”förändringsbenägenhet”.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Utgiftsområde nr. 18, s. 43.

<sup>7</sup> 1993 gjorde *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau* en omfattande jämförelse av dessa länder (exkl. Norge); *Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich*. Av undersökningen framkommer några grundläggande likheter och skillnader mellan länderna. (1) Förändringsbenägenheten vad avser plan- och tillståndssystemen har varit störst i Frankrike och Storbritannien, medan förutsättningarna i Nederländerna och Tyskland varit stabila. (2) ”Privata planer” har varit ovanliga i Nederländerna och Tyskland medan det privata initiativet är helt övervägande i Storbritannien. Frankrike intar här en mellanställning. (3) När det gäller planernas betydelse för byggande och fastighetsmarknad spelar planerna en mycket stor roll i Nederländerna och Tyskland, medan det är det slutliga byggtillståndet som är av intresse i Storbritannien. Även här har Frankrike en mellanställning.

De västeuropeiska plan- och tillståndssystemen kan delas in i fyra huvudgrupper: den skandinaviska, den germanska, den napoleonska och den brittiska gruppen.<sup>8</sup> Dessa grupper är alltså representerade i det urval av länder som gjorts.



<sup>8</sup> Thornley, A & Newman, P. 1996. *Urban Planning in Europe. International force, national systems and planning projects*. Routledge.

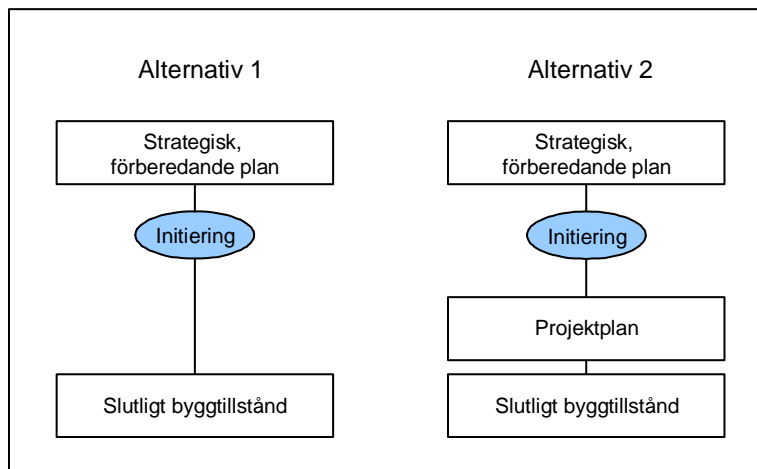
## Projektinitiering i relation till olika plan- och tillståndssystem

Frågeställningar som rör plan- och tillståndssystemen i de olika länderna är bl.a:

- Hur ser plan- och tillståndssystemet ut? Vem fattar besluten?
- I vilket skede – i förhållande till plan- och tillståndssystemet – initieras ett byggprojekt.

Utgångspunkten i rapporten är att studera tidsgränser för myndighetsbeslut *efter det att ett byggprojekt har initierats*.

Var initieringsskedet ligger i förhållande till efterföljande beslut är beroende på hur plan- och tillståndssystemen är utformade i de olika länderna. Två principiellt olika alternativ kan då urskiljas:



*Alternativ 1* innebär att ett byggprojekt baseras på en strategisk plan. Denna plan är ”framåsyftande” och görs utan detaljkännedom om de specifika projekt som sedermera kommer att initieras. Planen innehåller alltså övergripande bestämmelser/riktlinjer för t.ex. markanvändning, infrastruktur och byggrätt. Den detaljerade prövningen av byggprojektet måste därför göras i samband med ansökan om slutligt byggtillstånd.

*Alternativ 2* kan exemplifieras med det svenska PBL-systemet. Initieringen av bebyggelseprojektet sker mot bakgrund av en övergripande plan, översiktsplanen. Därefter måste en detaljplan upprättas och slutligen ges bygglov. I detta system är detaljplanen vanligen en "skräddarsydd" *projektplan*, som är direkt utformad med hänsyn till det aktuella byggprojektet.<sup>9</sup> Planen utgör således en del av den tillståndsprövning som ska göras för det aktuella projektet.

Eftersom rapporten koncentrerar sig på tidsfrister *efter* projektinitieringen fokuseras intresset på tidsgränser för dels detaljerade projektplaner, dels slutliga byggtillstånd.<sup>10</sup>

## Metodfrågor

Rapporten bygger på litteraturstudier vad avser plan- och tillståndssystem, tidsfrister och "sanktioner" om tidsfrister överskrids. Denna information har sedan kontrollerats och fördjupats med intervjuer.

Bebyggelseprojekt kan vara av mycket varierande slag. Utgångspunkten i rapporten har varit relativt stora bostadsprojekt. Förebilden är ett "typfall", *Årstaberget/Liljeholmen*, med JM AB som byggherre.

Området ligger strax utanför de centrala delarna av Stockholm och utpekats i kommunens översiktsplan som ett "stadsutvecklingsområde". Tillgången till kollektivtrafik är god. Totalt omfattar projektet 300 bostadsrättslägenheter fördelade på dels två lamellhus i fyra våningar, dels sex punkthus i fem/sex våningar.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Detta gäller normalt för större byggprojekt med professionella byggherrar. Men t.ex. vid förnyelse av äldre villa- och fritidsbebyggelseområden med enskilda fastighetsägare, är dock även detaljplanen "framåsyftande". Dvs, planen upprättas utan kännedom om varje enskild fastighetsägars byggprojekt. För en närmare belysning av olika plan- och exploateringsituationer kan hänvisas till Kalbro, 2002, *Markexploatering*.

<sup>10</sup> När markanvändningsplaner upprättas innan ett byggprojekt initieras kan det naturligtvis inträffa att planen blir inaktuell och strider mot det aktuella projektet. Om planen då måste ändras beror bl.a. på om den är rättsligt bindande eller enbart rådgivande, vilka möjligheter det finns att göra avvikelser från planen etc.

<sup>11</sup> Huvudgata och naturmark inom planområdet ska vara allmän plats med kommunalt huvudmannaskap. Vägar och gångstråk som främst betjänar bebyggelsen ska förvaltas av de boende. Enligt exploateringsavtalet ska vägarna vara tillgängliga för allmänheten.

Huvuddelen av marken, 35 000 m<sup>2</sup>, ägdes av byggherren då projektet initierades.



Figur 1.1 Planerad bebyggelse i Årstaberget

### *Tidsfrister för besvärprocessen behandlas inte*

I rapporten behandlas inte eventuella tidsfrister för *domstolsbehandling* av planer och byggtillstånd. I samråd med referensgruppen gjordes bedömningen att besvärprocessen skulle ges lägre prioritet. Det var i första hand den faktiska tidsåtgången i rättsinstanserna som motiverade denna avgränsning. För den totala plan- och byggprocessens tidsåtgång spelar vanligen besvärprocessen en mindre roll.

Det kan illustreras med undersökningar från avd. för fastighetsvetenskap/KTH, där tidsåtgången för besvärsskedet undersökts för de detaljplaner som överklagats i Stockholms län mellan 1998-2003.<sup>12</sup>

Medelvärde för länsstyrelsens ärendebehandling är ca 3 månader och regeringsbehandlingen tar i genomsnitt 7-8 månader. Intressant att notera i sammanhanget är dock, att handläggningstiden är betydligt kortare när

<sup>12</sup> Olofsson, M. & Runhem, M. 2006. *Överklagade detaljplaner i Stockholms län*. Examensarbete, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.

besvär överhuvudtaget *inte* bifalls, jämfört med de planer där någon får bifall till besvär. För länsstyrelsens del är det fråga om en tidsåtgång på en dryg månad respektive sju månader! I regeringsavgörandena är motsvarande siffror fyra månader respektive 14 månader.

Ser man dess siffror i relation till hela initierings-, plan- och besvärprocessen har kanske ”okynnesöverklaganden” ibland fått en oproportionerligt stor tyngd i den allmänna debatten?

## Rapportens disposition

*Kapitel 2* tar upp grundläggande svenska förutsättningar för en analys av tidsfrister i lagstiftningen. Det är motiv för en offentlig kontroll av byggande; bestämmelser om initiativrätt och prövning av bebyggelseprojekt, detaljplaneprocessens utformning, nuvarande tidsgränser för handläggning av plan- och byggärenden samt tidsåtgången i processens olika skeden.

*Kapitel 3-7* beskriver myndighetsstruktur, plan- och tillståndssystem och tidsfrister i de fem undersökta länderna. För att begränsa textmängden har ambitionen varit att, så långt möjligt, hålla sig till rapportens syfte och enbart ta upp faktorer som har betydelse för tidsfrister.

I *kapitel 8* jämförs länderna med avseende på dels plan- och tillståndssystem, dels de olika tidsfrister som är kopplade till systemen.

Slutligen, i *kapitel 9*, diskuteras hur tidsfrister skulle kunna inordnas i det svenska plan- och tillståndssystemet mot bakgrund av de erfarenheter som framkommit i rapporten.

## 2 Sverige

Detta avsnitt behandlar vissa grundläggande frågor som har betydelse för en diskussion om tidsfrister i svensk lagstiftning. Punkter som tas upp i avsnittet är:

- motiv för en offentlig kontroll av markanvändning och byggande
- initiativrätt och prövning av bebyggelseprojekt
- förfarandet vid upprättande av detaljplaner
- tidsgränser handläggning av plan- och byggärenden som i dag finns i PBL
- tidsåtgången i detaljplaneprocessen

### Offentlig kontroll av byggandet

Att offentliga myndigheter ska ha ett avgörande inflytande på markanvändning och byggande är okontroversiellt i det flesta länder, eftersom motiven för offentlig kontroll är mycket starka. Eller för att vända på steken: argumenten för ett system i avsaknad av en övergripande myndighetskontroll är mycket svaga.

Användningen av mark och fastigheter berör inte bara den enskilde byggherren/fastighetsägaren. Det finns alltid en större eller mindre omgivningspåverkan – eller *externa effekter* – av ett byggprojekt. Ett huvudsyfte med planerings- och tillståndslagstiftning är att väga sådana effekter mot den enskilde byggherrens önskemål om att bygga på sin fastighet.

Bebyggelse måste kompletteras med gemensamma anordningar – *infrastruktur* – som grönområden, vägar, vatten- och avloppssystem samt el- och telekommunikationer. Att koordinera enskilt byggande med denna infrastruktur är ett annat centralt motiv för lagstiftning.

Rapporten ifrågasätter inte grunderna för plan- och bygglagstiftningen, dvs. att det är en offentlig uppgift att bestämma *när*, *var* och *hur* bebyggelse ska uppföras. Bestämmelsen i 1 kap. 2 § PBL – att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten – utgör alltså en viktig förutsättning i rapporten.



Dock måste, naturligtvis, lagstiftningens mer detaljerade utformning kontinuerligt utvärderas och omprövas med hänsyn till samhällsutvecklingen.<sup>1</sup> Vilka åtgärder bör vara tillståndspliktiga? Hur bör sambandet mellan planer och tillstånd se ut? Hur bör samordningen ske mellan statlig, regional och kommunal nivå? Hur bör bygg- och exploateringslagstiftning samordnas med t.ex. miljölagstiftning?

## Prövning och initiativrätt till bebyggelseprojekt

Tidsfrister i lagstiftningen har en koppling till byggherrens *rätt att initiera* ett bebyggelseprojekt. Om det finns en sådan initiativrätt kan tidsfrister lämpligen kopplas till ”ansökan om tillstånd”. Om däremot initiativrätten ligger hos plan- och tillståndsmyndigheten måste tidsgränser relateras till tidpunkten för myndighetsbeslutet. Det ligger då i sakens natur att initiativrätten – och därigenom tidpunkten för när en tidsfrist börjar löpa – kan ha betydelse för hur tidsfrister ska utformas.

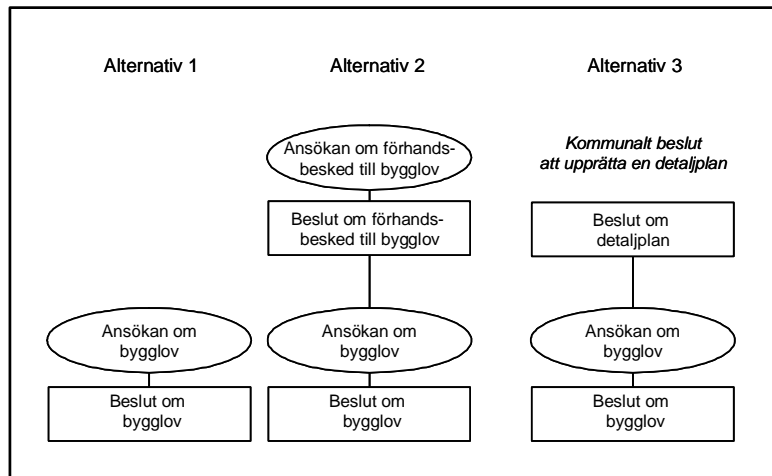
### *Prövningen enligt PBL*

Kommunens prövning av bebyggelseprojekt syftar dels till att bebyggelsen får en lämplig *lokalisering*, dels till att byggnader/anläggningar ges en lämplig *utformning*.<sup>2</sup>

I PBL-systemet kan denna prövning göras på tre olika sätt, vilket figuren på nästa sida illustrerar.

<sup>1</sup> I Sverige har statliga utredningar tillsatts ungefär vart tionde år för att göra en översyn av plan- och bygglagstiftningen i olika avseenden.

<sup>2</sup> Se 2 och 3 kap. PBL. Den tekniska utformningen av byggnader prövas dock i samband med byggnämnan enligt lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk (BVL).



Figur 2.1 Olika prövningsförfaranden i PBL.

#### Alternativ 1

I enklare fall kan lokaliserings- och utformningsprövning ske i ett enda beslut – ett beslut om *bygglov*.<sup>3</sup>

#### Alternativ 2

I andra fall kan det vara nödvändigt att först avgöra om en planerad bebyggelse kan tillåtas på en viss plats. Det kan då fattas ett beslut om *förhandsbesked* till bygglov, som (under två år) är bindande för ett slutligt beslut om bygglov.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Se 8 kap. 12 § PBL.

<sup>4</sup> Se 8 kap. 34 § PBL.

### Alternativ 3

Vid större bebyggelseprojekt måste grundläggande frågor om markanvändning och bebyggelse först prövas genom i en *detaljplan* innan bygglov får beviljas.<sup>5</sup>

### *Initiativrätten i PBL*

När det gäller rätten för en byggherre att få ett projekt prövat enligt PBLs regler finns alltså skillnader mellan dels bygglov och förhandsbesked, dels detaljplaner.

I det första fallet kan en byggherre formellt ansöka om bygglov/förhandsbesked. Kommunen måste då pröva ansökan och besluta om lovet/förhandsbeskedet ska beviljas eller vägras. Detta beslut kan sedan överklagas.

Vid upprättande av detaljplaner finns däremot inte någon *formell rätt* att ”ansöka” om att få en plan upprättad. I praktiken är det visserligen mycket vanligt att byggherrar ”lägger fram förslag” till detaljplaner. Kommunen ska då, enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler, ta ställning till förslaget. Men om kommunen beslutar att *inte* upprätta en plan behöver beslutet inte motiveras med specifika regler i PBL.<sup>6</sup> Och ett sådant negativt beslut kan inte överklagas (med undantag av reglerna för s.k. laglighetsprövning).<sup>7</sup>

Sammanfattningsvis innebär detta att PBL medger en ”privat initiativrätt” vid bebyggelseprojekt som är småskaliga. Men vid större projekt, som kräver detaljplan, ligger det formella initiativet hos kommunen.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> När en detaljplan måste upprättas – detaljplanekravet – regleras i 5 kap. 1 § PBL. Vad detaljplanen ska, och får, innehålla återfinns i 5 kap. 3-7 § PBL.

<sup>6</sup> En allmän motivering av beslutet måste dock finnas, se 20 § förvaltningslagen.

<sup>7</sup> Enligt 10 kap. Kommunallagen. Se 13 kap. 1 § PBL.

<sup>8</sup> Den senaste lagstiftningsdiskussionen om privat initiativrätt till planläggning återfinns i det ursprungliga förslaget till *exploateringssamverkan* (proposition 1981/82:221), som innebar att fastighetsägare kunde ansöka om förrättning hos fastighetsbildningsmyndigheten att få påbörja ett samverkansföretag och att kommunen därefter skulle lämna sitt *medgivande* till att samverkan/detaljplanering, skulle få ske. I det förslag om regler för exploateringssamverkan som senare kom i samband med PBL-reformens införande (prop. 1985/86:2) var det dock privata initiativet borttaget.

## Upprättande av detaljplaner<sup>9</sup>

Detaljplaner ska grundas på ett *program*, såvida det inte är ”onödigt”.<sup>10</sup> T.ex. kan översiktsplanen fylla samma funktion som programmet, särskilt om översiktsplanen har fördjupats för det område som ska detaljplaneras. Om planen innebär en ”betydande påverkan på miljön” ska även miljökonsekvensbeskrivningar/miljöbedömningar göras.<sup>11</sup>

*Samråd* med myndigheter, fastighetsägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och intresseorganisationer ska utmynna i en *samrådsredogörelse* (med de synpunkter som kommit fram under samrådet och hur kommunen har tagit ställning till dessa synpunkter).<sup>12</sup>

Planförslaget ska ställas ut i minst tre veckor. Innan utställningen ska förslaget kungöras (på kommunens anslagstavla och i ortstidningar) och en underrättelse om kungörelsen sändas till fastighetsägare och andra som har ett väsentligt intresse av förslaget.<sup>13</sup> Den som har invändningar mot planen ska lämna *skriftliga synpunkter* till kommunen senast under utställningstiden. Efter utställningen ska kommunen sammanställa synpunkterna i ett *utlåtande*, som ska sändas till dem som inte fått gehör för invändningar mot planförslaget. Om planförslaget revideras väsentligt efter utställningen ska planen ställas ut på nytt.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> Ett centralt syfte med förfarandet att upprätta (ändra eller upphäva) detaljplaner är att ”tredje man” ska garanteras tillgång till information, inflytande och rättssäkerhet.

Om det enbart gällde att reglera relationen mellan *kommun* och *byggherre* skulle plan- och tillståndssystemen kunna hanteras i andra former. Se t.ex. Kalbro, 1992: Tillståndssystem för byggande: Några jämförelser mellan Sverige, Storbritannien och USA. *Lantmäteriidskriften*, 1992:1, s. 28-32.

<sup>10</sup> 5 kap. 18 § PBL.

<sup>11</sup> 5 kap. 18 § PBL. Se även 6 kap. MB.

<sup>12</sup> 5 kap. 20-22 §§ PBL.

<sup>13</sup> 5 kap. 23-27 §§ PBL. Även länsstyrelsen – och grannkommuner som berörs av förslaget – ska meddelas om utställningen.

<sup>14</sup> Om planförslaget är av begränsad betydelse, saknar intresse för allmänheten och är förenligt med översiktsplanen får planen upprättas genom s.k. *enkelt planförfarande* (5 kap. 28 § PBL). Det innebär i huvudsak att skyldigheten att samråda begränsas och att utställningen av planen ersätts av kontakter mellan berörda parter.

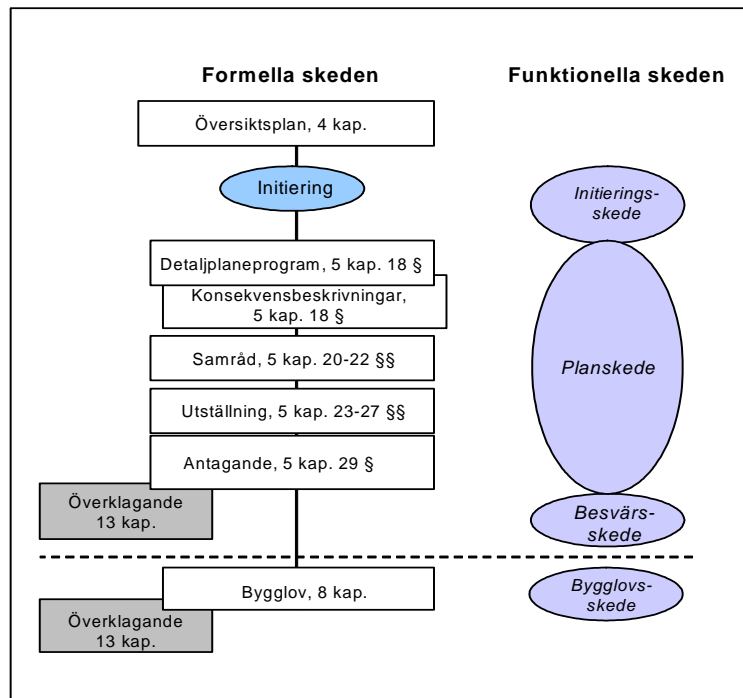
Detaljplaner ska *antas* av kommunfullmäktige, såvida inte planerna är av mindre vikt och saknar principiell betydelse. I det senare fallet får kommunfullmäktige uppdra åt kommunstyrelsen eller byggnadsnämnden att anta planerna.<sup>15</sup> Rätt att *överklaga* en detaljplan har ”den som beslutet angår” och som lämnat skriftliga synpunkter senast under planens utställningstid.<sup>16</sup> Detaljplaner överklagas i första instans till länsstyrelsen – och därefter till regeringen.<sup>17</sup>

Schematiskt kan planprocessens ”formella” och ”funktionella skeden” sammanfattas med figuren på nästa sida.

<sup>15</sup> 5 kap. 29 § PBL.

<sup>16</sup> Överklagande av detaljplaner (och bygglov) regleras i 13 kap. PBL. Vem som har rätt överklaga har inte uttryckligen angivits i PBL, utan det är en generell rätt som följer av 22 § förvaltningslagen.

<sup>17</sup> Regeringen beslut kan överklagas med stöd av lagen om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (1988:205), då någon anser att beslutet strider mot en rättsregel.



## Tidsfrister i plan- och bygglagen

Tidsåtgången i handläggningen av plan- och byggärenden är – med några få undantag – oreglerad i PBL. De tidsfrister som finns är de följande:<sup>18</sup>

- Minitiderna för utställning av förslag till översiktsplan är två månader och utställning av förslag till detaljplan/områdesbestämmelser tre veckor (4 kap. 6–7 §§ och 5 kap. 23 § PBL).
- Om länsstyrelsen ska pröva ett kommunalt antagande av en detaljplan, ska detta beslutas inom tre veckor efter kommunens beslut att anta planen (12 kap. 2 § PBL).
- Kommunen får besluta om anstånd med avgörandet av lov i avvaktan på ny planläggning. Om planärendet inte avgörs inom två år ska

<sup>18</sup> Se SOU 2005:77, s. 818.

byggnadsnämnden avgöra ansökningen ”utan dröjsmål” (se 8 kap. 23 § PBL).<sup>19</sup>

- I samband med rivning kan byggnadsnämnden, i vissa situationer, inom en vecka det att byggnämnan gjorts besluta att anmälan ska kompletteras med en rivningsplan (9 kap. 2 a § PBL).

## Detaljplanprocessens tidsåtgång

En undersökning från Boverket, 2002, omfattar 22 kommuner med varierande förutsättningar och bebyggelsestryck.<sup>20</sup> I denna undersökning är handläggningstiden för en normal detaljplan oftast är mindre än 9 månader. Bostadsplaner i tillväxtregioner har dock i många fall en handläggningstider över 12 månader.

Inom ramen för forskningsprojekt och examensarbeten har avdelningen för fastighetsvetenskap/KTH genomfört flera undersökningar av tidsåtgången i planprocessens olika skeden. Kalbro & Lind<sup>21</sup> visar i en fallstudie att den formella detaljplanprocessen, för ”normala” planer, genomfördes på mellan 1,5 och 3,5 år. Planer för förnyelse förnyelse av äldre villa- och fritidshusområden tog längst tid, 5–10 år, medan projekt med enkla planförfaranden kunde genomföras på ett några månader.

Hessel<sup>22</sup> har, förutom den formella processens längd, även studerat initieringsskedet för drygt 30 detaljplaner som genomförts av JM/Stockholm Saltsjön i Stockholmsregionen. Av studien framgår att tiden för initieringsskedet i genomsnitt var ca 3,5 år och planskedet ca 2 år.

Med Hessels studie som underlag har Sandler<sup>23</sup> undersökt om det finns något samband mellan översiktsplanens detaljeringsgrad och den efterföljande detaljplanprocessens längd. Det har ibland framförts uppfattningen

<sup>19</sup> Motsvarande regler gäller, enligt samma paragraf, för anstånd med lov i avvaktan på expropriationstillstånd.

<sup>20</sup> *Bostadsbyggandet i planeringen*. Rapport, maj 2002.

<sup>21</sup> Bilaga 1, Riksdagens Revisorerers rapport 2001/02 RR:8.

<sup>22</sup> *Var plan har sin tid*. Examensarbete 2003-115, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.

<sup>23</sup> *Översiktsplanens detaljeringsgrad och detaljplanprocessens längd*. Examensarbete 2004-121, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.

att ju mer detaljerade översiktsplaner, ju kortare detaljplaneprocess. Sandler hittar dock inte något sådant samband i sitt undersökningsmaterial.

Graner<sup>24</sup> har studerat 17 detaljplaneprocesser i Stockholms Stad. Den genomsnittliga tidsåtgången – från planbeställning till antagande av planen – var 3,5 år. Det fanns dock skillnader mellan innerstaden och ytterstaden. I innerstaden var genomsnittstiden 5,5 år och i ytterstaden 2,5 år.

Skoglund<sup>25</sup> har undersökt planprocessen i Stockholms Stad och Tyresö kommun. För Stockholms del är det planer inom det s.k. 20K-projektet. Och resultaten indikerar att tidsåtgången generellt sett har reducerats betydligt jämfört med Graners undersökning. Den genomsnittliga planprocessen har tagit ca 2 år. Tyresö uppvisar, bortsett från ”besvärliga” förnyelseområden, kortare handläggningstider. Processen tar ca 1 till 1,5 år. En motsvarande undersökning har gjorts av Mattson & Nilsson i Göteborg, Partille, Malmö och Kristianstad.<sup>26</sup> Den formella detaljplaneprocessen genomförs i samtliga dessa kommuner på, i genomsnitt, drygt 1,5 år.

<sup>24</sup> *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm.* Examensarbete 2005-144, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.

<sup>25</sup> *Bostadsproduktion på privat och kommunal mark.* Examensarbete 2006-155, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.

<sup>26</sup> *Analys av bostadsbyggande och markägoförhållanden i Göteborgs- och Skånerregionen.* Examensarbete 2006-168, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.





## 3 Frankrike

### Myndighetsstruktur

Frankrike, med 63 miljoner invånare på en yta drygt 20 procent större än Sveriges, har fyra administrativa nivåer. Förutom den statliga nivån finns 22 regioner, 96 departement (*départements*) och drygt 36 000 kommuner (*communes*).



Figur 3.1 Regioner och *départements* i Frankrike.  
Källa: <http://en.wikipedia.org/wiki/France>

## Plan- och tillståndssystem<sup>1</sup>

Plan- och tillståndssystemet består av två nivåer som föregår ett slutligt byggtillstånd – *schéma directeur* och *plan local d'urbanisme*.

### *Schéma Directeur*

*Schéma directeur* ska samordna nationella, regionala och kommunala verksamheter. Planen anger huvuddragen i markanvändning och infrastruktur mm.<sup>2</sup> Planen upprättas av flera kommuner som går i samman i, vad som kan karaktäriseras som, ett ”kommunalförbund”.<sup>3</sup> Planupprättandet sker i samråd med staten och regionen.

Planen är rättsligt bindande gentemot myndigheter som ansvarar för t.ex. infrastruktur, men har inte rättsverkan gentemot enskilda byggherrar vad avser byggrätt.

### *Plan Local d'Urbanisme (PLU)*<sup>4</sup>

*Plan local d'urbanisme (PLU)* upprättas av kommunen och ska täcka hela kommunens yta<sup>5</sup>. Planen – med en planeringshorisont på ca 10 år – består av beskrivning och karta i en skala som kan variera mellan 1:2 000 och 1:10 000.

Planen är en ”zonplan” som delar in kommunen i olika användningsområden. För områden med bebyggelse finns ett antal zoner, U<sub>A</sub> - U<sub>X</sub>, med olika bestämmelser om hur bebyggelsen ska regleras.<sup>6</sup> Förutom använd-

<sup>1</sup> De följande avsnitten är baserade på V. Renard & R Acosta, 1993, *Urban Property Markets in France*; T. Vilmin, 1999, *L'aménagement urbain en France. Une approche systémique* samt samtal med ovanstående författare och directrice Caroline Gerber, ADEF/Études Foncière. Vidare har M. Chiffre och M. Courtois, tjänstemän på en förortskommun i nordvästra Paris-regionen – *Ville Asnières-sur-Seine* – intervjuats.

<sup>2</sup> Planeringshorisonten är mellan 10-30 år.

<sup>3</sup> *Etablissement Public de Coopération Intercommunale*.

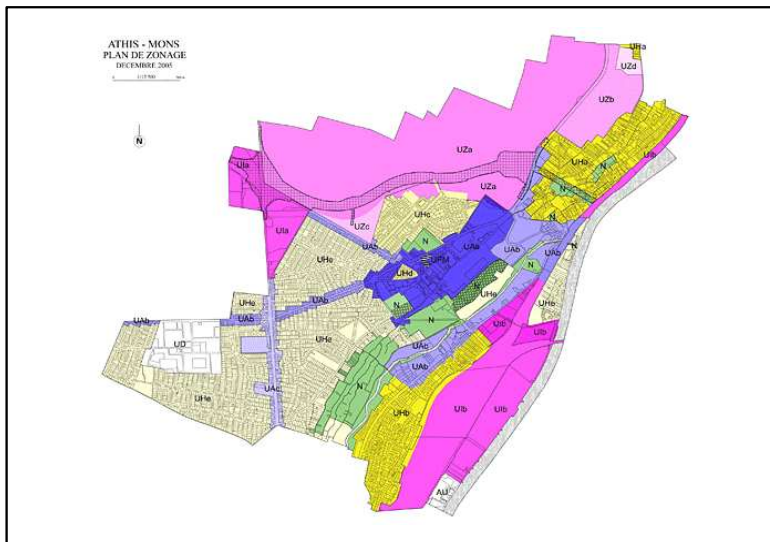
<sup>4</sup> Denna plan kallades tidigare, före år 2000, *Plan d'Occupation des Sols, POS*.

<sup>5</sup> Det praktiska arbetet med planupprättandet sker i småkommuner med hjälp av myndigheter på den nationella nivån. Planen är en förutsättning för att kommunerna självständigt ska få besluta om slutligt byggtillstånd, och huvuddelen av kommunerna upprättar därför planer.

<sup>6</sup> Vad som får regleras är uttryckligen angivet i lagstiftningen, *Code de l'Urbanisme*.

nings sätt anges normalt exploateringsgraden, dvs. förhållandet mellan byggrätt och tomtyta (*coefficient d'occupation du sol, COS*).

Den byggrätt som ges i *PLU* är rättsligt bindande för efterföljande byggtillstånd. Det finns dock en typ av zon som inte automatiskt ger byggrätt, nämligen områden för "framtida bebyggelse/urbanisering" (*AU, zone a urbanisme*). I dessa områden måste först *PLU* ändras/kompletteras för att en rättsligt bindande byggrätt ska uppstå (se nedan).



Figur 3.2 *PLU* för Ville Athis-Mons.  
Källa: [www.mairie-athis-mons.fr](http://www.mairie-athis-mons.fr)

### *Byggtillstånd – Permis de Construire*

På grundval av *PLU* fattar kommunens beslut om byggtillstånd.<sup>7</sup> Ansökan ska beviljas om den är i överensstämmelse med planen – och avslås om den strider mot planen.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Det finns även andra tillstånd som kan behövas för att få genomföra en exploatering, t.ex. rivningstillstånd, *permis de démolir*. En "fastighetsplan" (*plan de lotissement*), som förutsätter *autorisation de lotir*, kan vara nödvändig vid exploateringar på tidigare obebyggd mark.

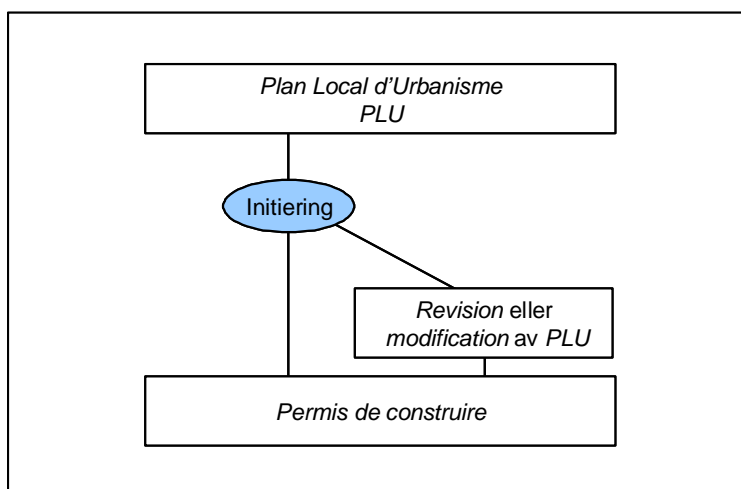
<sup>8</sup> Endast små avvikelser från planen är tillåtna.

### Överklagande

Kommunens beslut kan överklagas dels av byggherren om beslutet innebär att byggtillstånd inte beviljas, dels av andra som "berörs" av beslutet. Överklagande ska ske till en administrativ domstol, *tribunal administratif*, inom två månader. Det finns inte någon tidsfrist för domstolens beslut (och ett "normalärende" tar 1-2 år att behandla).<sup>9</sup>

### Initiering och prövning av byggprojekt

Som framgår av figuren på nästa sida finns det två varianter för prövningen av ett byggprojekt. Antingen överensstämmer projektet med *PLU*, eller så förutsätter projektet en ändring av planen.



Ett byggtillstånd kan dock vägras även om ansökan överensstämmer med planen då kommunen avser att ändra planen. I sådana fall har kommunen högst fem år på sig att göra planändringen. Jämför den svenska bestämmelsen i 8 kap. 23 § plan- och bygglagen, som innebär att ansökan om bygglov kan vilandeförklaras i avvaktan på planändring under (i princip) två år.

<sup>9</sup> Enligt tjänstemän på *Ville Asnières-sur-Seine* är det relativt ovanligt att beslut överklagas. På grund av de långa handläggningstiderna i domstolen försöker i stället byggherren uppnå "överenskommelser" med grannar eller andra som avser att överklaga beslutet.

### *Fall 1 – projektet överensstämmer med PLU*

Enligt lagstiftningens ”grundmodell” sker ansökan om byggtillstånd på grundval av bestämmelserna i *PLU*. Det finns då klara anvisningar om vad en ansökan – en ”dossier” – ska innehålla för att den ska betraktas som en fullständig ansökan.<sup>10</sup>

Kommunen har normalt *två månader* på sig att avgöra om projektet är planenligt och därmed tillåtet.<sup>11</sup> Om beslut inte fattas inom denna tid ska byggtillståndet anses vara *beviljat* (s.k. *permis tacite*).<sup>12</sup>

Vid större bebyggelseprojekt kan dock denna tid förlängas. Om det behövs extra samråd med olika myndigheter (t.ex. brand- eller vattenmyndigheter) kan tidsfristen utsträckas en månad. Därefter har byggherren möjlighet att inom två månader komplettera ansökan. Sedan har kommunen ytterligare en månad på sig att fatta ett slutligt beslut. Sammantaget innebär detta att det finns en tidsfrist på högst *sex månader* för projekt som överensstämmer med *PLU*.<sup>13</sup>

### *Fall 2 – projektet kräver en ändring av PLU*

Processen för att ändra en *PLU* skiljer sig åt beroende på om det är en *revision* eller en *modification* av planen. Det första fallet, *revision*, är tillämpligt om exempelvis ett naturområde eller jordbruksmark ska omvandlas till bebyggelse. I sådana fall är processen mer komplicerad, och tidsödande, jämfört med om det enbart ska göras förändringar av t.ex. exploateringsgraden i zon som redan är avsedd för bebyggelse, en *modification*.

Några lagreglerade, tidsgränser för upprättande/ändring av *PLU* finns inte. Tidsåtgången för *revision* av planer är i storleksordning 3-5 år, me-

<sup>10</sup> Med kartor, illustrationer, fotomontage av den planerade bebyggelsen. Se Larsson (2006, s. 154), *Spatial Planning Systems in Western Europe*.

<sup>11</sup> En ansökan om byggtillstånd kan avslås även om den överensstämmer med *PLU*, i det fall nödvändig infrastruktur ännu inte är utbyggd. Det kan jämföras med den svenska bestämmelsen i 5 kap. 8 § plan- och bygglagen, som innebär att bygglov inte ska lämnas förrän bl.a. vissa trafik- och va-anläggningar blivit utförda.

<sup>12</sup> I motsats till huvudregeln fransk förvaltningsrättslig lagstiftning, där ett ”uteblivet” beslut från en myndighet innebär att ansökan är avslagen.

<sup>13</sup> Enligt tjänstemän på *Ville Asnières-sur-Seine* hålls normalt de lagstadgade tidsgränserna. Det kan bli fördröjningar på några veckor, utan att byggherren därför utnyttjar den formella rätten att anse byggtillståndet beviljat.

dan processen för *modification* tar i genomsnitt ca 6 månader.<sup>14</sup> Som nämnts kan en *PLU* innehålla zoner för bebyggelse där byggrätten ännu inte är fastställd. I sådana fall måste *PLU* ändras genom *modification*.

När detta är gjort gäller sedan de tidsfrister för byggtillståndet, *permis de construire*, som beskrivits ovan.

## Kommentarer

För finansiering av infrastruktur finns ett system som bygger på beskattning av (värdet av) den nya bebyggelsen, *taxe locale d'équipement*.<sup>15</sup> Om det redan finns befintlig infrastruktur som tillgodoser behovet för den nya bebyggelsen är det sålunda detta skatte- eller avgiftssystem som tillämpas.

Som nämnts kan, särskilt i områden för större nyexploateringsprojekt, *PLU* ange zoner för "framtida bebyggelse" utan att byggrätten är definierad. Vid sådana projekt är det ofta nödvändigt att bygga ut kommunal infrastruktur. Då kan kommunen, i kombination med en planändring/*modification*, besluta om en s.k. *zone d'aménagement concerté, ZAC*.

Etableringen av *ZAC* innebär att kommunen får möjlighet att *förhandla* med byggherren om ansvaret för byggande och finansiering av kommunala anläggningar.<sup>16</sup> Dessa förhandlingar kan medföra att byggherren får betala mer, jämfört med om "normalsystemet" med skatteuttag tillämpas. Det finns i princip inte någon begränsning av vilka anläggningar byggherren kan bli skyldig att bekosta. Det måste dock alltid finnas en "koppling" mellan den nya bebyggelsen och behovet av ny kommunal infrastruktur. Vidare måste byggherrens kostnadsbidrag vara "skäligt" i förhållande till den nytta han har av anläggningen (i förhållande till andra byggherrar/fastighetsägare).

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Mellan 1-5 % beroende vilken typ av bebyggelse det är fråga om (Larsson, 2006, s. 154).

<sup>16</sup> Förhandlingarna omfattar normalt även bebyggelsens närmare utformning, dvs. frågor som i annat fall behandlas i samband med prövningen av byggtillstånd, *permis de construire*.

## 4 Nederländerna<sup>1</sup>

Nederländerna har drygt 16 miljoner invånare på en yta av 34 000 km<sup>2</sup> (exkl. ca 8 000 km<sup>2</sup> vattenområden).<sup>2</sup> Det motsvarar en genomsnittlig befolkningstäthet på 470 invånare/km<sup>2</sup>, vilket kan jämföras med Stockholmsregionens 275 invånare/km<sup>2</sup>.



Figur 4.1 Provinser i Nederländerna.  
Källa: [www.wazamar.org](http://www.wazamar.org)

<sup>1</sup> Avsnittet är baserat på Needham, Koenders & Kruijt 1993, *Urban Land and Property Markets in the Netherlands* och samtal med projektledare Linda Jansen, plan- och bostadsministeriet (VROM), den Haag; dr. Wendy Hoven, Vereniging van Nederlandse Projektontwikkeling Maatschappijen (NEPROM); projektutvecklare Henny Gorissen, Volker Wessels Vastgoed, Zoetermeer.

<sup>2</sup> Källa: [http://en.wikipedia.org/wiki/The\\_Netherlands](http://en.wikipedia.org/wiki/The_Netherlands).



## Myndighetsstruktur

Den offentliga administrationen består av tre nivåer – staten, provinser och kommuner.<sup>3</sup>

Staten (*Staten-generaal*) består av regering och ett parlament med två kammare.<sup>4</sup> På den regionala nivån finns 12 provinser, *provinciën*. De ca 450 kommunerna, *gemeenten*, administreras av tre organ - *burgemeester* (borgmästaren), *gemeenteraad* ("kommunfullmäktige") samt *burgemeester en wethouders*<sup>5</sup> (kommunstyrelse).

## Plan- och tillståndssystem

Planering och byggande regleras huvudsakligen i två lagar – "lagen om fysisk planering" (*Wet op de Ruimtelijke Ordening*) respektive "bostads-lagen" (*Woningwet*).

### Övergripande planer

Provinsplanen, *streekplan*, täcker hela provinsens yta, och efterföljande kommunala planer måste i princip överensstämma med provinsplanen

Den kommunala "strukturplanen", *structuurplan*, är inte obligatorisk men kan upprättas för att ge riktlinjer för kommunens strategiska markanvändningsplan, *bestemmingsplan*.

### Bestemmingsplan

En *bestemmingsplan* syftar till att reglera nytillkommande bebyggelse. Planen, eller flera planer, ska täcka hela kommunens yta.<sup>6</sup> Planeringshorisonten är ca tio år och kartskalen ska i normalfallet vara minst 1:10 000 (i innerstadsområden minst 1:2 500).

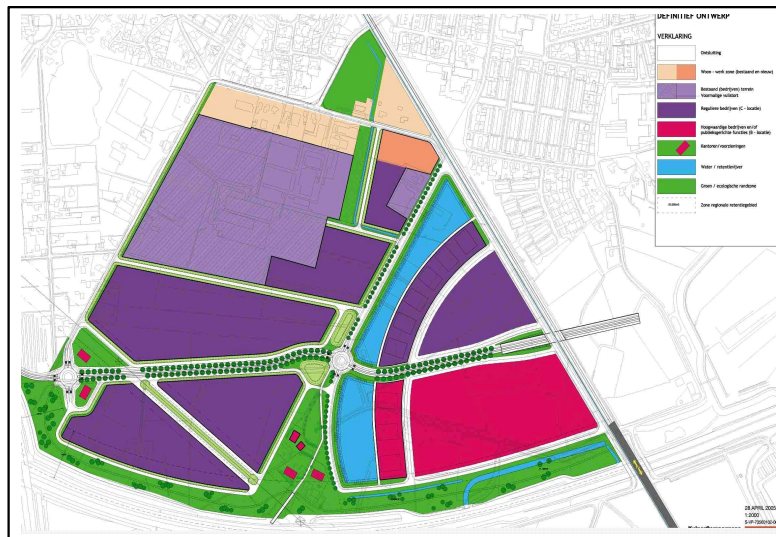
<sup>3</sup> Förutom dessa tre nivåer finns också andra myndigheter med särskilda funktioner, t.ex. vattenmyndigheter (*waterschappen*) och myndigheter för industri och näringsliv (*publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties*).

<sup>4</sup> Den första kammaren (75 ledamöter) väljs indirekt, medan den andra kammaren (150 ledamöter) är direktvald.

<sup>5</sup> I översättning "borgmästaren och åldermännen".

<sup>6</sup> I områden som inte är aktuella för bebyggelse kan man dock använda sig av "land management regulations" (*beheersverordening*) i stället.

En *bestemmingsplan* ger utrymme för relativt stor flexibilitet vad gäller detaljeringsgrad. I dess minst detaljerade form kan den karaktäriseras som en "zon-plan", som enbart anger ändamålet med markanvändningen inom planens olika områden (bostäder, kommersiell verksamhet, rekreation mm). Mer detaljerade planer anger därutöver t.ex. tillåten exploateringsgrad.



Figur 4.2 Exempel på en *bestemmingsplan*.  
Källa: [www.hengelo2.nl](http://www.hengelo2.nl)

#### Upprättande av en "bestemmingsplan"

- Planprocessen inleds med att kommunen fattar ett beslut om att en plan ska upprättas (*voorbereidingsbesluit*), som anger plangränsen och när planen ska bli gällande.<sup>7</sup> En effekt av beslutet är bl.a. att byggtillstånd enligt gällande plan kan vägras med hänvisning till att planarbete pågår.<sup>8</sup>
- När planförslaget är upprättat ska det ställas ut i sex veckor.

<sup>7</sup> Artikel 21, *Wet op de Ruimtelijke Ordening, van 5 juli 1962*.

<sup>8</sup> Artikel 50-1, *Woningwet*. Jämför de svenska reglerna i 8 kap. 23 § PBL.

- Därefter ska kommunen, inom åtta veckor, anta planen. Om någon lämnat synpunkter på planen får tiden utsträckas till högst fyra månader.
- Kommunen ska sedan ”utan onödigt dröjsmål” (*zo spoedig mogelijk*), eller senast inom fyra veckor ställa ut planen. Från det att utställningen börjar måste synpunkter på planen lämnas till provinsstyrelsen inom sex veckor.
- Provinsstyrelsen ska fatta sitt beslut inom högst 13 veckor – eller 6 månader om någon haft synpunkter på planen.
- Därefter löper en besvärstid på sex veckor.

#### Överklagande

Nederländerna har samma princip som Sverige när det gäller överklagande av myndighetsbeslut. Den som har ”har intresse av beslutet” har rätt att överklaga. Överklagande sker till en administrativ domstol, *Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State*<sup>9</sup>, som måste fatta sitt beslut ut inom 12 månader.<sup>10</sup>

#### Planprocessens totala tidsåtgång

De sammanlagda tidsfristerna för myndighetshanteringen, från det att kommunen presenterar sitt planförslag, är minst 39 veckor och högst 58 veckor när det finns invändningar mot planen. Om planen överklagas kan tiden förlängas med, som högst, ytterligare 12 månader.

#### Byggtillstånd - *Bouwvergunning*

Byggande kräver ett slutligt byggtillstånd, *bouwvergunning*. För att tillståndet ska beviljas måste ansökan uppfylla två villkor. Projektet ska, i princip, överensstämma med en *bestemmingsplan*. Men som kommer att framgå senare är detta en princip som kan frångås. Vidare krävs att projektet uppfyller tekniska egenskapskrav och har en estetiskt lämplig utformning.<sup>11</sup>

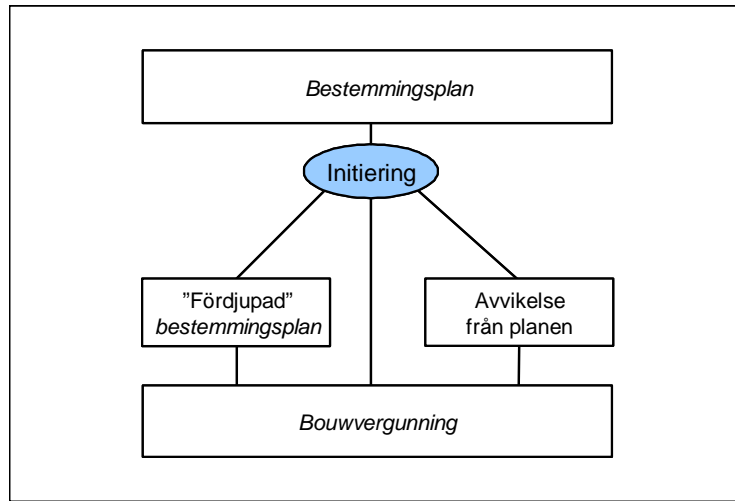
<sup>9</sup> På engelska: *the Administrative Law Judicial Division of the Council of State*.

<sup>10</sup> Artikel 28, *Wet op de Ruimtelijke Ordening*.

<sup>11</sup> Artikel 44, *Wet op de Ruimtelijke Ordening*. Det kan också behövas tillstånd som reglerar grundvatten, avvattnings, vegetation mm under själva utförandet av byggnadsarbetena (*aanlegvergunning*).

## Initiering och prövning av byggprojekt

I plan- och tillståndssystemet kan man urskilja tre olika vägar för att genomföra ett projekt efter dess initiering.



### Fall 1 – projektet överensstämmer med planen

Grundtanken i lagstiftningen, från 1965, är att alla projekt ska överensstämma med en *bestemmingsplan*, dvs. byggtillstånd/*bouwvergunning* får inte strida mot planen. Planen är i den meningen rättsligt bindande.<sup>12</sup>

En ansökan om tillstånd ska kungöras i ortstidningar. Om en ansökan är "ofullständig" får kommunen ange en tid inom vilken en ny, kompletterad ansökan ska ha lämnats in.<sup>13</sup>

När en godkänd ansökan föreligger har kommunen, för enkla åtgärder, *sex veckor* på sig att fatta beslut. I mer komplicerade ärenden är tiden 12

<sup>12</sup> Enligt Artikel 15-1, *Wet op de Ruimtelijke Ordening*, kan det dock i planen föreskrivas i planen dels att det får göras vissa undantag från planen, dels att vissa ytterligare villkor kan ställas i samband med prövningen av tillstånd.

<sup>13</sup> Källa: [www.bestemmingsplan.nl](http://www.bestemmingsplan.nl).

veckor – en tid som kan förlängas med ytterligare 6 veckor, dvs. totalt 18 veckor.<sup>14</sup>

#### *Vad händer om tidsfristen överskrids?*

Om kommunen överskrider tidsfristen innebär det att tillståndet, liksom i Frankrike, blir *beviljat*. Det innebär att kommunen har starka incitament att fatta beslut inom tidsgränsen. Men det måste också noteras att en annan effekt av detta system är, att den som söker tillstånd måste ha utarbetat en bra och fullödlig ansökan. I och med att tidsfristen börjat löpa blir ju möjligheterna att komplettera ansökan begränsade (och kommunen kommer regelmässigt att avslå bristfälliga ansökningar).<sup>15</sup> Och möjligheterna för den sökande att få rätt vid ett överklagande är mycket begränsade om ansökan inte är fullständig.

#### *Överklagande*<sup>16</sup>

När det gäller överklagande av kommunens finns inga tidsgränser för domstolens, *Raad van State's*, handläggning.<sup>17</sup>

#### *Fall 2 – planen ska "fördjupas"*

En *bestemmingsplan* kan i vissa situationer upprättas i två steg. Först antas en mindre detaljerad plan som innehåller grunddragen i markanvändning och infrastruktur. I denna plan föreskrivs sedan att en mer detaljerad plan måste upprättas innan ett slutligt byggtillstånd får ges.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> Artikel 46, *Woningwet*. Under vissa förutsättningar kan tillståndsprövningen delas upp i två faser om sex veckor vardera, med möjlighet till sex veckors förlängning i respektive del, dvs. sammantaget 24 veckor.

<sup>15</sup> Möjligheterna för den sökande att få rätt vid ett överklagande är naturligtvis också mycket begränsade om ansökan har brister.

<sup>16</sup> Källa: [www.bestemmingsplan.nl](http://www.bestemmingsplan.nl).

<sup>17</sup> För den klagande gäller dock en besvärstid på normalt sex veckor efter det att beslut är fattat.

<sup>18</sup> Artikel 11, *Wet op de Ruimtelijke Ordening* (i Rotterdam används t.ex. denna tvåstegsmodell vid planering av större områden på jordbruksmark). Förfarandet kan i princip jämföras med den svenska översiktsplanen som kan fördjupas i vissa delar. Eller det "tvåstegssystem" som plan- och byggkommittén föreslår också ska bli möjligt för detaljplaner, SOU 2005:77, s. 494 ff.

För processen att ”komplettera” en *bestemmingsplan* finns också vissa tidsgränser som myndigheterna har att hålla sig till innan prövningen av *bouwvergunning* tar vid (se ovan).

### *Fall 3 – projektet strider mot planen*

Genom ett s.k. *artikel 19-förfarande*<sup>19</sup> kan byggtillstånd även ges till projekt som strider mot planen, utan att planen behöver ändras (*vrijstelling van het bestemmingsplan*). Detta förfarande kan tillämpas om arbetet med en ny plan har påbörjats eller kommunen har ”deklarerat” att projektet förväntas överensstämma med en kommande plan.

Även för denna process finns lagreglerade tidsfrister för myndighetsbeslut, som i princip motsvarar det förfarande som gäller för en ”fördjupning” av planen. Denna process är kortare, jämfört med att göra en ny *bestemmingsplan*. Tidsåtgången kan då högst uppgå till 24 veckor, vilket kan jämföras med processen för ett normalt förfarande på mellan 39 och 58 veckor.<sup>20</sup>

I praktiken har ett mycket stort antal byggtillstånd beviljats som inte överensstämmer med planer. Att planerna skulle vara rättsligt bindande har därför betecknats som ”den stora lögnen” (*de grote leugen*)<sup>21</sup>, vilket är en bidragande orsak till att en reformering av lagstiftningen för närvarande pågår.

## Ny lagstiftning 2008

Under hösten 2006 har parlamentet antagit en ny planlagstiftning, som ska träda i kraft 1 januari 2008. Lagreformen avser till delar samordningen mellan de olika myndighetsnivåerna. Provinsplanen, *streekplan*, och kommunens *structuurplan* ska utmönstras ur lagstiftningen, för att ersät-

<sup>19</sup> Efter den paragraf som reglerar processen; Artikel 19 i *Wet op de Ruimtelijke Ordening*.

<sup>20</sup> Needham, B, 2004, s. 9. *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>21</sup> Ibid. s. 4.

tas med av vad som kan karaktäriseras som ”strategiska policydokument” (*structuurvisies*).

Vidare ska regionerna/*provinciën* i framtiden inte behöva godkänna en *bestemmingsplan*. Det betyder att den lagreglerade tidsfrist som styr detta beslut kommer att tas bort. Tidsåtgången för myndighetshandling kommer därmed att minska med mellan 17 veckor, eller 24 veckor om det finns invändningar mot planen eller inte.<sup>22</sup>

Det s.k. artikel 19-förfarandet kommer att ersättas med en ny typ av avplanbeslut, *projectbesluit*, som också gör det möjligt att avvika från en *bestemmingsplan*. En förutsättning är dock planen anpassas till projektbeslutet inom ett år (eller i vissa fall högst fem år).<sup>23</sup>

## Kommentarer

En iakttagelse som kan göras av en ”utomstående” är att lagstiftningen, i mångt och mycket, handlar om procedurer för hur beslut ska fattas (medan materiella regler har en något mindre framträdande roll). Och i detta lagsystem läggs vikt på bl.a. tidsfrister för de beslut som myndigheter och domstolar måste fatta.

Nederländerna har av tradition bedrivit en ”aktiv markpolitik”, dvs. kommunen har genom förhandlingar, förköp och expropriation förvärvat mark för bebyggelse. Orsakerna till detta är dels de topografiska förhållanden och kostnaden att ställa i ordning byggbar mark, dels själva plansystemets utformning. Eftersom *bestemmingsplannen* i princip är rättsligt bindande och ska täcka hela kommunens yta, kan inte enbart planerna styra t.ex. den tidsmässiga utbyggnaden av olika områden på samma sätt som i Sverige (där byggrätten uppkommer genom en projektplan/detaljplan). Kommunalt markägande utgör, mot den bakgrunden, ett kompletterande planeringsinstrument. Det betyder också att det finns samarbetsformer mellan kommuner och byggherrar, som går utöver den svenska ”normalmo-

<sup>22</sup> Ibid, s. 9.

<sup>23</sup> Om en anpassning av planen *inte* sker till projektbeslutet har kommunen inte möjlighet att ta ut avgifter för t.ex. gator och va-system. Källa VROM/The Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, 2006, *The new Spatial Planning Act gives space* (<http://international.vrom.nl>)

#### 4 Nederländerna

dellen” med antingen byggande på privatägd mark eller kommunal mark-anvisning.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Se D. Groetelers & W. Korthals Altes, 1999, *Policy Instruments in the Changing Context of Dutch Land Development*.

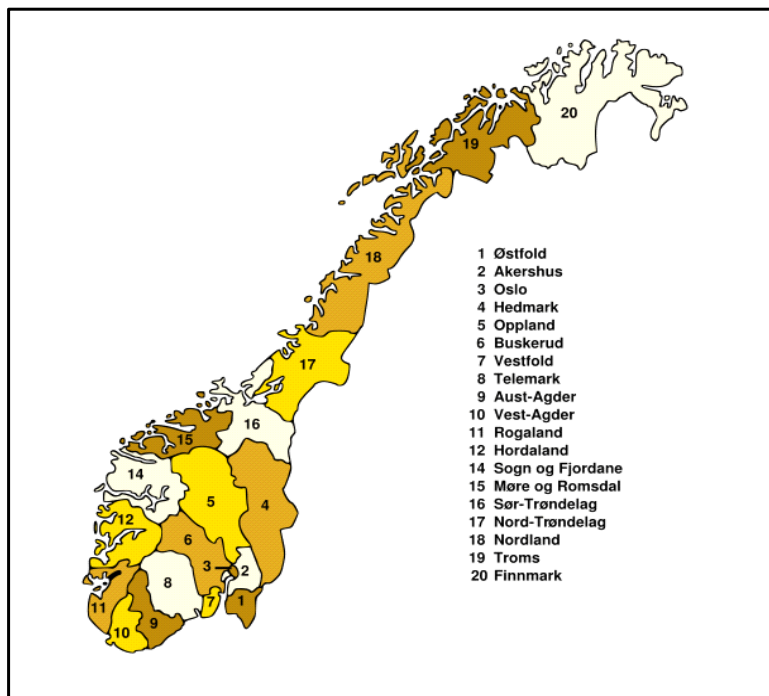




## 5 Norge<sup>1</sup>

### Myndighetsstruktur

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>2</sup>



Figur 5.1 Fylkesindeling i Norge.

<sup>1</sup> Detta avsnitt bygger i huvudsak på *Plan- och byggningsloven* (1985-06-14 nr. 77) samt intervju med professor August Røsnes, institutt for landskapsplanlegging, Universitetet for Miljø- og Biovitenskap, Aas (den 12 juni 2006).

<sup>2</sup> Skillnaden i antalet fylkeskommuner och statliga fylken beror på att Oslo och Akershus är egna fylkeskommuner, men utgör *ett* statligt fylke.

På den lokala nivån finns 431 kommuner<sup>3</sup>, där *kommunestyret* är det högsta beslutande organet. Ansvar för plan- och byggfrågor handhas huvudsakligen av kommunens s.k. *faste utvalg for plansaker (planutvalget)*.<sup>4</sup>

## Plan- och tillståndssystem

Det norska plan- och tillståndssystemet består dels av en övergripande plan, *kommuneplanen*, dels detaljplaner - *reguleringsplan* och *bebyggelsesplan*. Och på grundval av dessa planer fattas ett slutligt byggtillstånd, *byggetillatelse*.

### *Kommuneplanen*

*Kommuneplanen* ska, om nödvändigt, revideras minst en gång under en valperiod (som är fyra år). I planen finns en särskild *arealdel*, som kan ange sex olika typer av markanvändning. Det är (1) områden för bebyggelse; (2) lantbruks-, natur- och friluftsområden, s.k. LNF-områden; (3) områden för utvinning av naturresurser; (4) bevarandehöjningsområden; (5) användning av vattenområden för fiske, akvakultur mm; samt (6) viktiga kommunikationsleder.<sup>5</sup>

*Kommuneplanen* motsvarar i princip den svenska översiktsplanen. Med ett viktigt undantag. Planens arealdel är rättsligt bindande genom att vissa åtgärder inte får vidtas i strid mot planen och att en fastighetsägare, under vissa förutsättningar, kan kräva att få sin mark inlöst.<sup>6</sup>

Genom *kommunedelplaner*, för områden som är avsedda för bebyggelse, kan ges kompletterande bestämmelser i arealdelen.<sup>7</sup> Bl.a. kan beslutas att byggande inte får ske innan anläggningar (vägar, VA, grönområden etc) eller social service (som skolor och daghem) har uppförts.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Källa: Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/Norway>.

<sup>4</sup> *Planutvalgets* uppgifter anges, i motsats till den svenska byggnadsnämnden, uttryckligen i lagstiftningen, se § 9-1 i plan- och bygningsloven.

<sup>5</sup> § 20-4, plan- og bygningsloven.

<sup>6</sup> §§ 20-6 och 21, plan- og bygningsloven.

<sup>7</sup> § 20-4, plan- og bygningsloven.

<sup>8</sup> § 20-4, plan- og bygningsloven.

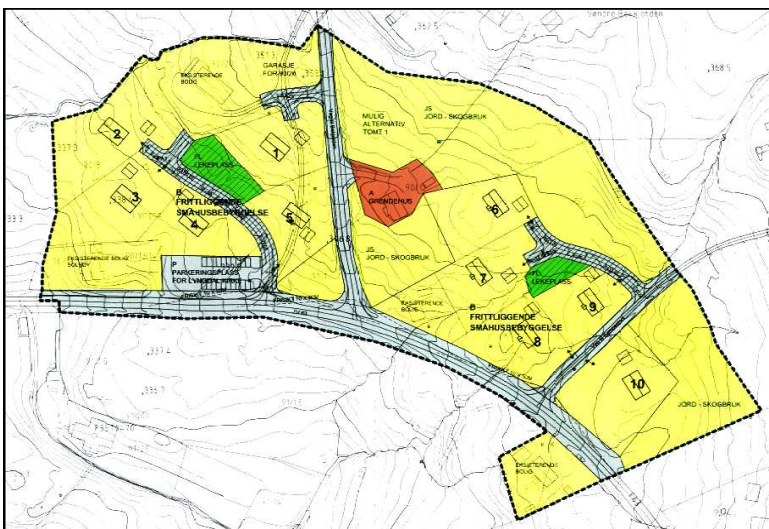
## Detaljplaner

### Reguleringsplan

En *reguleringsplan* ska upprättas om det är ”nödvändigt” eller om det har bestämts i kommuneplanens arealdel. För större byggprojekt är det regel att en plan måste upprättas.<sup>9</sup>

I planen kan avgränsas (1) områden för bebyggelse; (2) lantbruksområden; (3) offentliga trafikområden; (4) friområden som parker och lekplatser; (5) riskområden; (6) specialområden för t.ex. camping eller fiskeområden; (7) gemensamma områden för flera fastigheter för t.ex. parkering; (8) förnyelseområden, där bebyggelsen ska rivras eller förbättras.<sup>10</sup>

*Reguleringsplanen* kan karakteriseras som en, rättsligt bindande, ”tvådimensionell zon-plan” för ett avgränsat bebyggelseområde, se figur 5.2.



Figur 5.2 Exempel på *reguleringsplan*.  
Källa: [www.lyngdal.kommune.no](http://www.lyngdal.kommune.no)

<sup>9</sup> § 23, plan- och bygningsloven.

<sup>10</sup> § 25, plan- och bygningsloven.

### *Bebyggelseplan*

Utöver regleringsplanen finns ytterligare en rättsligt bindande planform, *bebyggelseplanen*, som ”tredimensionellt” kan reglera bebyggelsens utformning (med byggnadshöjder, fasader mm).<sup>11</sup> I de fall de görs både en reglerings- och bebyggelseplan brukar de två planerna sammantaget benämnas *detaljplan*.

### *Byggetillatelse*

På grundval av de nämnda planerna görs sedan en prövning av det slutliga byggtillståndet, *byggetillatelse*.<sup>12</sup> Prövningen kan delas upp i två steg, dvs. lagstiftningen medger ett ”totrinssystem”<sup>13</sup> (men detta behandlas inte närmare här).

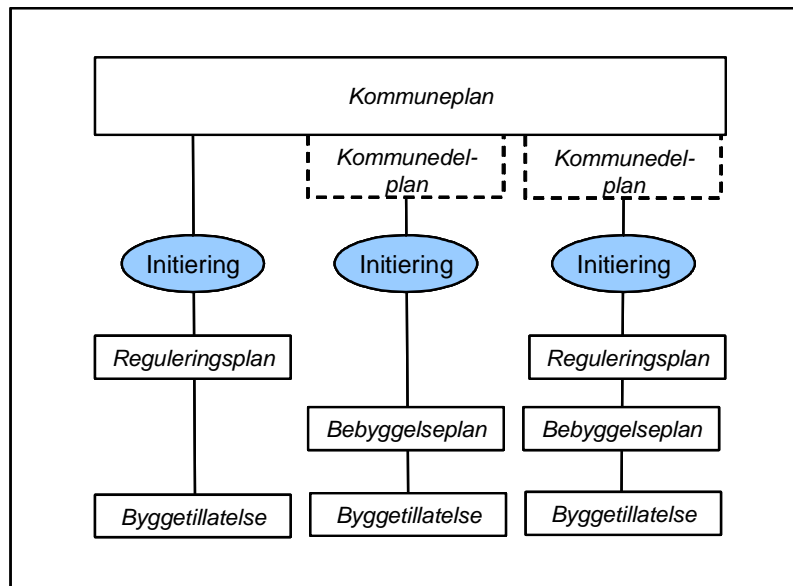
<sup>11</sup> § 28-2, plan- och bygningsloven.

<sup>12</sup> Plan- och bygningsloven kap. XVI.

<sup>13</sup> § 95 a, plan- och bygningsloven. Kan jämföras med med de svenska reglerna om *förhandsbesked* till bygglov i 8 kap. 34 § PBL.

## Initiering och prövning av byggprojekt

Mot bakgrund av detta plan- och tillståndssystem kan initieringen av ett byggprojekt följas av tre olika prövningsvägar. Och förutom dessa tre varianter – som avser förfarandet för större byggprojekt – kan tillståndsprövningen av mindre projekt i glesbebyggda områden göras på grundval av enbart *kommuneplanen*.



Den första varianten kan karaktäriseras som lagstiftningens ”grundmodell”, som tillämpas för projekt som är av begränsad omfattning. Den mellersta modellen har använts i bl.a. Oslo. Det tredje förfarandet tillämpas företrädesvis för ”riktigt stora” projekt.

## *Upprättande av en reguleringsplan*

I Norge finns en formell initiativrätt till planläggning, s.k. *privat regulering*. En byggherre kan alltså "ansöka om" att få en *reguleringsplan* upp-rättad.

**§ 30 1 st.** Grunneiere, rettighetshavere eller andre interesserte som ønsker å la utarbeide reguleringsplan bør før planlegging settes i gang forelegge reguleringsspørsmålet for det faste utvalget for plansaker. Det faste utvalget for plansaker kan gi råd om planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet.

Vid byggprosjekt i de større orterna initieras 85-90 procent av alla byggprosjekt genom *privat regulering*.<sup>14</sup> Det är alltså inte någon marginell före-teelse! När ett privat planförslag initieras ska fastighetsägare m.fl. under-rättas om detta av byggherren.<sup>15</sup>

Hur privata planförslag ska behandlas i initieringsfasen regleras på följande sätt:

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

Bestämmelsen innebär alltså att *planutvalget* måste fatta ett beslut om planläggningen ska tillåtas eller inte så fort som möjligt, men senast inom *12 veckor*.<sup>16</sup> Men, som framgår av paragrafen, har byggherren och kommunen möjlighet att komma överens om en längre tidsfrist.<sup>17</sup>

För att ett planförslag ska anses ha tillräckligt god kvalitet ska förslaget motsvara den definition på reguleringsplan som anges § 22 i plan- och

<sup>14</sup> Røsnes, 2006, *Prosjektplanene tar over – konsekvenser for byplanleggingen*.

<sup>15</sup> Genom annonsering i tidningar och/eller underrättelse per brev. Fastighetsägare mm. ska därefter få en "rimelig frist" att komma in med synpunkter. Se § 27-1, plan- och bygningsloven.

<sup>16</sup> Bestämmelsen om tidsfrist infördes 1 juli 2003 och förarbeten är *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon*, Ot.prp. nr. 113 (2001-2002).

<sup>17</sup> Kommunen har också rätt att avtala om en längre tidsfrist om förslaget strider mot arealdelen i kommuneplanen eller är "mycket komplicerat". FOR 2004-05-27 nr 779: Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private planforslag etter § 30 i plan- og bygningsloven

bygningsloven.<sup>18</sup> Kommunen har också möjlighet att ytterligare precisera krav och innehåll på planförslagen.<sup>19</sup> Om *planutvalget*, i denna s.k. ”förs-  
tegangsbehandling” av förslaget, bedömer att en planläggning *inte* bör  
ske har byggherren rätt att få planförslaget prövat av *kommunestyret*.<sup>20</sup>  
Någon möjlighet att överklaga detta beslut finns dock inte.<sup>21</sup>

Om beslutet däremot innebär att projektet bör genomföras ”övertar” kom-  
munen den formella planhanteringen vad gäller medborgarinflytande mm.  
I denna planprocess finns flera tidsfrister:

- När planförslaget är utarbetat ska det ställas ut – ”legges ut till of-  
fentlig ettersyn” – under minst 30 dagar.<sup>22</sup>
- Därefter ska *planutvalget*, i en s.k. ”andregangsbehandling”, pröva  
planen med hänsyn till de synpunkter som kommit in. Om detta inte  
har gjorts inom 24 veckor, från beslutet att ställa ut planen, ska  
”kommuneadministrationen” underrätta *planutvalget* om att tidsfris-  
ten överskridits.<sup>23</sup>
- *Kommunestyrets* slutliga planbeslut ska fattas inom 12 veckor efter  
det att *planutvalget* behandlat ärendet.

### Upprättande av en bebyggelseplan

Upprättande av en *bebyggelseplan* följer de regler som gäller for *regule-  
ringsplaner* beträffande initiering och tidsgränser.<sup>24</sup> Med ett undantag: be-  
slut om planen tas av *planutvalget*, alltså inte av *kommunestyret*, vilket  
innebär att processens tidsåtgång blir kortare.

<sup>18</sup> Av förslaget måste framgå bl.a. planens syfte och planbestämmelser samt följa de  
riktlinjer som gäller för upprättande av planer, *Veileder T-1381 om utarbeiding av  
regulerings- og bebyggelseplaner*). Se FOR 2004-05-27 nr 779.

<sup>19</sup> FOR 2004-05-27 nr 779.

<sup>20</sup> § 30 2 st, plan- och bygningsloven.

<sup>21</sup> I den meningen finns alltså ett ”kommunalt planmonopol” som inte kan över-  
prövas.

<sup>22</sup> § 27-2, plan- och bygningsloven. I enklare fall kan utställningstiden sättas kortare  
än 30 dagar.

<sup>23</sup> § 27-2, plan- och bygningsloven. I förarbetena till bestämmelsen sägs att ett motiv  
till denna bestämmelse är, att det förutsätts att *planutvalget* då ska motivera varför  
tidsfristen överskridits.

<sup>24</sup> § 28-2, plan- och bygningsloven.



### *Beslut om byggetillatelse*

Även för kommunens behandling av ansökningar om *byggetillatelse* finns tidsfrister. Huvudregeln säger följande:

§ 95 Når søknaden er fullstendig skal den snarest mulig og senest innen 12 uker behandles og avgjøres av kommunen.

Denna 12-veckorsgräns gäller dock inte då *byggetillatelsen* är beroende av andra myndighetstillstånd. Kommunen får då vänta med sitt beslut tills dess att övriga myndighetsbeslut är fattade.<sup>25</sup>

Det kan också nämnas att det finns särskilda regler om för enklare byggåtgärder, *enkle tiltak*, där tidsfristen är tre veckor.<sup>26</sup>

### *Vad händer om tidsfrister överskrids?*

När det gäller 12-veckorsgränsen i initieringsskedet för *reguleringsplaner* och *bebyggelseplaner*, gjordes bedömningen att "en mildere sanksjonsform" borde väljas. Det innebär att byggherren ska få *ekonomisk kompensasjon* om tidsfristen överskrids. Kommunen ska återbetala minst 10 procent av den planavgift kommunen har rätt att ta ut för varje påbörjad vecka fristen överskrids.<sup>27</sup> Genom utarbetande av en lokal taxa för planavgifter kan dock kommunen bestämma att avgiftsreduktionen ska vara större än 10 procent. För de andra tidsgränserna vid planupprättande finns dock ännu inte några sanktionsmöjligheter. Vid lagförslagets behandling ansågs att man ville "se situationen an" innan sanktioner övervägs.

Även för beslut om *byggetillatelse* har kommunen möjlighet att ta ut avgifter. Om tidsfristen överskrids ska avgiften minskas med 25 procent för varje påbörjad vecka fristen överskrids.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> Alternativt kan kommunen fatta ett "preliminärbeslut" med villkor om att igångsättning inte får ske förrän andra myndighetsbeslut är fattade.

<sup>26</sup> § 95 b, plan- och bygningsloven. Om denna tidsfrist överskrids anses byggtillståndet beviljat.

<sup>27</sup> FOR 2004-05-27 nr 779.

<sup>28</sup> *Rundskriv H 13/03* från Regional- och kommunaldepartementet (2003-06-25).

## Kommentarer

En utgångspunkt för den norska lagstiftningen var att behandlingen av reguleringsförslag generellt sett ansågs ta för lång tid.<sup>29</sup> Genom att införa tidsfrister skulle det ge bättre förutsättningar för byggherrar att *förutsäga* tidsåtgången och kunna planera sin verksamhet på ett effektivare sätt. Det hade också gjorts undersökningar om att de samhällsekonomiska vinsterna effekterna kunde vara betydande om plan- och tillståndsprocessen effektiviserades. Det är naturligtvis mycket svårt att uppskatta samhällsekonomiska effekter, men ”vinster” på mellan 3 och 5 miljarder norska kronor årligen nämns.<sup>30</sup>

Det diskuterades om det skulle kunna finnas enbart *en* tidsfrist för hela beslutsprocessen. Men variationen i komplexitet och innehåll mellan olika planförslag gjorde att tidsgränser för olika skeden i processen ansågs lämpligare.

Frågan om hur tidsfrister skulle påverka kommunernas resurser diskuterades också, men *miljöverndepartementet* ansåg inte att det var fråga som talade emot tidsgränser.<sup>31</sup>

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

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

Någon utvärdering av om tidsfristerna haft någon effekt på tidsåtgången för planupprättande har ännu inte gjorts. Däremot finns en utvärdering av

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 113 (2001-2002), *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven*.

<sup>30</sup> KanEnergi AS, 2001, *Behandlingen av byggesaker. Store innbesparingsmuligheter*. Rapport for PBL-2000.

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 113 (2001-2002), s. 13.

tidsfrister för behandlingen av *byggetillatelse* av Statens Bygningsteknisk Etat. Och denna undersökning indikerar att tidsåtgången minskat.<sup>32</sup>

### *Utbyggingsavtaler - exploateringsavtal*

Sedan 1 juli 2006 har Norge en lagreglering av s.k. *utbyggingsavtaler* (som i princip motsvaras av svenska exploateringsavtal). Det är alltså avtal mellan kommunen och en byggherre som syftar till att reglera genomförandet av en *arealplan*, dvs. avtalen ingås normalt i samband med att en *reguleringsplan* (eller *bebyggelseplan*) upprättas.<sup>33</sup>

En förutsättning för avtalen är att kommunen, i förväg, har ”annonserat” vilka krav man har för avsikt att ställa på kommunen, dvs. det ska finnas *förutsägbarhet* om avtalens innehåll.

§ 64 a Utbyggingsavtaler må ha grunnlag i kommunale vedtak som angir i hvilke tilfeller utbyggingsavtale er en forutsetning for utbygging, og som synliggjør kommunens forventninger til avtalen.

Andra punkter som regleras i lagstiftningen är *avtalens innehåll*.<sup>34</sup> När det gäller åtgärder som ska bekostas av byggherren finns vissa generella begränsningar. Av lagtexten framgår att åtgärderna ska vara ”nødvendige for gjennomføringen av planvedtak”. Åtgärderna ska också stå i ”rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen”. Avtalen ger dock inte tillåtelse att påföra byggherren kostnader för ”sosial infrastruktur”.

Det anges också uttryckligen att avtalen kan reglera ”förskottering” av kommunala utgifter, men då gäller inte de ovanstående begränsningarna.<sup>35</sup>

Det finns regler om att kommunen ska ge *offentlighet åt avtalen*.<sup>36</sup> När förhandlingar om avtalen inleds ska det kungöras. Ett förslag till avtal ska

<sup>32</sup> Pressemelding nr. 160/2005, 2005-07-07, från Kommunal- og Regionaldepartementet (<http://odin.dep.no/odinarkiv>)

<sup>33</sup> § 64, plan- og bygningsloven.

<sup>34</sup> § 64 b, plan- og bygningsloven.

<sup>35</sup> § 64 b 3 st., plan- og bygningsloven.

<sup>36</sup> § 64 c, plan- og bygningsloven.

ställas ut för granskning (under 30 dagar). När avtalet är ingått ska det kungöras.

För den närmare tillämpningen av *utbyggingsavtaler* har Kommunal- og Regionaldepartementet utarbetat riktlinjer.<sup>37</sup>

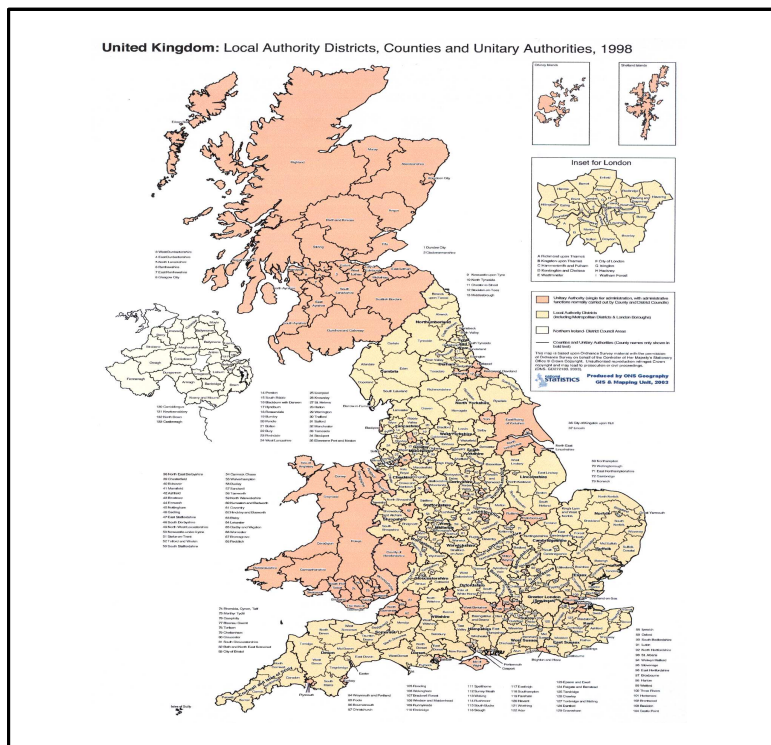
<sup>37</sup> *Veileder utbyggingsavtaler*, Kommunal- og regionaldepartementet, mai 2006. Se <http://odin.dep.no/krd>.



## 6 Storbritannien<sup>1</sup>

### Myndighetsstruktur

Storbritannien<sup>2</sup> eller *United Kingdom* – England, Skottland, Wales och Nordirland – har närmare 60 miljoner invånare på en yta som är ungefär hälften av Sveriges.



Figur 6.1 "Lokala myndigheter" i United Kingdom.

<sup>1</sup> Avsnittet bygger huvudsakligen på *Town and Country Planning in the U.K.* av Cullingworth & Nadin (2006) samt *Planning Permission – A guide for business*, Office of the Deputy Prime Minister (2006).

<sup>2</sup> För att vara korrekt innefattas inte Nordirland i begreppet "Storbritannien".

Myndighetsstrukturen är inte enhetlig för hela landet. Sedan mitten på 1990-talet har det skett successiva reformer av den lokala – kommunala – nivån. Större delen av England har fortfarande ett system med två beslutsnivåer, *County Councils* och *District Councils*, medan Wales och Skottland numer styrs av s.k. *Unitary Authorities*,<sup>3</sup>

För att undvika begreppsförvirring kommer den lokala nivån, ansvarig för planering och byggande, att betecknas som ”planeringsmyndighet” (*planning authority*).<sup>4</sup>

## Plan- och tillståndssystem

Plansystemet är beroende av myndighetsstrukturen. I områden med två nivåer av myndigheter upprättar the County en särskild *Structure Plan*, medan the District är ansvarig för en *Local Plan*. I områden med Unitary Authorities är dessa båda planformer sammanslagna till en *Unitary Development Plan*.

### *Development Plans*

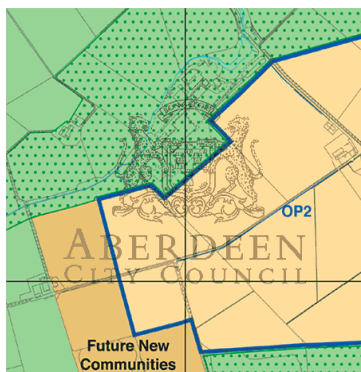
En *structure plan* är inte ”plan” i den meningen att den anger markanvändningen på en karta. Den består i stället av ett skrivet dokument med riktlinjer och förslag för den övergripande utvecklingen under de kommande 15 åren.

En *local plan* består av en karta med planerad markanvändning för hela kommunen, dvs. för olika områden anges riktlinjer för ny bebyggelse. Planeringshorisonten är ca 10 år och kartskalen varierar mellan 1:10 000 och 1:25 000. Vid upprättande av planerna sker ett relativt omfattande medborgarinflytande. Men det berörs inte närmare här eftersom det (normalt) sker innan ett byggprojekt initieras.

<sup>3</sup> Se t.ex. Cullingworth & Nadin, s. 64 ff. För Londonområdet finns vidare en gemensam myndighet, *Greater London Authority*. I de sex storstadsområdena, *Metropolitan Counties*, Manchester, Liverpool, Leeds, Birmingham, Sheffield och Newcastle finns *Metropolitan District Councils*.

<sup>4</sup> Det bör också nämnas att *United Kingdom* har delvis olika lagstiftning för England/Wales, Skottland och Nordirland. För tidsgränser i plan- och tillståndsproucessen saknar dock dessa skillnader betydelse.

Planens innehåll kan exemplifieras med ett område i Aberdeen, Skottland.<sup>5</sup> För området *OP2* i planen – *opportunity site 2* – gäller följande riktlinjer.



- 600 homes
- The area could probably accommodate most development in road infrastructure terms. There are a range of potential routes into the City, including extending Provost Rust and Provost Fraser Drives and the Lang Stracht, and high frequency public transport routes could be easily extended.
- *Conditions*: 5 ha reserved for primary school. Community woodland. Access to community woodland. Contribution to improvements to Sheddocksley playing pitches. Access and junction improvements 8-10 ha for business and workshops. Affordable housing + 3% Self Build Eco-Friendly housing.

### *Byggtillstånd – Planning Permission*

Det byggtillstånd som krävs – *planning permission* – täcker in alla typer av tillståndspliktiga åtgärder. Alltifrån stora exploateringar till mindre förändringar på befintliga byggnader.<sup>6</sup>

För att bedöma om en ansökan, *planning application*, ska tillåtas utgör en *local plan* ett viktigt beslutsunderlag. Men ansökan ska ändå bedömas ”på sina egna meriter”. Avvikelser från planen får alltså göras, vilket betyder att planen inte är rättsligt bindande för ett efterföljande tillståndsbeslut.

<sup>5</sup> Källa: [www.aberdeencity.gov.uk](http://www.aberdeencity.gov.uk)

<sup>6</sup> Enligt *The Town and Country Planning Act*, section 55, kräver “development” *planning permission*. Det definieras som “the carrying out of building, engineering, mining or other operations in, over or under land and the making of any material change in the use of any building or other land”.

Förutom *planning permission* krävs också ett slutligt tillstånd, *building permit*, för att kontrollera att åtgärderna uppfyller tekniska egenskapskrav för byggnader och anläggningar (men detta tillstånd behandlas inte här)



**Section 70, The Town and Country Planning Act**

Where an application is made to a local planning authority for planning permission

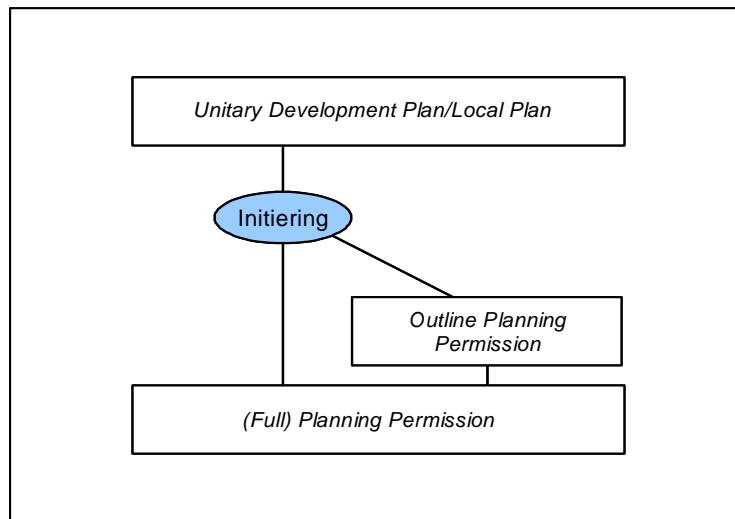
- (a) they may grant planning permission, either unconditionally or subject to such conditions as they think fit; or
- (b) they may refuse planning permission.

In dealing with such an application the authority shall have regard to the provisions of the development plan, so far as material to the application, and to any other material considerations.

Av bestämmelsen framgår att planmyndigheten – förutom att bevilja eller avslå ansökan – också kan ställa upp villkor för att ansökan ska beviljas. Exempel på sådana villkor framgår av planexemplet ovan, sista punkten.

## Initiering och prövning av byggprojekt

Initiering av ett projekt och tillståndsprövning kan ske på två sätt:



Ansökan kan avse (1) *full planning permission*, dvs. alla frågor behandlas i ett sammanhang eller (2) *outline planning permission*, ett "principtill-

stånd” till byggande som måste följas av att återstående frågor (s.k. *reserved matters*) behandlas i ett slutligt tillstånd.<sup>7</sup>

Planeringsmyndigheten har *åtta veckor* på sig att fatta beslut<sup>8</sup>, såvida inte en längre tid avtalas<sup>9</sup> (vilket är vanligt vid större projekt). Om tiden överskrids betraktas detta som ett *avslag på ansökan*, och byggherren kan då överklaga (det uteblivna) beslutet.

Åtta veckor är givetvis en kort tid för större, komplicerade byggprojekt. Tidsåtgången är i praktiken längre i dessa fall. Det kan åskådliggöras med figuren på nästa sida som visar andelen *major applications*, dvs. ansökningar om större projekt<sup>10</sup>, beslutade *inom 13 veckor* av planmyndigheter i England.<sup>11</sup>

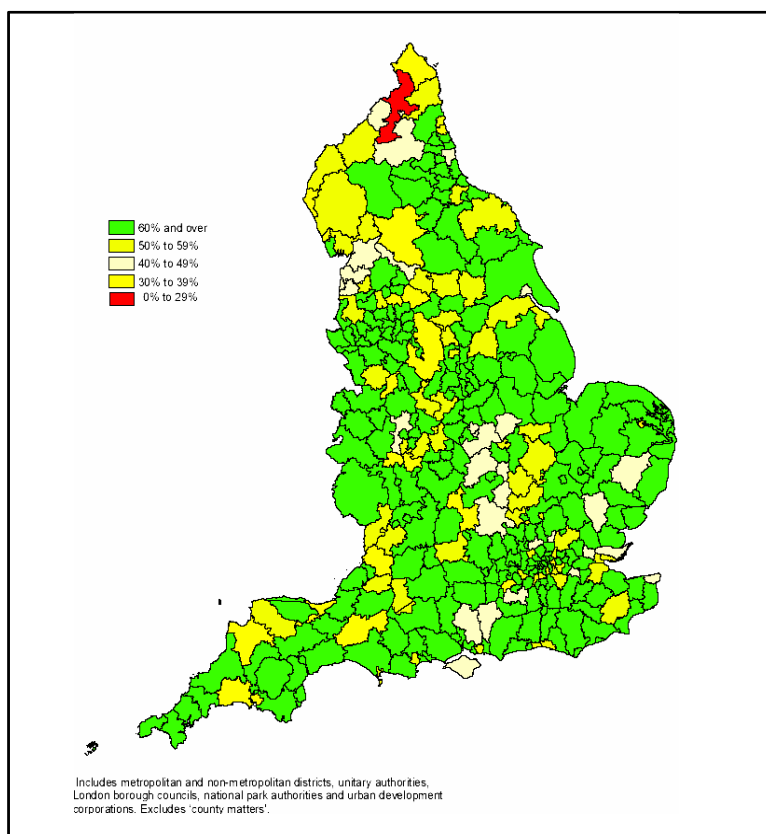
<sup>7</sup> Efter att *outline planning permission* beviljats måste ansökan om *full planning permission* ske inom tre år. När det slutliga tillståndet är beviljat är det gällande i ytterligare fem år.

<sup>8</sup> The Town and Country General Development Order, section 23. En förutsättning för att tiden ska börja löpa är dock att byggherren har betalat de avgifter som utgår för tillståndsprövningen.

<sup>9</sup> The Town and Country General Development Order, section 23.

<sup>10</sup> Med *major applications* avses projekt som innehåller mer än 10 lägenheter eller byggs på ett område som är mer än 0.5 ha stort. Dessa projekt svarade för mindre än 2 procent av totala antalet ansökningar om *planning permission*. Källa: National Statistics 2006, *Development Control Statistics, England 2005/06*.

<sup>11</sup> Ibid.



Av figuren framgår att huvuddelen av planmyndigheterna (markerade med grön färg) i mer än 60 procent av fallen fattar beslut inom 13 veckor. Det kan nämnas att när det gäller s.k. *householder applications*, alltså ”mindre åtgärder”, fattas 90 procent av besluten inom den lagstadgade tidsfristen på 8 veckor.

### *Överklagande av beslut om planning permission*

Beslutet om *planning permissions* anses huvudsakligen vara en affär mellan planeringsmyndigheten och byggherren/den sökande. Det är alltså kommunen som ska göra avvägningen mellan byggherrens intressen och

eventuella externa effekter, dvs. intressen hos grannar och andra berörda. Sålunda är det *enbart byggherren* som kan överklaga myndighetens beslut. Denna rätt att överklaga finns i tre situationer:<sup>12</sup>

- Om myndigheten avslår ansökan om *planning permission*.
- Om, som nämnts, planmyndigheten inte fattar beslut inom den uppsatta åttaveckorsgränsen.
- Om myndigheten ställer upp villkor, *planning conditions*, för att godkänna ansökan. Skäligheten i dessa villkor kan alltså bli föremål för överprövning.

Ett överklagande måste göras inom sex månader till *the Planning Inspector*.<sup>13</sup>

## Kommentarer

Storbritannien har en lång tradition av marknadsorienterat byggande, vilket tar sig uttryck i att diskussionen om tidsåtgång i tillståndsprocessen är aktiv, även från myndighetshåll. Det kan exemplifieras med ett s.k. *Green Paper* från the Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions år 2002.

The planning process is too often perceived to be a set of rules aimed at preventing development rather than making good development goes ahead. Communities frequently feel detached from the process and suffer from planning blight. Business finds planning delays frustrating and potentially damaging to their competitiveness. Problems include e.g:

*Speed of decision-making.* This is both slow and variable between local authorities. Over 90 % of councils fail to meet the target that 80 % of planning applications should, on average, be decided within 8 weeks.

*Lack of predictability.* The outcome of applications is frequently uncertain because there is insufficient clarity about the criteria against an application will be judged.

<sup>12</sup> The Town and Country Planning Act, section 78

<sup>13</sup> Office of the Deputy Prime Minister , 2006, *Planning Permission – A guide for business*.

Det finns alltså en medvetenhet om problem som kan vara förknippade med plansystemets funktion. Bl.a. förs det kontinuerlig central statistik över tidsåtgång, överklaganden mm (jfr. figuren i föregående avsnitt).

### *Finansiering av infrastruktur*

Som framgått kan planeringsmyndigheten förena ett tillstånd med villkor "as they think fit". Denna typ av villkor liknar dem som tas in i svenska exploateringsavtal.

Formuleringen *as they think fit* innebär inte att det är "fritt fram" för myndigheten att villkora ett tillstånd. Villkoren ska vara relevanta från plan-synpunkt, relaterade till exploateringen och nödvändiga för att projektet ska kunna tillåtas, "skäliga och rättvisa" med hänsyn till exploaterings art och omfång mm.<sup>14</sup>

Utöver dessa villkor kopplade till tillståndet finns även möjlighet att ingå "exploateringsavtal", *development agreements*.<sup>15</sup> Gränsdragningen mellan villkor och avtal är, såvitt jag förstår, inte klar. De kriterier som gäller för när villkor får ställas upp är tillämpliga även på avtalen.<sup>16</sup> Men en effekt av avtalen är dock att byggherren avsäger sig rätten att överklaga, vilket som nämnts är möjligt om då villkor är formellt kopplade till ett tillstånd.

<sup>14</sup> DoE Circular 11/95, *The Use of Conditions in Planning Permissions*.

<sup>15</sup> The Town and Country Planning Act, section 106.

<sup>16</sup> ODPM Circular 05/2005, *Planning Obligations*.

## 7 Tyskland

Tyskland (*Bundesrepublik Deutschland*) har en befolkning på 82 miljoner invånare på en yta som är 80 procent av Sveriges. Den genomsnittliga befolkningstätheten i Tyskland är därmed nästan jämförbar med Stockholmsregionen (230 respektive 275 personer/km<sup>2</sup>).



Figur 7.1 Delstater i Tyskland.  
Källa: [www.germany.org.ua](http://www.germany.org.ua)

Förbundsrepubliken består av 16 delstater (*Länder*) med ett relativt stort mått av självstyrelse. I vissa avseenden kan det ibland vara rimligare att jämföra en tysk delstat med Sverige. Exempelvis har de tre största delstaterna – Nordrhein-Westfalen, Bayern och Baden-Württemberg – en befolkning som överstiger Sveriges (ca 18, 12 respektive 10 miljoner invånare).

## Myndighetsstruktur

Inom de 16 delstaterna består den lokala myndighetsnivån av dels *Landkreise*, dels *kreisfreie Städte* och *kreisangehörige Gemeinden*. De två senare myndigheterna, vanligen kallade *Gemeinden*<sup>1</sup> eller kommuner, är ansvariga för planering och tillståndsgivning för byggprojekt.

## Plan- och tillståndssystem

På delstatsnivå finns flera typer av övergripande planer - *Landesentwicklungspläne* (eller *Landesentwicklungsprogramm*) och för regioner inom delstaterna upprättas också *Regionalpläne*.

För byggprojekt är dock planer på den lokala nivån av större intresse. Det är dels den övergripande planen, *Flächennutzungsplan*, dels detaljplaner, *Bebauungspläne*<sup>2</sup>

### *Flächennutzungsplan*

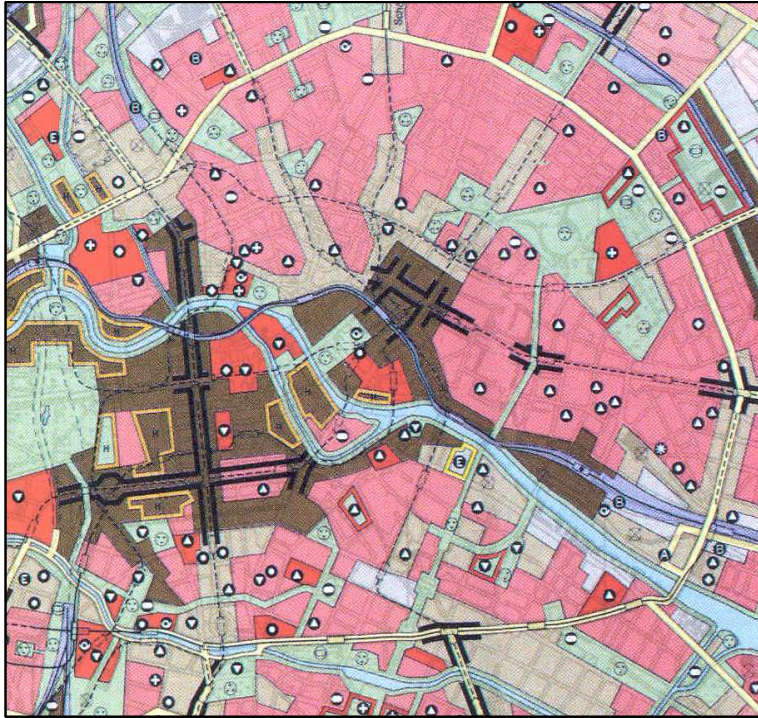
En *Flächennutzungsplan* (*F-plan*) ska normalt täcka hela kommunens yta och ange grunddragen i markanvändningen. Planen är i princip en ”zonplan” som redovisar hur mark får användas för olika ändamål (bostäder, infrastruktur, grönområden etc).<sup>3</sup> Planeringshorisonten är ca 10-15 år och

<sup>1</sup> Enligt EU Commission (1999) finns det 324 *Landkreise*, 110 *kreisfreie Städte* och ca 16 000 *kreisangehörige Gemeinden*. Det har dock skett sammanslagningar av de senare myndigheterna och [www.allesklar.com](http://www.allesklar.com) anger en siffra på ca 12 000 för år 2006.

<sup>2</sup> Den lagstiftning som reglerar upprättande av planerna, *Baugesetzbuch*, *BauGB*, är federal och gäller således för alla delstater/kommuner.

<sup>3</sup> Se § 5 *BauGB*.

skalan kan variera mellan 1:5 000 i mindre kommuner upp till 1:25 000 i de större städerna.



Figur 7.2 Utdrag från *Flächennutzungsplan*/Berlin.  
Källa: EU Commission, 1999, s. 216.

### *Bebauungsplan*

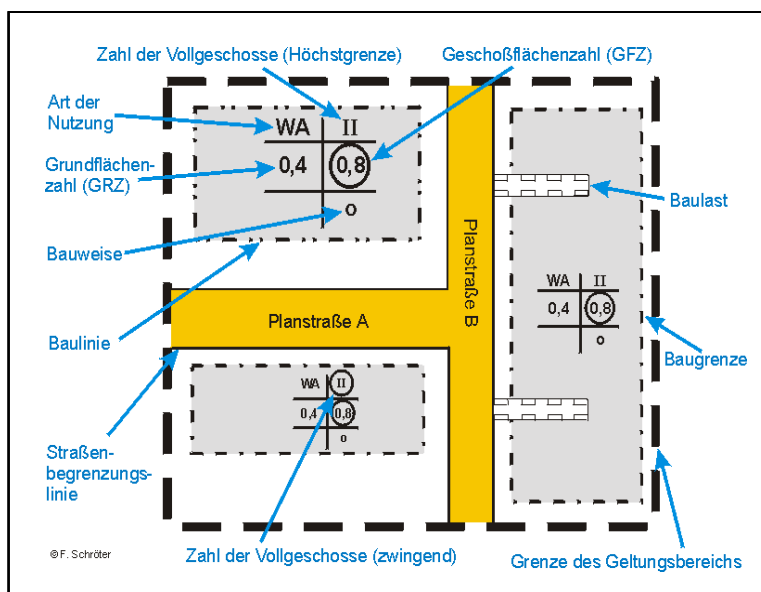
En *Bebauungsplan* (*B-plan*) ska upprättas vid nyexploateringar och vid förnyelse av befintliga bebyggelsemiljöer.<sup>4</sup> En *B-plan*, som inte får strida

<sup>4</sup> Som ett alternativ till B-planen infördes 1993 en ny planform i lagstiftningen – *Vorhaben- und Erschließungsplan*. Planformen medger att byggherren får ”initiativrätt” att lägga fram förslag på en *B-plan* till kommunen och till planen kopplas normalt ett ”genomförandeavtal” – *städtebauliche Vertrag* – som reglerar utförande och finansiering av projektets infrastruktur. Planformen introducerades primärt för länderna i det forna DDR men används relativt sparsamt. Den absoluta



mot en *Flächennutzungsplan*, är bindande för slutligt beslut om byggtillstånd (se nedan).

I stort kan en *B-plan* jämföras med den svenska detaljplanen.<sup>5</sup> En schematisk beskrivning av planens bebyggelsereglerande bestämmelser framgår av figur 7.3.



Figur 7.3 Bebyggelsereglering i en *B-plan*.  
Källa: Dr. F Schröter, www. tu-bs.de:8080.

### *Byggtillstånd - Baugenehmigung*

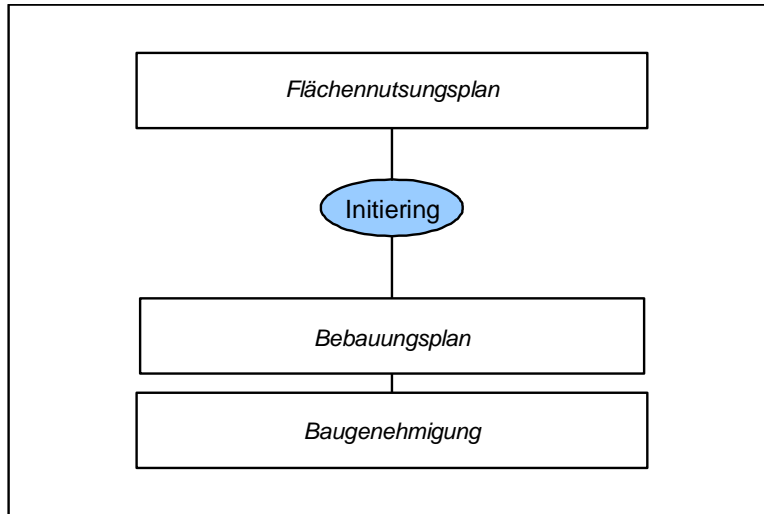
Det viktigaste tillståndet som måste erhållas för ett byggprojekt är *Baugenehmigung*,<sup>6</sup> Detta byggtillstånd måste överensstämma med en *B-plan*.<sup>7</sup> Ca två tredjedelar av alla byggtillstånd ges inom planområden.<sup>8</sup>

merparten av planer är "normala" *B-pläne*. European Commission, 1999 s. 81 anger andelen *VuE-pläne* till i storleksordningen 10 procent.

<sup>5</sup> Se § 9 *BauGB*. Planen har dock inte, i motsats till den svenska detaljplanen, begränsad genomförandetid.

## Initiering och prövning av byggprojekt

Mot bakgrund av plan- och tillståndssystemet sker initiering och prövning av större byggprojekt enligt följande modell.



### Upprättande av en Bebauungsplan

Processen att upprätta en *Bebauungsplan* sker i princip i fem steg.<sup>9</sup>

- I det inledande skedet sker samråd med myndigheter mm. Och därefter fattar kommunen ett beslut om att upprätta en plan, *Aufstellungsbeschuß*.
- Efter beslutet sker information till allmänhet och fastighetsägare om att en plan ska upprättas.

<sup>6</sup> Det kan även krävas andra tillstånd, t.ex. "fastighetsbildningsbeslut" för delning av fastigheter, *Teilgenehmigung*, och "miljötillstånd".

<sup>7</sup> När det saknas en B-plan kan ett byggprojekt ändå tillåtas, under förutsättning att projektet sker i redan bebyggda områden och att byggnaderna anpassas till omgivande bebyggelse. Ca en tredjedel av antalet *Baugenehmigungen* avser byggande utanför *B-pläne*. EU-Commission, 1999, s. 21.

<sup>8</sup> Ibid. s. 71.

<sup>9</sup> EU Commission, 1999, s. 65.

- Därefter görs själva planarbetet.
- När planförslaget är utarbetat ska det ställas ut i, minst, en månad.
- Slutligen, om det inte inkommit avgörande invändningar, antas planen av kommunen.

Några lagstadgade tidsfrister för processen att upprätta/anta en *B-plan* finns inte. I praktiken kan tidsåtgången, i bästa fall, vara ca ett år. Men den genomsnittliga tiden ligger snarare uppemot ca tre år – och till detta kommer informella kontakter innan kommunen fattar sitt *Aufstellungsbeschluss*.<sup>10</sup>

### *Ansökan och beslut om Baugenehmigung*

Ansökan om byggtillstånd, *Bauantrag*, görs till en särskild myndighet, *Baugenehmigungsbehörde*.<sup>11</sup> Denna myndighet ligger under *die Kreis* (för små kommuner) eller *kreisfreie Städte*.<sup>12</sup> De flesta beslut om *Baugenehmigung* fattas av tjänstemän och undertecknas av myndighetens förvaltningschef.

Vissa delstater har infört tidsfrister för beslutsprocessen på 2-3 månader.<sup>13</sup> Tyskland har också en generell förvaltningsrättslig regel som innebär att en sakägare kan gå till domstol om myndigheten är ”inaktiv”. Om ”inte något händer” inom tre månader kan t.ex. en fastighetsägare klaga hos en lokal förvaltningsdomstol, *Verwaltungsgericht* (ett förfarande som går under benämningen *Untätigkeitsklage*). Om domstolen finner att tillstånd ska beviljas skickas ärendet åter till *Baugenehmigungsbehörde* för ”förnyad handläggning”.

<sup>10</sup> Ibid, s. 67.

<sup>11</sup> I många fall ansöks om ”förhandsbesked”, *Bauvoranfrage*, som resulterar i ett *Vorbescheid* om tillstånd. Det kan också nämnas att byggherrens ansökan måste biträdas av en kvalificerad arkitekt eller ingenjör.

<sup>12</sup> I vissa delstater behöver man inte ansöka om *Baugenehmigung* om ett planerat bostadsprojekt överensstämmer med en B-plan. Det räcker med *Baugenehmigungsbehörde* underrättas om att byggande ska ske. Byggherren är sedan ansvarig för att byggandet genomförs i enlighet med planen. Jämför den möjlighet till bygglovsbefrielse i detaljplaner som finns i Sverige, se 5 kap. 7 § PBL.

<sup>13</sup> European Commission, 1999, s. 74.

## Kommentarer

Det är ett kommunalt ansvar att iordningställa ”lokal infrastruktur”.<sup>14</sup> Och en förutsättning för att erhålla byggtillstånd, *Baugenehmigung*, är att infrastrukturen är utbyggd. Det kan noteras att en byggherre/fastighetsägare inte har någon laglig rätt att kräva att kommunen iordningställer vägar, ledningar, grönområden mm., även om det finns en gällande *B-plan*. Byggherren kan dock erbjuda sig att bygga ut nödvändiga anläggningar och detta regleras då i *Erschließungsvertrag*.

Kostnader för den lokala infrastrukturen får täckas med avgifter från fastighetsägare.<sup>15</sup> Huvudregeln är då att högst 90 procent av kostnaderna får tas ut genom avgifter. Kommunen måste således svara för en kostnadsandel på minst 10 procent.<sup>16</sup>

I de fall byggherren påtar sig ansvaret att bygga ut infrastrukturen, och ingår ett *Erschließungsvertrag*, finns dock möjlighet att byggherren svarar för kostnaderna fullt ut.

<sup>14</sup> Iordningställande av lokal infrastruktur benämns *Erschließung*. Se § 123-135 *BauGB*.

<sup>15</sup> Jfr. de svenska gatukostnads- och va-avgifterna i PBL respektive lagen om allmänna vattentjänster.

<sup>16</sup> § 129 *BauGB*



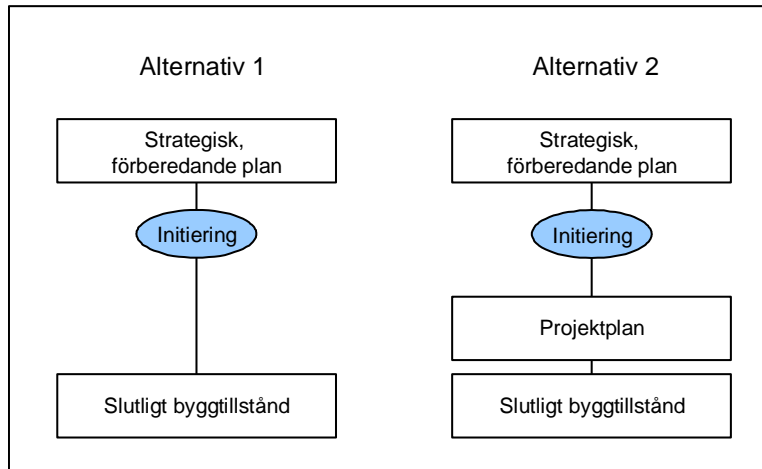
## 8 Jämförelser mellan länderna

I detta avsnitt ska en kort jämförelse, grundad på kapitel 3-7, göras mellan länderna med avseende på följande frågeställningar:

- Hur är plan- och tillståndssystemen utformade?
- Finns det tidsfrister för myndigheternas plan- och byggbeslut?
- Hur är tidsfristerna utformade?
- Vilka sanktioner tillämpas om tidsfrister överskrids?

### Plan- och tillståndssystem

Med hänsyn till tidpunkten för när ett projekt initieras kan man urskilja två huvudformer av plan- och tillståndssystem:

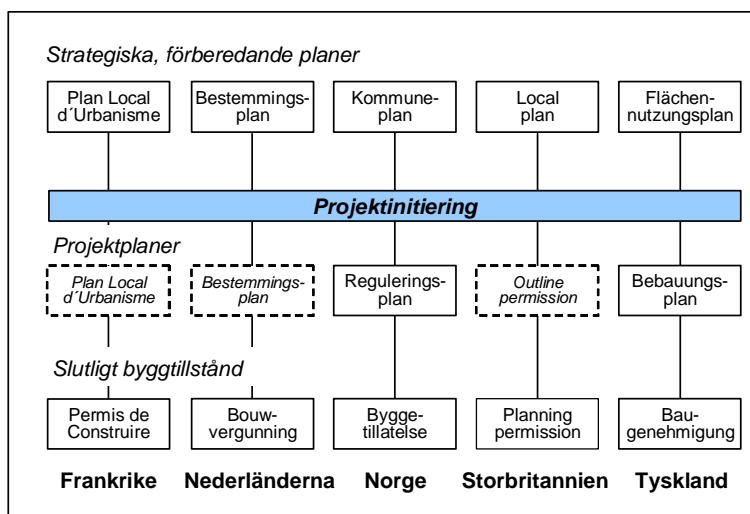


Gemensamt för länderna är att det finns kommundäckande *strategiska planer* som föregår initieringen av ett byggprojekt. Dessa planer är av generell natur och alltså inte utformade för specifika byggprojekt.

I Norge och Tyskland (liksom i Sverige) måste den strategiska planen först kompletteras med en mer detaljerad *projektplan* innan ett slutligt

bygg tillstånd kan beviljas.<sup>1</sup> Dessa projektplaner är – till skillnad mot de övergripande planerna – vanligen ”skräddarsydda” och direkt anpassade till det aktuella projektet.

I Frankrike, Nederländerna och Storbritannien bygger lagstiftningen inte på att det ska upprättas projektplaner, men i praktisk tillämpning har det ändå utvecklats möjligheter att göra sådana planer när det anses lämpligt. I Frankrike och Nederländerna sker det genom ”fördjupningar” av den strategiska planen. Och i Storbritannien genom möjligheten att ansöka om ”förhandsbesked”, eller *outline permission*.



### Frankrike

I det franska systemet ska en kommuntäckande plan, *plan local d'urbanisme (PLU)*, upprättas innan ett slutligt bygg tillstånd ges, *permis de construire*. Tillstånd ska i princip beviljas om ansökan överensstämmer med planen – och vägras om den strider mot planen.

I vissa situationer får *PLU* karaktären av en projektplan. Vid större nyexploateringar kan planen enbart ange zoner för ”framtida bebyggelse” utan

<sup>1</sup> När det gäller större byggprojekt. Mindre projekt kan prövas direkt mot den övergripande planen (dvs. i Sverige mot översiktsplanen).

att definiera byggrätten. Därefter ”modifieras” planen genom att byggrätt och andra bestämmelser läggs fast.

#### *Nederländerna*

Även Nederländernas plan- och tillståndssystem bygger på samma grunder som det franska, dvs. en rättsligt bindande *bestemmingplan* måste upprättas innan ett slutligt tillstånd, *bouwvergunning*, kan beviljas.

En *bestemmingsplan* kan i vissa fall ”omformas” till en projektplan, genom i planen föreskriva att den sedermera ska göras mer detaljerad. Vanligare är dock att direkta avvikelser sker från planen, dvs. byggtillstånd ges till projekt som strider mot planen (på grund av att planerna ofta är föråldrade och inte anpassade till de projekt som ska genomföras).<sup>2</sup>

#### *Norge*

På grundval av den övergripande planen, *kommuneplanen*, måste en efterföljande projektplan upprättas vid större projekt. I vissa fall är det en enbart ”tvådimensionell” markanvändningsplan, *reguleringsplanen*. Om det bör ske en utförligare reglering av bebyggelsens utformning kan en ”tredimensionell” *bebyggelseplan* upprättas (och ibland görs både *regulerings-* och *bebyggelseplaner*). Dessa projektplaner är rättsligt bindande för det slutliga byggtillståndet, *byggetillatelsen*.

#### *Storbritannien*

Storbritanniens övergripande plan, *local plan*, är inte rättsligt bindande (och kan i det avseendet jämföras med den svenska översiktsplanen). Byggtillstånd, *planning permission*, kan alltså ges till projekt som strider mot planen (även om den i praktiken har mycket stor tyngd).

<sup>2</sup> Plansystemet har av den anledningen ibland karakteriserats som ”den stora lögnen” – *de grote leugen* (Needham, 2004). Det bör dock nämnas att Nederländerna får en ny, reformerad, planlagstiftning som träder i kraft den 1 januari 2008.

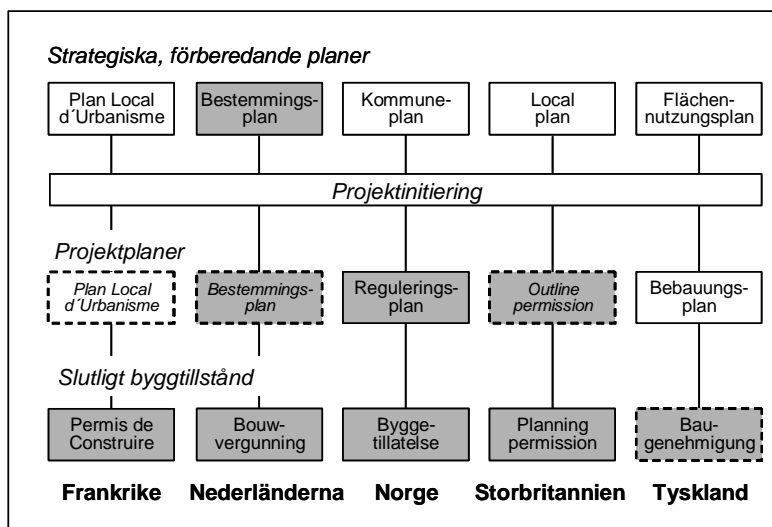


## Tyskland

Den övergripande kommuntäckande planen, *Flächennutzungsplan*, är rättsligt bindande för en efterföljande detaljplan, *Bebauungsplan*.<sup>3</sup> På grundval av denna plan ges sedan byggtillståndet, *Baugenehmigung*.

## Förekommer tidsfrister?

Den nedanstående figuren visar om det finns någon form av tidsgränser kopplade till beslut om planer och byggtillstånd (de skuggade rutorna i figuren).



Om vi först tittar på de strategiska, förberedande planerna kan konstateras att det endast är Nederländerna som har tidsfrister kopplade till upprättande av en *bestemmingsplan*.

<sup>3</sup> Sedan 1993 finns också möjlighet att upprätta en "förenklad" form av *B-plan*, kallad *Vorhaben- und Erschliessungsplan*. Denna möjlighet är huvudsakligen avsedd att användas för de nya delstaterna i östra Tyskland.

Men av större intresse är sådana tidsfrister som löper *efter* det att byggherren har initierat ett byggprojekt, dvs. tidsgränser för myndighetshandling av *projektplaner* och/eller slutligt *bygg tillstånd*.

I Nederländerna, Norge och Storbritannien är samtliga beslut som tas efter projektiniteringen tidsreglerade. Detsamma gäller Frankrike om man ser till lagstiftningens ”grundtanke” men bilden kompliceras av att *plan local d’urbanisme* (som ”egentligen” är en strategisk, förberedande plan) ibland används som en projektplan. I Tyskland finns inte några tidsfrister i den federala lagstiftningen. Men vissa delstater har ändå infört tidsgränser för det slutliga bygg tillståndet, *Baugenehmigung*.

## Hur är tidsfristerna utformade?

### *Frankrike*

För ansökan om bygg tillstånd, *permis de construire*, är huvudregeln att kommunen har *två månader* på sig att fatta beslut. Vid större bebyggelseprojekt, om det behövs extra samråd med olika myndigheter (t.ex. brand- eller vattenmyndigheter) kan dock tidsfristen utsträckas en månad. Därefter har byggherren möjlighet att inom två månader komplettera ansökan. Sedan har kommunen ytterligare en månad på sig att fatta ett slutligt beslut. Sammantaget innebär det att tidsåtgången kan uppgå till högst *sex månader* för projekt som överensstämmer med *PLU*.

### *Nederländerna*<sup>4</sup>

Vid upprättande av en *bestemmingsplan* finns olika tidsfrister för skilda faser i planprocessen. Dessa tidsfrister innebär att den sammanlagda tidsåtgången, från det att kommunen presenterar ett planförslag, är minst 39 veckor och högst 58 veckor (när det finns invändningar mot planen).

Beslut om bygg tillstånd, *bouwvergunning*, får vid enklare byggåtgärder ta *sex veckor*. I mer komplicerade ärenden är tiden 12 veckor – en tid som kan förlängas med ytterligare 6 veckor, dvs. totalt *18 veckor*.

<sup>4</sup> Den 1 januari 2008 träder en ny planlagstiftning i kraft. Ett av syftena med den nya lagstiftningen har varit att förkorta myndighetshandlingen för planbeslut.

### *Norge*

I likhet med Nederländerna finns olika tidsfrister för skilda delar i plan och tillståndsprocessen.

Norge har, till skillnad från Sverige, en privat initiativrätt till upprättande av detaljplaner – dvs. *regulerings-* och *bebyggelseplaner*. Då en byggherre lägger fram ett förslag till plan ska kommunen fatta beslut inom *12 veckor*. Om beslutet blir positivt vidtar sedan en planprocess som drivs av kommunen. Efter utställning av förslaget ska först det s.k. *planutvalget* fatta beslut inom *24 veckor*. För reguleringsplaner ska *kommunestyret* därefter fatta ett slutligt beslut inom *12 veckor* (för bebyggelseplaner behövs dock inte detta senare beslut av kommunestyret).

För kommunens behandling av ansökningar om *byggetillatelse* är huvudregeln att beslut ska fattas inom *12 veckor*. Men för mindre byggåtgärder, s.k. *enkle tiltak*, är tidsfristen tre veckor.

### *Storbritannien*

Tidsfristen för att behandla en ansökan om *planning permission* är åtta veckor. I de fall det görs en ansökan om *outline planning permission* är tidsgränsen även i detta fall åtta veckor. Vid en ”tvåstegsprövning” är alltså den sammantagna tidsfristen för myndighetsprövningen sexton veckor (naturligtvis med en viss tidsrymd mellan de två prövningsstegen).

### *Tyskland*

Vissa delstater i Tyskland har infört tidsfrister för beslut om slutligt byggtillstånd, *Baugenehmigung*, på 2-3 månader. Det bör ses mot bakgrund av att Tyskland har en generell förvaltningsrättslig regel, som innebär att en sakägare efter tre månader kan gå till en domstol, *Verwaltungsgericht*, om myndigheten är ”passiv” (s.k. *Untätigkeitsklage*).

## Konsekvenser om tidsfrister överskrids?

De konsekvenser – eller ”sanktioner” – som kan tänkas uppstå om en myndighet inte håller sig inom en fastställd tidsfrist, är i princip av fyra huvudtyper:

### *Tillståndet anses vara beviljat*

Denna variant tillämpas i Frankrike (för *permis de construire*), Nederländerna (*bouwvergunning*) och Norge (*byggetillatelse* för ”enkle tiltak”).

### *Tillståndet anses vara vägrat*

Detta system finns i Storbritannien. Om *the planning authority* inte har fattat beslut om *planning permission* inom åtta veckor innebär detta att byggherren har rätt att överklaga ”icke-beslutet” till *the Secretary of State*.

Vid beslut om byggtillstånd, *Baugenehmigung*, finns i princip motsvarande regler även i Tyskland genom den generella förvaltningsrättsliga lagstiftningen. Om beslutsmyndigheten, *Baugenehmigungsbehörde*, inte fattar beslut inom tre månader har den sökande rätt att få ärendet prövat av förvaltningsdomstol, *Verwaltungsgericht*.

### *Ekonomisk kompensation till byggherren*

Detta är en metod som används i Norge för dels privata initiativ till *reguleringsplaner*, dels ansökningar om *byggetillatelse*. Systemet bygger på att det sker en reduktion av de kommunala avgifterna för att behandla plan- respektive tillståndsärendet.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Vid överskridande av tidsfristen för att ta ställning till ”privat reguleringsförslag” ska minst 10 procent av planavgiften återbetalas för varje påbörjad vecka fristen överskrids. Vid beslut om *byggetillatelse* är motsvarande siffra 25 procent. Genom utarbetande av en lokal taxa för planavgifter kan dock kommunen bestämma att avgiftsreduktionen ska vara större än 10 respektive 25 procent.

*Juridiskt straffansvar för myndigheten.*

Denna variant har inte återfunnits i de studerade länderna. Det kan möjligen tolkas som att straffansvar för myndigheter generellt sett har ansetts vara olämpligt eller orealistiskt.

## 9 Tidsfrister även i Sverige?

Det är en okontroversiell utgångspunkt i de undersökta länderna att det ska finnas en *offentlig reglering* av markanvändning och byggande.<sup>1</sup> Lika klart är att den offentliga regleringen ska bygga på den s.k. proportionalitetsprincipen, dvs. lagstiftning och myndighetsbeslut ska grundas på en avvägning mellan å ena sidan allmänna intressen och å andra sidan olika enskilda intressen. Det är mot bakgrund av denna avvägning som tidsfrister i kommunernas handläggning av plan- och byggärenden ska ses, speciellt med hänsyn till radikala förändringar i samhällsbyggandet som skett i Sverige under det senaste dryga decenniet.

I många avseenden är dessa förändringar en effekt av det statliga bostadsfinansieringssystemets avveckling. För att göra en lång historia kort: Sverige har gått från ett offentligreglerad, subventionerad bostadsproduktion till ett marknadsorienterat byggande. Därmed har en stor del av den *ekonomiska risken* överflyttats från den offentliga till den privata sektorn.<sup>2</sup>

Konkurrens inom byggsektorn är av vitalt intresse från samhällsekonomisk synpunkt. Det förutsätter bl.a. att plan- och tillståndprocesser ska vara transparenta och förutsägbara, dvs. spelreglerna på marknaden skall vara klara. I regeringens budgetproposition 2006 sägs att "en snabbare planprocess och fler aktörer, inte minst från andra länder inom Europeiska Unionen, är av stor betydelse för utvecklingen mot sundare och effektivare bostads- och byggmarknader".<sup>3</sup> Förutsätter det att även Sverige – liksom de undersökta länderna – bör tillämpa tidsfrister för kommunernas plan- och tillståndsbeslut?

Det är naturligtvis svårt att, med större säkerhet, uppskatta samhällsekonomiska vinster av en effektiviserad plan- och tillståndprocess. Riksdagens revisorer konstaterar att de kostnader som genereras av planeringsprocessen visserligen utgör en begränsad andel av de totala produktions-

<sup>1</sup> Liksom i de flesta andra länder.

<sup>2</sup> Även under 1970- och 1980-talen var det naturligtvis viktigt att plan- och byggprocessen fortkred på ett snabbt och effektivt sätt. Men om det uppstod tidsfördröjningar i planprocessen var det ofta offentliga/allmännyttiga bostadsföretag som stod den ekonomiska risken.

<sup>3</sup> Utgiftsområde nr. 18, s. 43.

kostnaderna, ca 2-5 procent, men att de är tillräckligt stora för att kunna utgöra ett hinder för initiativ till nya planer och ny bebyggelse.<sup>4</sup> I samband med införandet av tidsfrister i Norge gjordes en bedömning av vilka effekter tidsfrister skulle kunna få. Där anges siffror på i storleksordningen 5 miljarder norska kronor årligen i direkta och indirekta inbesparingar.<sup>5</sup> Som sagt, siffrorna har ett mått av osäkerhet men ger ändå en indikation på vilka belopp det skulle kunna vara fråga om.

## Varför tidsfrister?

Det finns i princip två huvudargument för tidsfrister i prövningen av plan- och tillståndsärenden:

- Tidsfrister innebär att plan- och byggärenden kommer att behandlas inom en *kortare tid* – och förhindrar *oacceptabelt* långdragna beslutsprocesser.<sup>6</sup>
- Tidsfrister ökar *förutsägbarheten* för hur ett byggprojekt ska planeras och genomföras.

### *Tidsfrister ger kortare beslutsprocesser?*

Rapportens syfte har inte varit att undersöka om de länder som har tidsfrister också uppvisar kortare beslutsprocesser. Det är nämligen svårt att särskilja hur just tidsfristerna inverkar på tidsåtgången jämfört med andra faktorer som t.ex. rättstradition, myndighetsstruktur, plan- och tillståndssystem, former för medborgarinflytande mm.

En mer relevant fråga är därför om tidsfrister, givet de specifika förhållanden som råder i ett land, *förkortar* plan- och tillståndsprocessen. Tyvärr är också den frågan svår att besvara. I de länder som sedan länge haft tidsgränser måste man då jämföra med en hypotetisk situation, dvs. hur lång tid processen skulle ta om länderna *inte* hade tidsfrister.

<sup>4</sup> Riksdagens revisorer (2002, s 21), *Plan- och byggprocessens längd* (Rapport 2001/02 RR:8)

<sup>5</sup> KanEnergi AS, 2001, *Behandlingen av plan- og byggesaker. Store innsparingsmuligheter*. Rapport för Projekt PBL-2000.

<sup>6</sup> En utgångspunkt för lagstiftning om tidsfrister som införts i Norge var att behandlingen av "privata regleringsförslag" generellt sett ansågs ta för lång tid. Se, *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven*, Ot.prp. nr. 113 (2001-2002).

## 9 Tidsfrister även i Sverige?

Norge utgör dock ett undantag i det senare avseendet eftersom tidsfrister införts relativt nyligen. Därmed finns bättre förutsättningar att ”isolera” just fristernas inverkan på tidsåtgången. En utvärdering av tidsgränsernas effekt sammanfattas på följande sätt i ett pressmeddelande från Regional- och kommunaldepartementet.<sup>7</sup>

To år etter innføringen av tidsfrister er saksbehandlingstiden i kommunene kraftig redusert. Nesten alle kommunene behandler byggesakene innen fastsatte frister.

Detta uttalande indikerar att tidsfrister, inte alldeles oväntat, kan ha en effekt på processens tidsåtgång.

### *Tidsfrister ger mer förutsägbara beslutsprocesser?*

Det ligger i sakens natur att tidsfrister kan bidra till ökad förutsägbarhet om beslutsprocessens längd. Eller i varje fall till bättre förutsägbarhet om den ”bortre” tidpunkten för beslut.

En bieffekt av tidsfrister är också att de ökar förutsättningarna för *överenskommelser* om tidsplaner mellan kommunen och byggherren. (I avsaknad av tidsfrister har ju kommunen egentligen inte några incitament att gå med på sådana överenskommelser). Denna effekt av lagstadgade tidsgränser bör kanske inte underskattas när det gäller att förbättra förutsägbarheten.<sup>8</sup>

## Tidsfrister. Faktorer att beakta?

Tidsfrister är, givetvis, inte ett universalmedel som löser alla problem.<sup>9</sup> Men tidsfrister skulle kunna *bidra* till en effektivare plan- och tillstånds-

<sup>7</sup> Pressemelding nr. 160/2005, 2005-07-07, från Kommunal- och Regionaldepartementet (<http://odin.dep.no/odinarkiv>). Utvärderingen är gjord av Statens Bygningstekniske Etat.

<sup>8</sup> En annan bieffekt av tidsfrister efter projektinitieringen skulle kunna vara att kommunernas incitament för att arbeta med översiktsplanen förstärks (och att det finns brister i kommunernas tillämpning verifieras av plan- och byggkommittén, s. 429-430). Om det finns en begränsad tid för att behandla detaljplaner (och bygglov) måste övergripande, strategiska frågor vara avklarade i ett tidigare skede.

<sup>9</sup> Vilket också plan- och byggkommittén konstaterar, SOU 2005:77, s. 821.



process. Om ett införande av lagreglerade tidsfrister skulle övervägas i Sverige är det emellertid flera frågeställningar som måste analyseras och diskuteras.

#### *Vad ska tidsfristerna avse?*

Ett första ställningstagande är om tidsfrister enbart ska avse prövningen av *bygglov*, eller om de också ska avse upprättande/antagande av *detaljplaner*.

Det är enklast att begränsa sig till bygglovsprövningen. Men problemen med tidsåtgång och bristande förutsägbarhet avser i första hand *inte* bygglovshandlingen, utan detaljplaneprocessen. Tidsfrister bör därför också kopplas till upprättande och beslut om detaljplaner.

#### *En eller flera tidsfrister?*

För ett slutligt *byggstillstånd*, som t.ex. bygglovet, torde det vara möjligt att ha *en* tidsgräns. Så är också normalfallet i de undersökta länderna. Det hindrar dock inte att det kan finnas olika tidsfrister beroende på ärendets komplexitet – för ”enkla” åtgärder kan tiden vara kortare än för mer omfattande byggåtgärder. Så är lagstiftningen uppbyggd i t.ex. Frankrike, Nederländerna och Norge.

Vid upprättande av *detaljplaner* är processen mer komplicerad. I Norge diskuterades om det skulle finnas en eller flera frister för olika delar av processen. På grund av varierande förutsättningar i olika planprojekt bedömdes dock att det skulle finnas olika tidsgränser för planprocessens olika skeden.

För svenska förhållanden skulle en sådan lösning exempelvis kunna innebära att en tidsfrist tillämpas på planens s.k. initieringskede och en annan frist i det efterföljande formella planskedet fram till planens antagande.

#### *Hur långa ska tidsfristerna vara?*

Hur långa tidsfristerna ska vara är naturligtvis en kärnfråga. Och då har utgångspunkten i denna rapport varit, att det är *projektets tidsåtgång* som är av primärt intresse – från projektinitiering till slutligt byggstillstånd.

För ”normala” planer i tillväxtregioner är i dag den *formella planprocessens* tidsåtgång – från kommunens beslut att inleda planarbetet till dess att

## 9 Tidsfrister även i Sverige?

planen antas – i genomsnitt 1,5 och 2,5 år. Till detta skall sedan läggas tiden för *initieringsskedet*, vilken kan vara betydande i vissa fall.<sup>10</sup>

Denna tidsåtgång kan vara intressant att jämföra med planprocessen i Norge, med ett plansystem relativt likartat det svenska. De norska tidsfristerna för den formella processen att pröva en *reguleringsplan* innebär att beslutsfattandet får ta, sammantaget, *högst ett år*.<sup>11</sup> Dessa tidsfrister avser emellertid enbart kommunens planhantering *efter* det att byggherren har lagt fram ett relativt fullgånget planförslag (på grundval av bl.a. informella kontakter med kommunen). Jag har inte siffror på tidsåtgången för detta ”förberedande” planarbete, men mellan tummen och pekfingeret kanske det kan röra sig om tider uppemot ett år?

Om ett införande av tidsfrister skulle övervägas måste det självklart göras mer detaljerade analyser av ett antal kommunala plan- och tillståndprocesser.<sup>12</sup> Men indikerar möjligen ovanstående siffror, att en rimlig tidsfrist för den svenska detaljplaneprocessen skulle kunna vara i storleksordningen 2-2,5 år? Dvs., i närheten av den *genomsnittliga* tidsåtgången för dagens planer.

Om vi lämnar detaljdiskussionen om tidsfristernas längd finns det några mer allmänna aspekter på fristernas utformning. För kommuner som ”sköter sig” ska det inte spela någon roll om det finns tidsfrister i lagstiftningen eller inte. Samtidigt bör inte fristerna vara alltför generöst tilltagna. Då riskerar man, vilket plan- och byggkommittén diskuterar, att den handläggande myndigheten ser tidsfrister som en *tillåten* handläggningstid som skulle kunna öka risken att tidsåtgången förlängs i vissa fall! Tidsgränserna bör alltså vara snäva – men inte uppenbart orealistiska.<sup>13</sup> Det torde leda till överenskommelser om förlängning av tidsåtgången i

<sup>10</sup> Se kap. 2

<sup>11</sup> Prövning av byggherrens plan – *förstegangsbehandling* av planen (12 veckor); Utställning av förslaget (minst 30 dagar); *andreangsbehandling* av förslaget (24 veckor) samt *kommunestyrets* slutliga antagande av planen (12 veckor).

<sup>12</sup> För *bygglovsprövningen* finns – såvitt bekant – inte någon rikstäckande undersökning. Däremot har flera kommuner gjort undersökningar, t.ex. Kvalitetsnätverk Västkust, 2002, *Kvalitets- och kostnadsjämförelse inom bygglovshantering*.

<sup>13</sup> Som exempelvis åttaveckorsgränsen i Storbritannien är när det gäller större byggprojekt.

*alla* projekt av någon storlek. Vi får då en lagstiftning som avviker från den praktiska verkligheten, vilket måste anses vara ett problem i sig.

I de länder som har tidsfrister anger lagstiftningen en uttrycklig tid – ett visst antal veckor eller månader. Det finns dock andra varianter som kan bidra till, åtminstone, ökad förutsägbarhet. Exempelvis kan lagstiftningen begränsa sig till regler om att kommunen fastställer en bindande tidsplan för sitt beslutsfattande. Det ger större möjlighet att anpassa beslutsprocessen för enskilda byggprojekt – men också ett större utrymme för ett kommunalt ”godtycke”?

### *Fördröjningar som ligger utanför kommunens kontroll?*

I vissa plan- och byggärenden är det inte bara kommunen som är beslutsfattare. Det är ibland nödvändigt att, parallellt med en prövning enligt PBL, även fatta beslut enligt miljöbalken och andra lagar.

I de fall kommunen inte har full kontroll över beslutsprocessen är det rimligt att kunna ”stoppa klockan”. En sådan möjlighet vid fördröjningar kan exemplifieras med reglerna i Norge.

### *Privat initiativrätt?*

För bygglovspliktiga åtgärder finns en privat initiativrätt, dvs. när byggherren ansöker om lov måste kommunen fatta ett beslut på grundval av ansökan. I detta fall är det naturligt att fristen börjar löpa när ansökan görs.

När det gäller detaljplaner finns dock inte någon privat initiativrätt. Det är alltså, enligt gällande rätt, inte möjligt för byggherren att lägga fram ett förslag om detaljplan, som kommunen därefter måste pröva enligt PBL:s regler. I motsats till Norge där en byggherre har formell rätt att få ett förslag till *reguleringsplan/bebyggelseplan* prövat av kommunen. Men om det införs en privat initiativrätt vore det naturligt, liksom i fallet med bygglov, att startpunkten för tidsfrister är ”ansökan” om detaljplanläggning.

En privat initiativrätt är dock inte absolut nödvändig för att tidsfrister ska börja löpa. Med utgångspunkt från dagens detaljplaneprocess skulle en frist kunna starta när kommunen fattar beslut om att planarbete ska inledas (i samband med beslut om planprogram eller start-PM). Därigenom kommer den formella planprocessen att omfattas av tidsfrister, medan

## 9 Tidsfrister även i Sverige?

initieringsskedet fortfarande blir tidsmässigt oreglerat. För att tidsfrister i initieringsskedet ska få någon reell effekt måste därför någon form av privat initiativrätt till detaljplaneförslag övervägas.

### *Krav på beslutsunderlag i en ansökan?*

En viktig fråga är vilket beslutsunderlag som ska krävas vid ansökningar om byggprojekt. Oavsett vilka krav på ritningar, planer, illustrationer, utredningar etc. som ställs upp bör kraven, så långt möjligt, vara *specifiserade i förväg*. Osäkerheten om vad kommunen ska anse vara en fullständig ansökan bör minimeras så långt möjligt. Om kommunen i ansökningsskedet skulle kunna kräva ständiga kompletteringar av en ansökan medför det naturligtvis att förutsägbarheten minskar.

De undersökta länderna lägger stor vikt på att de krav som ställs på en ansökan ska vara klargjorda i förväg. Det betyder dock inte att ansökningar kan göras utan samråd mellan byggherre och kommun. I samtliga länder understryks också nödvändigheten av tidiga kontakter.

Även med tidsfrister kommer det således att finnas ett, mer eller mindre långt, "förberedande skede" innan ansökan görs och beslutsprocessen med tidsfrister startar. Och förutsättningarna i detta inledningsskede bör, som sagt, vara förutsägbara.

### *Konsekvenser om tidsfrister överskrids?*

Som framgått av länderbeskrivningarna är det tre huvudtyper av "sanktioner" som tillämpas då en tidsfrist överskrids.

- Ansökan blir *beviljad* (Frankrike och Nederländerna)
- Ansökan anses som *avslagen* (Storbritannien och i princip även Tyskland)
- Byggherren är berättigad till *ekonomisk kompensation* (Norge)

Vad är då en realistisk lösning om tidsfrister skulle övervägas i Sverige?

Att ansökan blir *beviljad* vid överskridande av en tidsgräns måste betraktas som en radikal nyhet i plan- och bygglagstiftningen. Möjligen alltför radikal?

Att ansökan ska anses vara *avslagen* är en mindre genomgripande förändring. Men för att en sådan lösning ska få önskad effekt måste det finnas

möjlighet för byggherren att få kommunens ”icke-beslut” överprövat (vilket är möjligt i Storbritannien och Tyskland). Annars kan ju kommunen överskrida en tidsfrist utan att det får några som helst konsekvenser. Det betyder, med nuvarande lagstiftning, att denna variant kan fungera vid prövning och beslut om bygglov, där det finns en besvärsmöjlighet om kommunen avslår ansökan.

Någon möjlighet att överklaga kommunala beslut om att *inte* upprätta en detaljplan finns emellertid inte. Ett införande av tidsfrister i lagstiftningen skulle naturligtvis kunna kompletteras med en besvärsmöjlighet då kommunen ställer sig avvisande till detaljplanläggning. Men det vore i så fall en mycket omvälvande lösning – med tanke på den grundmurade ställning som det kommunala planmonopolet har!

När det gäller tidsfrister för detaljplaneprocessen torde därför någon form av *ekonomisk kompensation* ligga närmast till hands. Det är också den lösning som valdes i Norge. Där finns, som framgått, en privat initiativrätt till detaljplanering men inte någon möjlighet överklaga kommunens beslut att inte upprätta en *reguleringsplan*.

### *Kommunens resurser?*

Har kommunerna tillräckliga resurser för klara plan- och tillståndsärenden inom uppsatta tidsfrister? Plan- och byggkommittén skriver att ”möjligheterna att hålla fristerna är beroende av de resurser som den handläggande myndigheten har, exempelvis kan små kommuner drabbas extra hårt”<sup>14</sup>.

Först kan då konstateras att kommunernas plan- och tillståndsprövning får finansieras med avgifter från byggherren.<sup>15</sup> Verksamheten behöver alltså inte bekostas med kommunala skattemedel. Ett problem skulle dock kunna vara att antalet plan- och byggärenden varierar från tid till annan, t.ex. med hänsyn till svängningar i byggkonjunkturen. Av organisatoriska och personella skäl skulle det således kunna uppstå ”flaskhalsar” i vissa skeden. Frågan är dock, som plan- och byggkommittén antyder, om det då är främst små kommuner som skulle drabbas. I första hand torde det vara större kommuner i regioner med högt bebyggelsestryck!

<sup>14</sup> Se SOU 2005:77, s. 822.

<sup>15</sup> Se 11 kap. 5 § PBL.

## 9 Tidsfrister även i Sverige?

Även här kan det vara av intresse att relatera till Norge, där kommunernas resurssituation diskuterades. I förarbetena sägs:<sup>16</sup>

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

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

I Norge sågs alltså tidsfristerna som ett medel att effektivisera organisationen kring handläggningen av plan- och byggärenden.<sup>17</sup> Är det ett gångbart argument även i Sverige?

## Lagstiftning – eller frivillighet?

I stället för lagstadgade tidsfrister förordar plan- och byggkommittén den frivilliga vägen. ”Genom tidsplanering, interna målsättningar och uppföljningar kan man uppnå samma syfte som med tidsfrister, så länge planeringen görs på ett ambitiöst sätt”.<sup>18</sup>

Att effektiviseringar kan göras på frivillig väg är odiskutabelt, vilket Stockholms Stad kan få exemplifiera. I det s.k. 20 K-projektet – detaljplanering för 20 000 lägenheter under den senaste fyraårsperioden – har den genomsnittliga tidsåtgången minskat. Kommunen säger vidare, i budgeten för 2007, att ”planprocessen måste effektiviseras utan att medborgarinflytandet minskas. Ambitionen ska vara att på sikt halvera tiden från start till färdig detaljplan. I det ingår att se över remissförfarandet inom och utanför staden”.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 113 (2001-2002), s. 13.

<sup>17</sup> Det bör noteras att en ökad resursinsats i sig inte behöver vara negativ, så länge ”kostnaderna” är lägre än de samhällsekonomiska vinsterna av en kortare och mer förutsägbar plan- och tillståndsprocess.

<sup>18</sup> SOU 2005:77, s. 823.

<sup>19</sup> [www.stockholm.se](http://www.stockholm.se)

Många kommuner sköter alltså sin planering, som plan- och byggkommittén uttrycker det, "på ett ambitiöst sätt". Problemet är kommuner som *inte* gör det fullt ut. Att det finns uppenbara brister i många kommuners planeringsambitioner verifieras på flera ställen i plan- och byggkommitténs betänkande.<sup>20</sup>

Och det är alltså gentemot sådana kommuner tidsfrister skulle kunna utgöra ett incitament för att uppnå kortare och mer förutsägbara plan- och tillståndsprocesser!

<sup>20</sup> Några exempel som kommittén ger i SOU 2005:77: Tillämpningen av översiktsplaneringen är av mycket varierande kvalitet mellan kommunerna (s. 429-430). Genomförandebeskrivningarna är ofta ofullständiga eller saknas helt i många detaljplaner (s. 537). Kommunerna har inte kunnat, eller velat, leva upp till sitt lagreglerade ansvar för allmänna platser (s. 557).

## Referenser

### Kapitel 1: Inledning

- Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1993. *Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich.*
- Kalbro, T. 2002. *Markexploatering.* Norstedts Juridik (andra reviderade upplagan).
- Kalbro, T & Lind, H. 2001, *Plan- och byggprocessen. Tidsåtgång och kostnader.* Bilaga 1 i rapport 2001/02:RR8 från Riksdagens Revisorer.
- Needham, B, 2004. *The new Dutch spatial planning act. Continuity and change in the way the Dutch regulate the practice of spatial planning.* Working Paper Series 2004/12. Research group “Governance and Places”. University of Nijmegen.
- Olofsson, M. & Runhem, M. 2006. *Överklagade detaljplaner i Stockholms län.* (Examensarbete, avd. för fastighetsvetenskap, KTH).
- Riksdagens Revisorer, 2002. *Plan- och byggprocessens längd.* Rapport 2001/02:RR8.
- SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande.*
- Thornley, A & Newman, P. 1996. *Urban Planning in Europe. International force, national systems and planning projects.* Routledge.

### Kapitel 2: Sverige

- Boverket. 2002. *Bostadsbyggandet i planeringen.*
- Graner, O. 2005. *Vad tar tid i detaljplaneprocessen i Stockholm.* Examensarbete 2005-144, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Hessel, J. 2003. *Var plan har sin tid.* Examensarbete 2003-115, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Kalbro, T. 1992. Tillståndssystem för byggande: Några jämförelser mellan Sverige, Storbritannien och USA. *Lantmäteritidskriften*, 1992:1, s. 28-32.



- Kalbro, T & Lind, H. 2001, *Plan- och byggprocessen. Tidsåtgång och kostnader*. Bilaga 1 i rapport 2001/02 :RR8 från Riksdagens Revisorer.
- Kvalitetsnätverk Västkust, 2002, *Kvalitets- och kostnadsjämförelse inom bygglovshantering*.
- Mattson, D. & Nilsson, J. 2006. *Analys av bostadsbyggande och markägförhållanden i Göteborgs- och Skåne-regionen*. Examensarbete 2006-168, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Sandler, K. 2004. *Översiktsplanens detaljeringsgrad och detaljplanprocessens längd*. Examensarbete 2004-121, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Skoglund, S. 2006. *Bostadsproduktion på privat och kommunal mark*. Examensarbete 2006-155, avd. för fastighetsvetenskap, KTH.
- Proposition 1981/82:221. *Lag om exploateringssamverkan mm*.
- Proposition 1985/86:1. *Ny plan- och bygglag*.
- SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*.

### Kapitel 3: Frankrike

- European Commission. 2000. *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. France.
- Larsson, G. 2006. *Spatial Planning Systems in Western Europe. An overview*. Delft University Press.
- Renard, V. & Acosta, R. 1993. *Urban Property Markets in France*. University College Press. London.
- Vilmin, T. 1999, *L'aménagement urbain en France. Une approche systématique*. Collection du Certu.
- <http://en.wikipedia.org/wiki/France>
- [www.mairie-athis-mons.fr](http://www.mairie-athis-mons.fr)
- <http://www.ville-asnieressurseine.fr/>

#### Kapitel 4: Nederländerna

- European Commission. 2000. *The EU compendium of spatial planning systems and policies. The Netherlands.*
- Needham, B. 2004. *The new Dutch spatial planning act. Continuity and change in the way the Dutch regulate the practice of spatial planning.* Working Paper Series 2004/12. Research Group "Governance and Places". University of Nijmegen.
- Needham, B., Koenders, P. & Kruijt, B. 1993. *Urban Land and Property Markets in the Netherlands.* Univerity College Press, London
- Wet op de Ruimtelijke Ordening, van 5 juli 1962.* (den nederländska "planlagen").
- VROM/The Netherlands Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment. 2006 *The new Spatial Planning Act gives space.*
- Groetelaars, D & Korthals Altes, W. 1999, *Policy Instruments in the Changing Context of Dutch Land Development.*
- [www.bestemmingsplan.nl](http://www.bestemmingsplan.nl)
- [www.hengelo2.nl](http://www.hengelo2.nl)
- Källa: [www.wazamar.org](http://www.wazamar.org)

#### Kapitel 5: Norge

- FOR 2004-05-27 nr 779: *Forskrift om tidsfrister, og sanksjoner ved overskridelse av fristene, for private planforslag etter § 30 i plan- og bygningsloven*
- FOR 2004-05-27 nr 779. *Veileder T-1381 om utarbeiding av regulerings- og bebyggelseplaner.*
- KanEnergi AS. 2001. *Behandlingen av byggesaker. Store innbesparingsmuligheter.* Rapport for PBL-2000.
- Kommunal- og regionaldepartementet. *Rundskriv H 13/03 om tidsfrister.* (2003-06-25).
- Kommunal- og regionaldepartementet. *Pressemelding nr. 160/2005,* (2005-07-07).

*Plan- och bygningsloven*, 1985-06-14 nr. 77.

*Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon*, Ot.prp. nr. 113 (2001-2002).

Røsnes, A. 2006, *Prosjektplanene tar over – konsekvenser for byplanleggingen*.

Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/Norway>.

[www.lyngdal.kommune.no](http://www.lyngdal.kommune.no)

[www.odin.no](http://www.odin.no)

## Kapitel 6: Storbritannien

Cullingworth, B. & Nadin, V. 2006. *Town and Country Planning in the U.K* (fourteenth edition). Routledge.

Department of Environment. Circular 11/95, *The Use of Conditions in Planning Permissions*.

European Commission. 2000. *The EU compendium of spatial planning systems and policies. United Kingdom*.

National Statistics 2006, *Development Control Statistics, England 2005-06*.

ODPM Circular 05/2005, *Planning Obligations*.

Office of the Deputy Prime Minister. 2006. *Planning Permission – A guide for business*,

*The Town and Country Planning Act*

Williams, R. H. & Wood, B. 1994. *Urban Land and Property Markets in the U.K.s*. Univerity College Press, London.

[www.aberdeencity.gov.uk](http://www.aberdeencity.gov.uk)

## Kapitel 7; Tyskland

Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 1993. *Funktionsweise städtischer Bodenmärkte in Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft – ein Systemvergleich*.

*Referenser*

Dieterich, H., Dransfeld, E. & Voss. 1993. *Urban Land and Property Markets in Germany*. Univerity College Press, London

European Commission. 1999. *The EU compendium of spatial planning systems and policies.Germany*.

Schmidt-Eichstaedt, G. 2005. *Städtebaurecht*. Verlag W. Kohlhammer.

[www.germany.org.ua](http://www.germany.org.ua)

[www.tu-bs.de:8080](http://www.tu-bs.de:8080).