



Project part-financed  
by the European Union



BSR INTERREG III B project

**“Promoting Spatial Development by Creating COMMon MINdscapes”**



**SWEDEN**

## **PLANNING SYSTEM OF SWEDEN**

### **I. Constitution, government, and administration**

#### **1. Constitutional System**

- *General description and key data of the constitutional system*

Sverige omfattar 449 964 km<sup>2</sup>, varav 410 934 km<sup>2</sup> är landareal. Landet har 9 011 392 inv. (2005). Sverige är 1 572 km långt och 499 km brett. Landet är indelat i 25 landskap, 21 län och 290 kommuner samt 13 stift och 2 220 församlingar. Huvudstad är Stockholm, som har 765 044 inv. (2005).

Regeringsformen, successionsordningen, yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen utgör Sveriges grundlagar. Regeringsformen innehåller dels bestämmelser om statskicketets grunder, dels en fri- och rättighetskatalog, dels bestämmelser om regeringens, riksdagens och förvaltningens uppgifter och arbete.

Utgångspunkten för det svenska samhällsskicket finns i § 1 i regeringsformen. Där sägs att all offentlig makt i Sverige ska utgå från folket och bygga på fri åsiktsbildning och allmän och lika rösträtt. Svenska folket utser genom fria, hemliga och direkta val vart fjärde år riksdagen som består av 349 ledamöter. De 349 mandatet i enkammarriksdagen är

av två slag, dels 310 fasta valkretsmandat, dels 39 utjämningsmandat. Landet är indelat i 28 valkretsar. De 310 valkretsmandaten fördelas före varje val mellan valkretsarna beroende på antalet röstberättigade i respektive valkrets. Utjämningsmandaten fördelas på valkretsar efter valet så att varje parti så nära som möjligt får det antal mandat som motsvarar partiets andel av valmanskåren. Ett parti måste få minst 4% av rösterna för att få representation i riksdagen.

Parlamentarismens principer tillämpas i Sverige. Därigenom har folkets inflytande förlängts in i regeringen. Riksdagen utser statsminister. Denne utser sedan själv övriga statsråd. Talmannen förslår riksdagen statsministerkandidat. Denne blir godtagen om han eller hon inte har en majoritet av riksdagsledamöterna mot sig.

Demokratin bygger på fri åsiktsbildning och allmänna val. Förutsättningarna för det fria ordet finns reglerade i regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och den 1991 antagna yttrandefrihetsgrundlagen. De rymmer två grundläggande regler som också i hög grad påverkar arbetet i statliga och kommunala förvaltningar, nämligen offentlighetsprincipen och meddelarskyddet. Offentlighetsprincipen innebär att allmänna handlingar är offentliga med få undantag. Statliga och kommunala myndigheter ska föra register över alla ingående och utgående handlingar. Registren är offentliga och myndigheten är skyldig att låta var och en som begär det ta del av en registrerad handling. I vissa fall bör myndigheten lämna kopia på handlingen. Registren är ofta numera tillgängliga över Internet. Även inkommande och utgående e-post är offentlig liksom andra datoriserade handlingar. Offentlighetsprincipen går tillbaka på 1766 års tryckfrihetsförordning.

Meddelarskyddet innebär att den som lämnar uppgifter till tidning, radio eller TV om förhållanden i offentlig verksamhet har rätt att förbli anonym. En journalist som mottagit information har tystnadsplikt när det gäller vem som är hans källa. Straffrihet gäller för den som lämnat uppgifter. Den som från en myndighet försöker efterforska en källa kan dömas till fängelse. Enda undantaget från meddelarskyddet gäller hemlig information som rör rikets säkerhet.

- *History of the constitutional system*

Regeringsformen, som är den grundlag som reglerar det konstitutionella systemet, är från 1974. Dessförinnan vilade konstitutionen på grundlagen från 1809. Den hade dock genomgått stora förändringar. Fram till 1866 bestod den svenska riksdagen av fyra församlingar som representerade olika samhällsklasser – adel, präster, borgare och

bönder. 1866 infördes en tvåkammarriksdag, varvid den andra kammaren valdes i direkta val vart fjärde år; under det att den första kammaren valdes indirekt av elektorer och bara förnyades till en tredjedel vid varje valtillfälle. Dessa val ägde också rum vart fjärde år, men var samordnade med kommunalvalen och förskjutna med två år i förhållande till andrakammarvalen. Rösträtten var differentierad efter ekonomisk status. De mest välbärgade hade 40 röster. De som saknade tillgångar saknade också rösträtt.

Under 1900-talets båda första decennier dominerades det politiska livet av de nära sammantvinnade frågorna om rösträtt, parlamentarism och försvar. Den allmänna värnplikten, som infördes fullt ut 1901 gav rösträttsvännerna ett argument som gjorde intryck djupt in i det konservativa lägret ("en man, en röst, ett gevär"). Den valreform som genomfördes 1909 gav män allmän rösträtt till Andra kammaren. Vid kommunala val och därmed också vid val till Första kammaren var rösträtten fortsatt inkomstgraderad. Första kammarens vetorätt i grundlagsfrågor förhindrade effektivt en radikalare författningsreform. Först 1921 genomfördes en författningsreform som tog bort de flesta kvarstående begränsningar av den politiska demokratin. Kvinnorna fick rösträtt till andra kammaren, inkomststrecken slopades, vilket medförde första kammarens demokratisering.

Den moderna parlamentarismens definitiva genombrott i Sverige kom samtidigt med demokratins seger efter första världskriget. 1809 års regeringsform präglades av maktdelning mellan kungen och riksdagen. Regeringen, statsrådet, dominerades emellertid länge av ämbetsmän. Efter hand vann parlamentariker insteg i statsrådskretsen. Respekten för parlamentarismens villkor, att regeringen inte skall bygga på monarkens personliga förtroende utan enbart på folkrepresentationens politiska förtroende var dock bristande. Först efter 1917 utses Statsministern fullt ut enligt parlamentarismens principer, men kungen var fram till 1975 den som förde diskussioner med partiledarna och föreslog riksdagen en statsministerkandidat.

- *Main specifics of the constitutional system*

Riksdagen har 16 ständiga utskott. Frågor om bostadspolitik, fysiska planeringsfrågor, expropriation, lantmäteriväsende, länsförvaltningen och frågor om landets administrativa indelning (t ex kommunindelningsfrågor) behandlas av Bostadsutskottet. Huvuddelen av riksdagsarbetet är koncentrerat till utskottens verksamhet. Utskotten ska bereda alla förslag från regeringen (propositioner), riksdagsledamöterna (motioner) samt förslag och redogörelser från riksdagens organ t ex riksbanken. Utskotten har initiativrätt i ärenden som ligger inom deras verksamhetsområde, vilket innebär att de

kan lägga fram förslag till riksdagen. Denna initiativrätt används dock mycket restriktivt. Alla ärenden måste behandlas i utskotten som sedan ska lämna riksdagen förslag till beslut. Det går inte att stoppa ärenden i utskotten. Beslut i riksdagen fattas med enkel majoritet och meddelas regeringen genom riksdagsskrivelse undertecknad av talmannen.

En speciell nämnd – EU-nämnden – har inrättats för att regeringen ska kunna informera riksdagen om ärenden som behandlas och beslutas inom EU. Enligt regeringsformen ska riksdagen stifta lagar och besluta om skatt till staten och om hur statens medel ska fördelas. Man talar om riksdagens lagstiftningsmakt och finansmakt. Riksdagens ska också granska rikets styrelse och förvaltning. Detta brukar kallas riksdagens kontrollmakt.

### Regeringens uppgifter

Talmannen förelägger riksdagen förslag till statsminister efter att ha haft överläggningar med partiledarna och vice talmännen. Om inte en majoritet av riksdagsledamöterna röstar emot den föreslagne är han eller hon utsedd av riksdagen. Riksdagen godkänner endast statsministern. Denne utser själv övriga regeringsledamöter och delger riksdagen deras namn när han avger sin regeringsförklaring.

Den svenska regeringen har sedan ett par decennier bestått av ett tjugotal personer. Regeringskansliet är f n uppdelat på 13 departement. Varje departement leds av ett statsråd som är departementschef. Övriga statsråd har egna ansvarsområden inom dessa 13 departement. Ett statsråd är vice statsminister och tillhör statsministerns kansli. Fysiska planeringsfrågor handläggs för närvarande inom Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet. Det finns utöver statsråden ett fåtal politiska tjänster i departementen. De kan vara statssekreterare, pressekreterare och vissa sakkunniga. Övriga tjänstemän fortsätter på sina poster vid regeringsskiftet.

Regeringen fattar i de allra flesta fall kollektiva beslut. Grundlagen föreskriver att dessa ska beredas i ett regeringskansli, i vilket departementen ingår. Den vanligaste beredningsformen är departementsberedning, som utgörs av en tjänstemanna-föredragning inför departementschefen som då bestämmer förslag till beslut som vid regeringssammanträde läggs fast som regeringens beslut. Alla övriga departement har fått information om det föreslagna beslutet. Om något statsråd har invändningar ska denne anmäla detta. Om så ej sker registreras beslutet som regeringens utan föredragning vid regeringssammanträdet. Viktigare ärenden eller ärenden som berör

flera departement behandlas vid allmän beredning då samtliga statsråd deltar eller vid gemensam beredning med berörda statsråd. Statsråden kan då komma överens om regeringens ståndpunkt.

### Statschefens uppgifter

Kungen/drottningen är rikets statschef. Närmare bestämmelser om tronföljden finns i successionsordningen. Statschefen har inte någon politisk makt. Uppgifterna ligger helt på det representativa och det ceremoniella planet. Regeringsskiften äger sålunda rum vid en särskild konselj inför monarken. Dessutom ska monarken förklara riksdagens sammanträde öppnat vid riksdagsårets början och vara ordförande vid utrikesnämndens sammanträden. I övrigt ska monarken vara en samlande representant och symbol för landet.

- *Fundamental principles of the political and the administrative system*

### Den centrala statsförvaltningen

Svensk statlig centralförvaltning är organiserad på två nivåer: regeringskansliet och de centrala ämbetsverken. De centrala ämbetsverken är underställda regeringen som kollektiv. De tillhör ett visst departement och en viss ministers verksamhetsområde, men ministern får inte styra ämbetsverkets handläggning av enskilda ärenden. Styrningen sker genom beslut om organisation och resurser samt genom direktiv om verksamhetens mål och inriktning. Denna organisation av den centrala statsförvaltningen går tillbaka till 1600-talet.

Regeringskansliet är delat på departement – f n 13 stycken. Dessa är internationellt sett små. Totalt omfattar regeringskansliet ca 2000 anställda. De statliga myndigheterna i övrigt omfattar ca 300 000 personer. Denna organisationsmodell i förening med den tidigare nämnda offentlighetsprincipen innebär att all skriftlig – även elektronisk – korrespondens mellan ett ämbetsverk och regeringskansliet är offentlig och tillgänglig för var och en som så önskar. Ämbetsverken står för huvuddelen av statsförvaltningens expertkompetens. Yttranden från en expertmyndighet i ärenden som ska beslutas av regeringen blir därigenom offentliga och inte som i de flesta andra länder en intern arbetshandling inom ett ministerium.

En rad stora ämbetsverk, t ex Arbetsmarknadsstyrelsen, Vägverket, Banverket och Lantmäteriverket har en utvecklad regional organisation under sig medan andra, t ex Boverket utnyttjar länsstyrelserna och har direktkontakt med kommunerna. De flesta centrala statliga myndigheter är lokaliserade i Stockholm, men en hel del har av regionalpolitiska skäl lokaliserats på andra orter. Boverket är lokaliserat i Karlskrona i

sydöstra Sverige; Lantmäteriverket är lokaliserat i Gävle i nordöstra Sverige; Banverket och Vägverket är lokaliserade i Borlänge i nordvästra Sverige.

Ämbetsverkens uppgifter regleras dels av en allmän verksförordning, dels av den för myndigheten speciella instruktionen. Instruktionen för myndigheten bestämmer arbetsområdet, organisationsformen och beslutsordningen. I övrigt har myndigheten att följa de anvisningar som kan vara förenade med riksdagens budgetbeslut och som utfärdas av regeringen om hur anvisade medel får användas.

Ämbetsverken leds vanligen av en generaldirektör som ensam har ansvaret för verksamheten. Ämbetsverken har myndighetsutövande uppgifter, som kontroll, övervakning, reglering, normering och tillståndsgivning, fördelning av resurser, som t ex bostadsbidrag, rådgivning till t ex kommuner och enskilda, forsknings- och utredningsuppgifter.

#### Den regionala statsförvaltningen – länsstyrelserna

Sverige är indelat i län. Rikets indelning i län är mycket gammal. Den genomfördes på 1600-talet när Finland fortfarande var en del av Sverige och några av de södra och västra delarna av nuvarande Sverige tillhörde Danmark. Den historiska bakgrunden har inneburit att läsendelningen i några landsdelar inte varit i överensstämmelse med dagens näringsgeografiska regioner. Trots detta har den regionala indelningen varit oförändrad i över 300 år. Först under 1900-talets sista decennium har det skett vissa förändringar. Sverige har efter dessa 21 län.

Länsstyrelserna inrättades ursprungligen som ett slags lantregeringar – kungens förlängda arm. De har sedan de inrättades på 1600-talet letts av en landshövding som var konungens befallningshavande. De har haft två centrala uppgifter nämligen att representera statsintresset och samtidigt representera de regionala intressena. Som "Konungens befallningshavande" skulle landshövdingen styra, förordna, kontrollera, idka rättsskipning och överhuvudtaget vara överhet gentemot medborgarna. Länsstyrelserna har under de senaste decennierna gått igenom stora förändringar och är fortfarande under förändring.

Länsstyrelserna skall enligt nu (år 2006) gällande instruktion noga följa länets tillstånd och behov, främja länets utveckling och befolkningens bästa, verka för att de nationella målen inom olika samhällsområden får genomslag i länet och svara för den statliga förvaltningen i länet i den mån inte annan myndighet svarar för speciella avsnitt. Länsstyrelsen ska särskilt tillse att statlig och kommunal verksamhet samordnas och

anpassas till gällande miljöpolitisk och regionalpolitisk målsättning och verka för god hushållning med naturresurserna. Länsstyrelsen fungerar som regional instans åt åtskilliga centrala myndigheter. Länsstyrelsen är också första instans vid överklagande av vissa kommunala nämndbeslut. Länsstyrelserna har under det senaste decenniets fått en ny roll som kontaktorgan för EU:s regionala strukturfonder. Det har också inneburit att länsstyrelserna fått en viktig uppgift för de regionala tillväxtavtal mellan statliga, kommunala och privata parter som nu upprättas i stället för den traditionella statliga stödpolitiken.

Länsstyrelserna lyder direkt under regeringen och har således ingen direkt förankring genom val hos befolkningen i länet. Under flera decennier har frågan om länsdemokrati diskuterats. F n pågår försöksverksamhet i flera län med överföring av uppgifter till regionala organ som är direktvalda eller utgör samarbetsorgan mellan länets kommuner. Dessa försök kan leda till en reformering av länsförvaltningen.

## Kommunerna

I regeringsformen sägs att den svenska folkstyrelsen ska förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen i Sverige har en lång historisk tradition och har samband med grundläggande ekonomiska och sociala förhållanden. Kommunerna har egen beskattningsrätt. De flesta medborgare betalar inkomstskatt enbart till kommunen. Den kommunala självstyrelsen utmärks av en vidsträckt initiativrätt och handlingsfrihet. För självstyrelsen på kommunal nivå finns f n 290 kommuner. På regional nivå finns 18 landsting och två direktvalda regioner som också har landstingsuppgifter. Landstinget är en sekundärkommun vari ingår flera kommuner. De omfattar i princip samma område som gäller för länen. Vid den nyligen genomförda länsförändringen då några län fördes samman har samordningen mellan län och landsting tillfälligt kommit i otakt.

Kommunens högsta beslutande organ är kommunfullmäktige som väljs direkt av medborgarna vid samma valtillfälle som riksdagsvalen. Fullmäktigeförsamlingarna omfattar 31 till 101 ledamöter beroende på kommunstorlek. Kommunfullmäktige sammanträder 6-10 gånger per år. Fullmäktige utser ledamöter i kommunstyrelsen och andra kommunala nämnder och styrelser. De partier som är representerade i fullmäktige erhåller platser i styrelser och nämnder efter sin andel ledamöter i fullmäktige. Huvuddelen av den kommunala verksamheten utövar de kommunalt förtroendevalda i nämndarbetet. Nämnderna har till sitt förfogande förvaltningskontor med tjänstemän och annan teknisk och administrativ personal.

Nämndernas och styrelsernas uppgift är att bereda ärenden som ska avgöras av fullmäktige (det råder s k beredningstväng), verkställa fullmäktiges beslut samt besluta i vissa förvaltningsärenden. De förtroendevalda har möjlighet att direkt delta i avgörande på alla nivåer, från beredning till beslut och verkställighet. Kommunerna kan själva besluta om sin nämndorganisation. Det ska dock alltid finnas en kommunstyrelse, som kan sägas utgöra kommunens regering med den viktiga skillnaden att alla större partier är representerad i kommunstyrelsen.

Kommunernas kompetens regleras genom kommunallagen. Den ska garantera en demokratisk beslutsprocess och skapa minoritetsskydd, ge kommunmedlemmarna insyn och möjlighet att medverka i verksamheten samt garantera kommunmedlemmarnas rättssäkerhet. Kommunerna är liksom landstingen territoriellt avgränsade enheter med obligatoriskt medlemskap, status av juridiska personer och med vissa offentligrättsliga befogenheter, bl a såsom nämnts beskattningsrätt. Medlem är man i den kommun där man är folkbokförd, äger fast egendom eller är taxerad för kommunalskatt. Rösträtt har man bara i den kommun där man är folkbokförd.

Fördelningen av samhällsuppgifter mellan de tre offentliga förvaltningsnivåerna, staten, kommunerna och landstingen, bestäms av riksdagen. Större delen av den offentliga verksamheten är anförtrodd kommunerna. Landstingen ansvarar i första hand för sjukvården. Kommunerna har dels en allmän kompetens varigenom de inom ramen för en generalklausul får handha angelägenheter av allmänt intresse, dels en speciallagsreglerad kompetens, varigenom de av staten åläggs att ombesörja vissa i lag reglerade uppgifter.

Följande huvudprinciper ligger till grund för kommunernas befogenheter enligt den allmänna kompetensen:

- Beslutet måste innefatta ett allmänt intresse för kommunen,
- Beslutet måste ha anknytning till kommunens område eller dess medlemmar,
- Alla kommunmedlemmar måste behandlas lika,
- Ett beslut måste ha tillkommit i laga ordning enligt kommunallagens bestämmelser,
- Beslutet får inte ha retroaktiv verkan som är till nackdel för medlemmarna,
- Ett beslut får inte strida mot lag eller annan författning,
- Ett beslut måste handla om icke-spekulativ verksamhet och avgifter får inte ge vinst,
- Kommunen får främja näringslivet genom allmänna insatser som företagen kan utnyttja på lika villkor. Direkt stöd till enskilda företag får bara lämnas om det finns synnerliga skäl,

- Kommunen får driva allmännyttig verksamhet utan vinstsyfte, t ex el, vatten, avlopp, renhållning, busstrafik, bostadsuthyrning.

Den kommunala verksamheten enligt den allmänna kompetensen omfattar bl a fritidssektorn, kulturfrågor, affärsdrivande och industriella verk, vatten och avlopp, energifrågor, gator och parker, miljö och näringsliv samt familjepolitik. Enligt den specialreglerade kompetensen är kommunen ålagd av staten att omhänderta vissa uppgifter. I många andra länder är sådana frågor en direkt statlig angelägenhet eller sådana som sköts i privat regi. Exempel på speciallagar som reglerar dessa uppgifter är: skollagen, socialtjänstlagen, miljöbalken, plan- och bygglagen, räddningstjänstlagen, hälso- och sjukvårdslagen.

- *Division and interlinkage of the political and the administrative system*

Sverige är en demokratisk rättsstat med monarkisk statsform, parlamentarism och stark kommunal självstyrelse. All offentlig makt "utgår från folket". Folkets "främsta företrädare" är riksdagen som stiftar lag, beslutar om statens inkomster och utgifter samt utövar kontrollmakt. Regeringen "styr riket" och är ansvarig inför riksdagen, som genom misstroendeförklaring kan tvinga fram regeringens eller ett enskilt statsråds avgång och som har rätt att i förväg rösta om statsminister på förslag av talmannen. Att styra riket innebär bl.a. att utöva befälsrätt över den statliga förvaltningen, såväl inrikes som utrikes, samt precisera riksdagens beslut med närmare föreskrifter och beslut i enskilda fall. Den kommunala självstyrelsens betydelse understryks starkt.

I praktiken har regeringen i Sverige, liksom i många andra länder, större makt än enligt författningens bokstav. Såväl inom lagstiftningen som på budgetens område är emellertid huvudtendensen att både riksdagen och regeringen främst fattar stora, övergripande beslut. Flertalet regler i samhället beslutas av statliga eller kommunala myndigheter.

Grundläggande regler för rättsstaten har också intagits i regeringsformen (RF). Bl.a. gäller legalitetsprincipen, som innebär att all maktutövning skall vara normbunden: "den offentliga makten utövas under lagarna" (RF 1:1). Vidare fastslås principen om allas likhet inför lagen och alla myndigheters plikt att iaktta saklighet och opartiskhet (RF 1:9). Domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas självständighet när de avgör enskilda mål och ärenden garanteras genom föreskrifter (RF 11:2, 7) om att ingen, ej heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får lägga sig i den verksamheten.

Grundläggande fri- och rättigheter intar en viktig plats i RF (2 kap.). Sverige har också ratificerat Europeiska konventionen härom och, sedan 1 januari 1995 införlivat den med nationell svensk rätt. Som uttryck för gamla svenska traditioner finns vid sidan av RF två särskilda grundlagar på rättighetsområdet, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Sverige blev medlem i EU 1 januari 1995 efter folkomröstning. En del viktiga uppgifter i fråga om regelgivning och ekonomi m.m. har därför överförts till EU:s organ. Detta får återverkan inte bara för riksdagen och regeringen utan långt in i den statliga och kommunala förvaltningen.

## 2. Levels and specific aspects of the political system:

level \ aspect	organ(s)	authority/ function	tasks
national level	Riksdagen	Landets högsta beslutande organ	Lagstiftning och statlig beskattning
national level	Regering	Styr landet	Inrikes- och utrikespolitik
regional level	Landstingsfullmäktige	Landstingets beslutande organ som väljs i direkta val	Sjukvård, kollektiv trafik m.m. Regional beskattning
local level	Kommunfullmäktige	Kommunens högsta beslutande organ som väljs i direkta val	Skola, äldreomsorg, fysisk planering, gator, vatten och avlopp m.m. Kommunal beskattning

## 3. Administrative System

- *General description, history, and key data of the administrative system*

De statliga ämbetsverken och länsstyrelserna arbetar efter instruktioner fastställda av riksdagen och årliga budgetskrivelser med mål och program för verksamheten. Regeringen och dess ministrar förhindrade att påverka handläggningen av enskilda ärenden. Dessa principer liksom länsindelningen går tillbaka till 1600-talet. Efter vissa små förändringar har Sverige nu 21 län.

Konstitutionen bygger på en långtgående kommunal självstyrelse. Sverige har nu 290 kommuner. Flera kommunreformer med kommunsammanläggningar har genomförts -

den senaste 1974. Inom länen finns också landsting med direktvalda fullmäktigeförsamlingar och egen beskattningsrätt.

- *Levels and specific aspects of the administrative system:*

level \ aspect	institution(s)	authority/ function	tasks
national level	Regeringskansli	Beredande organ	Bereder ärenden för beslut av regeringen
national level	Ämbetsverken	Beslutar i enskilda ärenden inom sina sakområden	Ansvarar för statens löpande förvaltning vart och ett inom sitt sakområde
regional level	Länsstyrelsen	Utgör statens regionala representant	Beslutar i statliga ärenden som ska avgöras på regional nivå
regional level	Landsting	Förvaltning av landstingets ansvarsområden	Sjukvård m.m.
local level	Kommunal förvaltning	Förvaltar kommunens ansvarsområden	Skola m.m.

## II. Planning System

### 1. Planning system in general

- *History of the planning system*

För hundra år sedan – vid förra sekelskiftet – var städernas/kommunernas möjligheter att styra stadsbyggandet utomordentligt svaga. Genom lag 1810 hade mark blivit en handelsvara. När marken blev en handelsvara öppnades dörrarna för spekulation i människors bostadsnöd. Den låga hygieniska standarden och de stora brandriskerna i städerna uppmärksammades. Behovet av att komma till rätta med dessa problem ledde fram till 1874 års byggnadsstadga, som brukar kallas den första moderna bygglagstiftningen i Sverige.

Byggnadsstadgan av 1874 ålade städerna att upprätta och genomföra stadsplaner. Den innehöll även krav på att städerna skulle ha byggnadsordningar och byggnadsnämnder. Byggnadsstadgan var dock bara en kunglig förordning och hade inte behandlats i riksdagen. Därigenom saknade den civilrättslig status. Städerna kunde inte tvinga fastighetsägarna att följa stadsplanerna. Än svårare för städerna var det att styra utvecklingen utanför stadsgränsen. Åtgärder mot bostadsnöden föreslogs

av både konservativa och radikala politiker. De konservativa såg behovet både för att stoppa emigrationen och minska risken för en revolution. Från Tyskland hämtades lärdomen att förutsättningen för en harmonisk utveckling av en expanderande stad var, att staden skulle besitta äganderätten till mark för stadsutvecklingen.

Städernas rättsliga handikapp när det gällde stadsplanernas genomförande insågs tidigt. Flera förslag väcktes. Stadsplanelagen trädde i kraft 1909. Den syftade till att fastställa rättsförhållanden mellan kommunerna och fastighetsägarna. Den fastslog skyldighet för tomtägare att bidra till kostnaderna för en stadsplans genomförande. Genom stadsplanelagen introducerades det kommunala planmonopolet i Sverige. Stadsplaner skulle antas av stadsfullmäktige och fastställas av Konungen/regeringen. Konungen fick inte vid fastställandet avvika från den av kommunen antagna planen. Det motiverades med de kostnader för genomförande som kommunen åtog sig genom planen. Kommunerna fick både inlösenrätt och inlösensskyldighet till gatemark och annan mark för allmänna platser.

Problemen med vildvuxen bebyggelse utanför de stadsplanelagda områdena uppmärksammades, men den aktiva kommunala markpolitiken förblev en förutsättning för att komma till rätta med de problem riksdagen pekade på.

Stadsplanelagen reformerades 1931 bl.a. för att göra det möjligt att i lagligen bindande bestämmelser differentiera användningen av såväl byggnadskvarter som gator och allmän platsmark. Lagen gav också möjlighet till mer detaljerade bestämmelser för byggnader. Den förstärkte stadens ställning mot markägaren genom att det blev möjligt skära ner gamla byggrätter vid sanering och att för allmänna ändamål ta i anspråk upp till 40% av oexploaterad mark utan ersättning till markägaren. Det blev också möjligt för regeringen att under vissa villkor fastställa stadsplan mot stadens vilja. Denna möjlighet har under 75 år endast utnyttjats en gång när staten på 1970-talet tvingade fram en stadsplan för en postterminal på gränsen mellan Stockholm och Solna mot Solna stads vilja.

En av de allvarligaste bristerna hos 1931 års stadsplanelag var att den inte gav möjlighet bestämma var samhällsbildning fick ske. Exploateringen av mark för tätbebyggelse var i princip fri. Tätbebyggelse uppkom på områden som inte kunde försörjas med vägar, vatten och avlopp. Den kom att spridas över stora områden. Särskilt besvärande var förhållandena i städernas randområden. 1947 lade regeringen fram en proposition om en helt ny byggnadslag och byggnadsstadga. Lagen hade i stor utsträckning inspirerats av de utredningar om planering och markpolitik som

publicerats i Storbritannien. I lagen fastslås, som en grundläggande princip, att det allmänna skall ha befogenhet att bestämma var och när tätbebyggelse får uppkomma. I lagen stadgas att planläggning krävs för att mark ska få tas i anspråk för tätbebyggelse samt en föreskrift i byggnadsstadgan att byggnadslov skall vägras beträffande företag som strider mot stadgandet. Plan får inte fastställas för område som från allmän synpunkt inte är lämpat för tätbebyggelse. Plan skall inte heller fastställas förrän en exploatering är lämplig från allmän synpunkt. Tätbebyggelse kan således förhindras genom att planläggning förvägras. Planläggning är en kommunal uppgift. Någon ersättning för den förlorade rätten till tätbebyggelse föreslogs inte. Med 1947 års byggnadslag fick kommunerna rätt att bestämma var, när och hur bebyggelse skulle tillkomma eller förändras.

Kravet på att regeringen skulle fastställa de kommunala planerna låg dock kvar. Granskningen var en professionell kvalitetsgranskning. Regeringens expertorgan var dåtidens motsvarighet till Boverket. 1960 överfördes fastställelseprövningen till länsstyrelserna. Med stöd av det kommunala planmonopolet och genom aktiv kommunal markpolitik har i stort sett all ny bebyggelse i Sverige sedan dess styrts genom politiska beslut.

Viktiga nyheter i 1947 års byggnadslag var också introduktionen av de översiktliga planinstituten – generalplan för städer och tätorter samt regionplan för områden som omfattade flera kommuner. Generalplan kunde bli bindande för alla parter genom att fastställas av regeringen, men den möjligheten kom nästan inte alls att utnyttjas. Regionplan fastställdes också av regeringen, men utgjorde enbart en rekommendation för den kommunala planeringen. Kontinuerlig regionplanering har endast förekommit i Stockholmsområdet.

En fysisk riksplanering inleddes 1965. Bakgrunden var behov av att bättre kunna reglera bebyggelsen utanför tätorterna. Det gällde både industrietableringar och den med ökad rörlighet snabbt växande fritidsbebyggelsen. Den ledde 1971 fram till att även utnyttjande av mark för glesbebyggelse skall förutsätta planmässiga överväganden från samhällets sida. Därigenom hade planmonopolet utvidgats så att all bebyggelse måste prövas lämplig av kommunens politiska organ. Glesbebyggelse prövas direkt i ett bygglovärende varvid ett vägrat bygglov kan överklagas och den klagande få rätt mot kommunen.

Plan- och bygglagen från 1987 bygger på samma principer som 1947 års byggnadslag med senare tillägg. Den tog emellertid bort den obligatoriska statliga

fastställelseprövningen av kommunala planbeslut. Staten kan endast ingripa mot ett kommunalt planbeslut om det står i strid med vissa i lag angivna riksintressen, om det äventyrar grannkommunernas intressen eller innebär fara för hälsa och säkerhet. Den möjlighet att anta detaljplaner mot kommunens vilja som infördes 1931 begränsades till att enbart avse planer som behövdes för att tillgodose riksintressen eller mellankommunal samordning. Regeringen gavs således möjlighet att beslut om lokalisering av kärnkraftsavfall. Den möjligheten omfattar efter miljöbalkens tillkomst 1999 även anläggningar i trafikens infrastruktur samt vattenkraft.

Kommunerna fick skyldighet att upprätta en kommuntäckande översiktsplan. Länsstyrelsens yttrande utgör en obligatorisk planhandling i översiktsplanen. Det berör främst hanteringen av riksintressen. Översiktsplanen blir därigenom en sorts avtal mellan stat och kommun om riksintressenas behandling. Den enskilde fastighetsägaren fick ekonomisk trygghet till pågående markanvändning, vilket även omfattade byggnader på fastigheten. Markägarens rätt till ersättning vid intrång i pågående markanvändning förstärktes också.

I Sverige har medel som kan användas för att förhindra det ur miljösynpunkt oönskade successivt skärpts på bekostnad av kommunernas inflytande, under det att finansiella medel för att främja en önskad utveckling avvecklats. Ett exempel på hur de restriktiva medlen fått en starkare ställning utgör tillkomsten av Miljöbalken 1999. Den har inneburit att en hel del beslut om lokalisering av verksamheter med miljöpåverkan förts över från den politiska sektorn till den juridiska. Övergången mot starkare ställning för restriktiva instrument sammanhänger med minskat förtroende för politiska bedömningar. Detsamma gäller den starkare ställningen för domstolarna på de politiskt tillsatta organens bekostnad. Utvecklingen mot marknadsstyrning innebär att privata initiativ får större betydelse för tillkomsten av ny bebyggelse. Kommunerna bedriver inte längre bedriver aktiv markpolitik, vilket under hela 1900-talet har varit en av de viktigaste förutsättningarna för att styra bebyggelseutvecklingen. Utvecklingen har också gått mot att lägga allt större vikt vid lokala opinioner. Lagstiftningen har successivt stärkt kraven på information och samråd. En välvillig tolkning av utvecklingen är att den kommunala hegemonin över planeringen ersätts av tre andra företeelser som får ökad betydelse:

1. Förhandling mellan jämställda parter som representerar olika former av makt – politisk, finansiell och professionell.
2. Juridisk prövning i domstol av kontroversiella planbeslut.
3. Ökat medborgarinflytande bl.a. genom starkare mediabevakning.

- *Basic principles*

Kommunerna har huvudansvaret för planering av markanvändningen i Sverige. Det finns ett kommunalt planmonopol som innebär att ingen förändring av markanvändningen kan ske som inte grundar sig på en kommunal plan. Enskilda markägare kan inte bebygga sin mark om bebyggelsen inte överensstämmer med kommunens planer. Inte heller staten kan med några få undantag besluta om ändrad markanvändning om beslutet strider mot kommunala planer. Kommunerna har med få undantag vetorätt i planfrågor.

Alla kommuner måste ha en aktuell översiktsplan, som omfattar hela kommunen. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande, men ska utgöra underlag för beslut om användningen av mark och vatten. Den ska behandlas i kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod (4 år). Detaljplanen är det juridiskt bindande instrumentet. Den är det viktigaste genomförandeinstrumentet för översiktsplanens intentioner. Den fördelar skyldigheter och rättigheter mellan kommunen och markägarna. Den ger starkt skydd för markägarens rättigheter enligt planen under en genomförandetid, som kan variera mellan 5 och 15 år. Områdesbestämmelser är ett enklare planinstrument som också är bindande och som främst används utanför tätbebyggelse för att garantera överensstämmelse med översiktsplanen i vissa avseenden.

För planering av frågor som berör flera kommuner anvisar lagstiftningen instrumentet regionplan. Berörda kommuner kan gå samman och begära att regeringen utser ett regionplaneorgan. En medlemskommuns planering måste därefter i viktiga frågor överensstämma med den regionala planering som regionplaneorganet bedriver. Det finns fortfarande bara regionplanering i Stockholmsområdet. Miljökonsekvensbeskrivningar (MKB) utgör också ett viktigt instrument i kommunernas planering. De är obligatoriska i flera sammanhang och ska bli en del i underlaget för detaljplanerna.

- *Objectives and scope*

De övergripande målen för fysisk planering finns angivna i Plan- och bygglagens portalparagraf. The provisions aim, with due regard to the individual's right to freedom, at promoting societal progress towards equal and good living conditions and a good and lasting sustainable environment for the benefit of the people of today's society as well as of future generations.

Redan i lagens andra paragraf slås fast att planning the use of land and water areas is a matter for the municipality. De mer preciserade målen för olika planeringsuppgifter anger kommunerna självständigt. Statligt angivna mål för den kommunala planeringen återfinns främst i lagar och förordningar beslutade av riksdagen. Plan- och bygglagens kapitel 2 är den främsta källan, men även Miljöbalkens kapitel 3 och 4 har stor betydelse. Närmare anvisningar beträffande de riksintressen som anges i dessa kapitel utfärdas av berörda centrala ämbetsverk i samråd med länsstyrelserna. De viktigaste ämbetsverken är Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet samt Vägverket. Boverket lämnar råd för planeringen och goda exempel. Någon skyldighet att följa dessa råd föreligger emellertid inte. De böcker om översiktsplanering och detaljplanering som publiceras av Boverket tillämpas dock i stor omfattning.

För handläggningen av planer ger lagstiftningen detaljerade regler som kommunerna är skyldiga att följa. De gäller bl.a. formerna för medborgarinflytande och samråd. Följs inte dessa regler kan en antagen plan förklaras ogiltig. Regeringen kan påverka den kommunala planeringen genom subventioner för viss typ av bostäder eller viss typ av anläggningar, men anger i övrigt inte mål för fysisk planering.

- *Main instruments*

Plan- och bygglagens olika planinstitut – regionplan, översiktsplan, områdesbestämmelser, detaljplan och fastighetsplan - är de viktigaste instrumenten för fysisk planering. Av dessa är översiktsplanen som omfattar en hel kommun, den s.k. fördjupade översiktsplanen som har samma status som översiktsplanen, men endast omfattar en del av en kommun samt detaljplanen de viktigaste.

- *Significance of transnational and trans-border aspects*

ESDP (European Spatial Development Perspective) utgör en del av EU:s arbete med planering som syftar till att utjämna regionala och nationella skillnader i utvecklingsförutsättningar. Häri ingår en kombination av planeringsformer som tidigare varit åtskilda i Sverige, nämligen fysisk planering och regionalpolitiska åtgärder. Beteckningen "spatial planning" har ännu inte fått någon god översättning till svenska. Det europeiska samarbetet driver emellertid på utvecklingen i Sverige. Med stöd från olika EU-fonder såsom Interreg, IIIB pågår ett utvecklingsarbete inom flera regioner. På nordisk nivå (Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige) finns Nordregio som ett institut för forskning och utveckling och på svensk nivå Centrum för territoriell utvecklingsplanering (CTUP) vid Blekinge tekniska högskola.

- *Current and upcoming changes*

#### Det administrativa systemet

De senaste 10-12 åren har inneburit stora förändringar i värderingar och förutsättningar för den svenska välfärdsstaten. Den ekonomiska krisen 1992-1994 kom att skaka om det svenska samhället. Arbetslösheten steg till nivåer som Sverige inte upplevt sedan 1930-talet. Regeringen tvingades till stora ingrepp i de olika välfärdssystemen för att balansera statsbudgeten. Av särskild betydelse för den fysiska planeringen var slopandet av bostadssubventionerna och med dessa kopplade regler för bostadsproduktionen. Bostadssektorn som före 1992 belastade statsbudgeten med ca 3,5 miljarder Euro/år kom mot slutet av 1990-talet i stället ge ett nettotillskott på ca 1 miljard Euro/år – främst genom en fastighetsskatt.

Dessa förändringar föranledde regeringen att tillsätta flera utredningar om ansvarsfördelning och lagstiftning. Den som på lång sikt kan få störst betydelse är den år 2003 tillsatta Ansvarskommittén. Regeringen konstaterar att nya beteenden och behov, ekonomiska, demografiska och teknologiska faktorer, liksom EU-medlemskapet och internationaliseringen i stort, ställer samhällsorganisationen inför betydande utmaningar. Samtidigt skapar dessa förändringar förutsättningar för en dynamisk utveckling.

Ansvarskommittén skall identifiera, belysa och analysera de samhällsförändringar som inverkar på och kan föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna. Kommittén skall även analysera de samhällsförändringar som inverkar på uppgiftsfördelningen mellan regeringen och de centrala ämbetsverken.

Regeringen pekar i sina direktiv på det något paradoxala förhållandet att Sverige är en enhetsstat med en stark statsmakt samtidigt som Sverige har en långtgående kommunal självstyrelse med ett mycket vidsträckt ansvarsområde. Ett annat särdrag är att de statliga myndigheterna visserligen lyder under regeringen men till skillnad mot i andra länder inte utgör en del av regeringskansliet. De fattar på grundval av lagstiftning och regeringens direktiv sina beslut på eget ansvar och regeringens ledamöter har i formell mening inte något politiskt ansvar för besluten inför riksdagen.

Genom främst EU-medlemskapet har den regionala nivån hamnat i fokus för diskussioner om struktur och uppgiftsfördelning. För Sveriges del har bl.a. strukturfondsarbetet, demokratiseringssträvandena i ansökarländerna och insatser i Östersjöområdet spelat en stor roll för denna utveckling.

Kommittén ska belysa hur kommuner och landsting klarar sina välfärdsåtaganden utifrån demografiska, samhällsekonomiska och teknologiska förändringar. En huvudfråga för kommittén är den nuvarande kommun- och länsindelningen. Vilka konsekvenser har denna indelning för en effektiv samplanering när medborgarnas rörelsemönster förändras och bostads- och arbetsmarknadsregionerna blir allt större? Kommittén ska också belysa hur internationaliseringen och särskilt samarbetet inom EU påverkar det svenska politiska och administrativa systemet? Det gäller såväl den geografiska indelningen som behovet av ansvarsförändringar inom samhällsorganisationen.

Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt den regionala nivåns roll. I det här sammanhanget uppmärksammas också kommuners och landstings insyn och inflytande i EU:s beslutsfattande. En central frågeställning är om den svenska förvaltningsmodellen behöver anpassas till bl.a. de särskilda förutsättningar som EU-medlemskapet skapar. Kommittén har under senare delen av sitt arbete uppmärksammat uppgiftsfördelningen vid planering av markanvändningen och därvid särskilt belyst bristande samordning mellan lagstiftningen på miljöområdet och den fysiska planeringen. Kommittén ska lämna sitt sina förslag år 2007.

### Lagstiftningen för planering

Regeringen tillsatte 2002 en kommitté för att göra en samlad översyn av plan- och bygglagstiftningen. Kommittén lämnade sitt slutbetänkande 2005. Kommittén konstaterar att det finns ett samstämmigt och starkt stöd för de grundläggande syftena och för grundstrukturen i Plan- och bygglagen. Kommittén föreslår således inte några avgörande förändringar i det regelsystem som nu (2006) gäller för den fysiska planeringen. Kommittén betonar att den översiktliga planeringen ska bli mer strategiskt inriktad. Den s.k. fördjupade översiktsplanen föreslås få uttryckligt lagstöd. Den föreslås också kunna vara tematisk och behandla särskilda

verksamheter eller intresseområden. Detaljplaner ska i större utsträckning kunna göras översiktliga. De ska också i vissa fall kunna konkretiseras med bestämmelser om byggnader och tomter under genomförandetiden. Lagstiftningen föreslås ställa ökade krav på mellankommunal samverkan. Kommunerna får ökade möjligheter att överklaga andra kommuners planbeslut, men det kommunala planmonopolet och det kommunala ansvaret för fysisk planering föreslås ligga fast. Bristande mellankommunal samordning slopas som grund för statligt ingripande mot kommunala planer. Kommittén förslår att överprövningen av kommunala planbeslut flyttas från regeringen till särskilda plan- och miljödomstolar. Länsstyrelsen ska dock även fortsättningsvis vara första instans.

Kommitténs förslag bereds nu (2006) inom regeringskansliet. Förslag till lagändringar med anledning av förslagen kan eventuellt förväntas under 2007.

En särskild kommitté fick år 1999 i uppdrag att utvärdera tillämpningen av miljöbalken och lämna förslag till nödvändiga reformer. De frågor som kommittén ägnat särskilt intresse är bl.a. bestämmelser om miljö kvalitet, ramdirektivet för vatten samt hur miljöprövningen kan göras effektivare. Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler samt dess prövningsorganisation har också uppmärksamats. I sitt slutbetänkande (2005) behandlar kommittén miljöbalkens system för miljö kvalitetsnormer, erfarenheter av miljöorganisationernas klagorätt samt avgifterna för prövning och tillsyn.

En miljö kvalitetsnorm är en föreskrift om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. Kommitténs förslag är främst inriktade på att stärka åtgärdsprogrammen för att uppnå normkraven. Kommittén lämnar förslag till ökade möjligheter att utfärda generella föreskrifter när det behövs för att klara miljö kvalitetsnormer. Förslagen får betydelse när det gäller tillämpningen av miljö kvalitetsnormerna vid beslut enligt plan- och bygglagen. Miljöorganisationer förslås få ökade möjligheter delta i miljöprocesser.

Kommittén anser också att det finns behov av att skapa ett samordnat system för miljökonsekvensbedömning, dvs. framtagande av miljökonsekvensbeskrivningar och efterföljande miljöprövning. Dagens regler är oklara och kan bland annat leda till att flera miljökonsekvensbeskrivningar måste tas fram för i huvudsak samma ändamål.

## **2. Planning legislation and jurisdiction**

- *Legal framework of planning*

Miljöbalken och plan- och bygglagen är de lagliga fundamenten för fysisk planering i Sverige. Miljöbalken utgör ett paraply för Plan- och bygglagen liksom för andra speciallagar som påverkar den fysiska miljön. Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling. Den ska tillämpas så att:

- människors hälsa och miljön skyddas,
- värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
- den biologiska mångfalden bevaras,
- mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas,
- återanvändning och återvinning främjas så att ett kretslopp uppnås.

I de delar som har särskild betydelse för den fysiska planeringen lämnas planeringsriktlinjer för vissa större geografiska områden. Det gäller t ex stora delar av den svenska kusten och fjällvärlden. Miljöbalken innehåller också bestämmelser om att vissa områden, viss bebyggelse eller vissa vägar och järnvägar kan ges status som riksintressen för t ex naturvården, kulturmiljövården, friluftslivet, försvaret eller samhällsekonomi. Riksintressena definieras efter en samrådsprocess mellan centrala statliga myndigheter, länsstyrelserna och kommunerna.

Enligt miljöbalken ska regeringen pröva tillåtligheten av vissa större industri- och energianläggningar innan detaljplan och annan produktionsförberedande planering och projektering äger rum. Regeringen tar då ställning till förekommande konflikter med geografiska planeringsriktlinjer och riksintressen enligt vad som ovan beskrivits. Regeringen bedömer också om det finns konflikter med andra bestämmelser i miljöbalken. Regeringen kan dock inte ge tillstånd om den berörda kommunen motsätter sig (det kommunala vetot). Det finns vissa undantag från det kommunala vetot när det gäller för riket ytterst viktiga anläggningar, t ex anläggningar för slutförvar av kärnbränsleavfall. Det gäller även större infrastrukturinvesteringar.

Plan- och bygglagen reglerar planeringsprocessen. Åtgärder på marken eller i bebyggelsen som kräver tillstånd skall prövas enligt plan- och bygglagens regler. Det gäller all ny bebyggelse, ombyggnad i de flesta fall, ändrad användning av mark och byggnader, rivning, m m. Kommunerna ansvarar för prövningen och bedömer åtgärdernas

överensstämmelse med olika planer. Kommunen använder i huvudsak två instrument för sin planering. De är, som tidigare nämnts, översiktsplan och detaljplan. Översiktsplanen ska redovisa grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark och vatten i kommunen. Den ska visa kommunens syn på hur den byggda miljön ska utvecklas och bevaras. Den ska också visa hur kommunen avser att tillgodose de riksintressen som finns i kommunen och hur kommunen avser iakttä av regeringen utfärdade miljö kvalitetsnormer.

Den tredje generationens översiktsplaner håller nu på att färdigställas i Sveriges kommuner. I stigande grad utvecklas de till kommunala utvecklingsprogram som behandlar bostadsförsörjning, näringslivsutveckling och miljöhänsyn. Markanvändningen bedöms också i ökad utsträckning med hänsyn till sociala mål.

Detaljplan krävs för nya byggnader som ingår i en sammanhållen bebyggelse eller om byggnaden får betydande inverkan på omgivningen eller kan antas utgöra den första i ett område med bebyggelsetryck. Detaljplan krävs också vid ombyggnad om byggnaden ingår i ett område som behöver bedömas i ett sammanhang. I andra fall kan kommunen bedöma tillåtligheten mot bakgrund av plan- och bygglagens generella bestämmelser samt de intentioner kommunen redovisat i sin översiktsplan.

Detaljplanen är kommunens genomförandeinstrument. Den är lagligen bindande och ger bl a kommunen möjlighet expropriera mark för allmänt ändamål. De flesta åtgärder genomförs dock av enskilda eller organisationer utanför kommunen. Detaljplanen ska som tidigare nämnts ange en genomförandetid, som får vara lägst 5 år och högst 15 år. Under genomförandetiden är de rättigheter planen ger ekonomiskt skyddade. Efter genomförandetidens utgång kan kommunen utan ekonomisk kompensation ändra planen så att outnyttjade rättigheter förfaller. De investeringar som gjorts under genomförandetiden är dock skyddade.

Detaljplanen ska visa vilka områden som ska användas för bebyggelse och olika anläggningar för t ex handel, idrott, begravningsplatser, trafik, skyddsområden etc. För bebyggelsen ska anges tillåten användning och omfattning. Det är vanligt att t ex tillåten byggnadshöjd anges.

Detaljplanen ska också visa allmänna platser för gator, vägar, torg och parker. Kommunen kan också ange krav på byggnaders utförande. I vissa fall anges t ex färg och materialval.

(Här vill jag lägga in den bekanta figuren med PBL och Miljöbalken som paraplyer och bygglovet som trillar ut längst ner. Har någon tillgång till detta i digital form är jag mycket tacksam.)

- *Legislation and jurisdiction on different levels*

#### Nationell nivå

Plan- och bygglagen gäller lika över hela Sverige. Den beslutas av Riksdagen på förslag från regeringen. Detsamma gäller för Miljöbalken. De två lagar som främst styr den fysiska planeringen. De innehåller bestämmelser som inskränker friheten för kommunerna, som har huvudansvaret för den fysiska planeringen. Det gäller t.ex. planering inom områden av riksintresse eller utmed alla stränder vid sjöar och åar.

Regeringen handlägger överklaganden vissa planer. Regeringen kan då upphäva en plan beslutad av kommunen eller undanta en del av en plan, men kan inte sätta annan utformning i stället.

De centrala ämbetsverken ger råd för den kommunala planeringen samt preciserar innehållet i riksintressen.

#### Regional nivå

Länsstyrelsen är en statlig myndighet under regeringen. Länsstyrelsen ska samråda med kommunen vid upprättande av planer. Den har särskilt till uppgift att bevaka hanteringen av riksintressen i den kommunala planeringen. Länsstyrelsens yttrande över översiktsplan utgör en del av planhandlingarna. I yttrandet ska framgå om kommunen behandlat riksintressen på ett godtagbart sätt. Länsstyrelsen utgör också första instans när någon klagoberättigad överklagar ett kommunalt beslut om att anta en detaljplan. Länsstyrelsen kan då upphäva beslutet eller undanta del av en plan från beslutet.

#### Lokal nivå

Det är en kommunal angelägenhet att planera användningen av mark och vatten. Kommunerna har s.k. planmonopol.

- *Binding character*

Översiktsplaner kan enligt regeringsformen inte göras bindande. Det skulle utgöra ett sådant normbeslut som med vissa undantag endast riksdagen får besluta. De är således inte bindande för vare sig enskilda eller myndigheter – inte heller för den kommun som upprättat planen. De är således inte heller bindande för efterföljande detaljplanering. De har dock värde som välgrundad uttolkning av lagens bestämmelser vid tvist om lämplig markanvändning.

Detaljplanerna är däremot bindande för alla parter. Under genomförandetiden, som ska vara mellan 5 och 15 år kan de inte ändras utan att eventuella ekonomiska förluster genom ändringen ersätts fullt ut. Efter genomförandetidens utgång de fortsatt bindande, men kan ändras utan att outnyttjade rättigheter kompenseras.

- *Possibilities of complaining and filing of lawsuits*

Plan- och bygglagen innehåller bestämmelser om medborgarnas medverkan i planeringsprocessen. Både översiktsplaner och detaljplaner antas av kommunfullmäktige efter en process med samråd och utställningar. Planeringsprocessen inleds med ett program som anger målen för planen. När det första förslaget har upprättats ska kommunen samråda med länsstyrelsen och med andra kommuner som påverkas av planeringen. Samråd ska också ske med fastighetsägare, lokala företag, boende, intresseorganisationer, skolor och ansvariga för den sociala servicen i området. Innehåll och konsekvenser av planen måste tydligt redovisas under samråden. Avsikten är att förbättra beslutsunderlaget och insikten hos de som ska besluta om planen. Alla samråd ska dokumenteras och beskriva de synpunkter som kommit fram liksom planeringsmyndigheternas kommentarer. Innan kommunfullmäktige beslutar om översiktsplanen ska den ställas ut för offentlig granskning i minst två månader. Synpunkter ska lämnas skriftligt.

Samråd ska ske med alla som bor i ett område som påverkas av en detaljplan redan när planeringsprocessen inleds. De har också rätt att få del av den miljökonsekvensbeskrivning som ska upprättas. Innan kommunen tar beslut om detaljplanen ska den vara offentligt utställd i minst tre veckor. Efter utställningen ska alla synpunkter ställas samman och kommenteras. Kommunen kan behöva förhandla med de fastighetsägare som anser sig få ekonomiska förluster på grund av

planen. När kommunen antagit en detaljplan ska länsstyrelsen, grannkommuner och de som har gjort skriftliga yttranden över planen underrättas. Inom tre veckor kan den som är berörd av planen överklaga till länsstyrelsen. Länsstyrelsen kan ingripa mot det kommunala beslutet att anta planen om.

- enskildas rätt skadas på ett oskäligt sätt,
- riksintressen är hotade i strid med översiktsplanen,
- om grannkommunernas intressen är påverkade på ett olämpligt sätt,
- om hälsa och säkerhet hotas,
- om planeringsprocessen inte skett enligt lagens krav.

Den som inte är nöjd med länsstyrelsens beslut kan överklaga till regeringen. De flesta detaljplaner överklagas inte och vinner laga kraft tre veckor efter att kommunfullmäktige antagit dem.

- *Planning necessity and voluntariness*  
Kommunen har skyldighet att planera. Översiktsplanen är således obligatorisk och ska behandlas av kommunfullmäktige minst en gång varje mandatperiod – d.v.s. vart fjärde år. Ambitionsnivån i den översiktliga planeringen bestämmer kommunen själv. Mer detaljerade översiktsplaner – s.k. fördjupade översiktsplaner – är helt frivilliga att upprätta.

Kommunen är också skyldig upprätta detaljplan för sådan bebyggelse som inte får tillkomma utan plan. Kommunen bestämmer dock helt och hållet själv när en plan ska upprättas. En markägare som vill exploatera sin mark kan inte genom klagomål till domstol eller överordnade myndigheter tvinga fram en planläggning.

### 3. Planning levels and specific aspects

Aspect level	planning institution(s), scopebinding character	planning process	participation	plans	sectoral planning A	sectoral planning B	sectoral planning C	sectoral planning D.....
<b>national level</b>	<p><b>Regeringen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbetar förslag till lagstiftning</li> <li>• Beslutar om förordningar för tillämpning av lagstiftning</li> <li>• Beslutar om fördelning av medel för investeringar i infrastruktur</li> <li>• Beslutar om överklagade planer kan fastställas</li> </ul> <p><b>Ämbetsverken</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ger råd och vägledning för planering</li> <li>• Ansvarar för redovisning av riksintressen enligt Miljöbalken</li> <li>• Utarbetar planer för vägar, järnvägar etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Public information</li> <li>• Directed hearings</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbetar inga planer för användning av mark och vatten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fastställer planer för vägar, järnvägar, hamnar, flygplatser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Både översiktliga och produktionsförberedande planer för vägar, järnvägar etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Water, energy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Education health, social welfare, culture</li> </ul>	

<p><b>regional level</b></p>	<p><b>County administrative boards</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Råd och vägledning för planering</li> <li>• Ansvar för preciseringen av riksintressen enligt Miljöbalken</li> <li>• Avger yttrande till översiktsplan</li> <li>• Ansvarar för att detaljplaner inte strider mot riksintressen m.m.</li> <li>• Behandlar överklagade detaljplaner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allmän utåtriktad information</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbetar inga planer för användning av mark och vatten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbetar inga fysiska sektorplaner</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Health, hospitals</li> </ul>	
<p><b>sub-regional/ local level</b></p>	<p><b>Kommunerna</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ansvarar för planering av användningen av mark och vatten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Följer preciserade regler för medborgardeltagande</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbetar översiktsplaner, fördjupade översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser samt meddelar bygglov</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utarbetar även sektorplaner för bostadsförsörjning, gator, vatten, energi, skolor m.m.</li> </ul>		

## 4. Interdependencies

- *Hierarchy of planning levels*

De svenska kommunerna bildades för att utgöra territoriellt avgränsade arbets och bostadsmarknadsregioner. Det har emellertid blivit uppenbart att planeringen kräver samordning över kommun- och länsgränser liksom även nationsgränser. Under 1970-talet förekom fysisk riksplanering i Sverige. Dess resultat i form av planeringsriktlinjer för större geografiska områden samt utpekande av riksintressen blev sedermera lagbestämmelser och ingår numera i miljöbalken. Genom den allt mer utbredda sammankopplingen mellan fysisk planering och utvecklingsplanering har kommunernas översiktsplanering kommit att inbegripa regionalpolitiska frågor.

Den ökade uppmärksamheten på miljöfrågor samt utbyggnaden av infrastrukturen har också inneburit krav på en utvecklad regional planering. Det instrument som plan- och bygglagen tillhandahåller är regionplan. Lagens regionplan uppfattas emellertid som ett otillräckligt instrument för de regionala planeringsbehoven. Den pågående försöksverksamheten i vissa län kan förväntas leda till en utveckling av den regionala planeringen.

Det finns ingen samlad statlig fysisk planering på riksnivå. Flera centrala statliga myndigheter har dock uppgifter inom planeringsområdet och tillhandahåller expertis och följer utvecklingen. Dit hör t ex Boverket, Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet. Boverket har den mest långtgående uppgiften när det gäller planering. Boverket är regeringens tillsynsorgan när det gäller plan- och bygglagen samt de bestämmelser i miljöbalken som berör planeringsriktlinjer. Boverket ger ut handböcker om hur lagens krav på planeringen kan tillämpas och redovisar goda exempel på planering. Boverket har också ansvar för att följa och utvärdera utvecklingen på planområdet samt utveckla planeringsmetoderna. Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och en rad andra centrala myndigheter har ansvar för att precisera områden som är av riksintresse och därför kräver särskild hänsyn i den kommunala planeringen. Detta arbete sker i samverkan med länsstyrelserna och de berörda kommunerna.

- *Harmonisation of different planning areas within the same level*

På nationell nivå förekommer ingen multi-sectoral land use planning. De centrala ämbetsverken för infrastruktur bedriver en både långsiktig översiktlig planering och en kortsiktig genomförandeplanering för sina respektive sektorer. Denna sektorplanering

är rikstäckande, men samordningen mellan sektorerna är bristfällig. Den är beroende av god vilja från respektive sektorsansvarig myndighet. Regeringen kan genom generella direktiv påfordra en förstärkt samordning.

På regional nivå har länsstyrelserna ett ansvar för att samordna statens åsikter och agerande när det gäller frågor om användningen av mark och vatten. När det gäller planeringen av infrastrukturen har länsstyrelserna dock svårigheter eftersom de ansvariga myndigheterna valt att ha en egen regional indelning av riket som inte överensstämmer med länsindelningen och heller inte överensstämmer myndigheterna emellan. Länsstyrelserna har också ett ansvar för att bevaka att kommunerna i sin planering inte skapar problem för varandra. De kan då ingripa mot sådana kommunala planer.

På kommunal nivå har kommunerna det fulla ansvaret för planeringen och därmed också för harmoniseringen av planeringen för olika områden i kommunen.

- *Harmonisation between multi-sectoral and sectoral planning*

På nationell nivå förekommer inte sådan harmonisering. På regional nivå är det en av länsstyrelsernas viktigaste uppgifter. På kommunal nivå har kommunerna ansvaret och kompetensen för harmonisering.

- *Harmonisation between different sectoral planning*

Harmoniseringen mellan sektorer är generellt sett bristfällig. Den har enbart riktig kraft på kommunal nivå.

- *Consideration of planning approaches in neighbouring countries and on the European level in the different planning levels*

## 5. Planning practice<sup>1</sup>

- Practical examples, analysis of sample cases (different levels); e.g.:
    - Planning processes
    - Elaboration of plans
    - Application of instruments
    - Interdependencies
    - Political influence vs. administrative role/ tasks
    - Planning and implementation problems
    - Transnational/ trans-border planning and cooperation
-

- Guideline(s) for investments and implementation
- Main documents and links (for download)
- etc.