Stockholms läns landsting

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2014-11-12

LS 1409-0992

Landstingsstyrelsen

# Yttrande över promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (DS 2014:31)

Föredragande landstingsråd: Gustav Hemming

## Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på promemorian Nya steg för en enklare plan- och bygglag (DS 2014:31).

## Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

*att* avge yttrande till Socialdepartementet över promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (DS 2014:31) i enlighet med landstingsdirektörens förslag.

## Landstingsrådsberedningens motivering

Att fler bostäder byggs är en viktig utmaning när Stockholmsregionen växer. Landstingsstyrelsen är därför positiv till de initiativ som tas från nationellt håll för att förenkla processerna för bostadsbyggande.

Landstingets tydliga målsättning är att planeringen av bostader och kollektivtrafik ska ske i nära samarbete mellan kommunerna och landstinget. Därför är det viktigt att belysa landstingets roll som kollektivtrafikmyndighet och regionplaneorgan i relation till kommunernas planer för bostadsbyggande.

**Beslutsunderlag**

Tillväxt- och regionplaneringsutskottets protokollsutdrag den 14 oktober 2014
Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 7 oktober 2014
Förslag till yttrande
Sammanfattning av promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (DS 2014:31)

Torbjörn Rosdahl

Gustav Hemming

Carl Rydingstam

Landstingsstyrelsen
*Tillväxt- och regionplaneringsutskottet*

PROTOKOLLSUTDRAG
2014-10-14

Justerat den 2014-10-21
Charlotte Broberg
Nanna Wikholm

**§ 48**
**Yttrande över Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31)**
LS 1409-0992

Beslutsunderlag
Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande 2014-10-07
Förslag till yttrande

Tillväxt- och regionplaneringsutskottet beslutade föreslå landstingsstyrelsen besluta

*att* avge yttrande till Socialdepartementet över promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (DS 2014:31) i enlighet med landstingsdirektörens förslag, *bilaga 1*.

Vid protokollet

Börje Wredén

*Exp*
Landstingsstyrelsen

Landstingsstyrelsens förvaltning
*Tillväxt, miljö och regionplanering*

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2014-10-07

LS 1409-0992

*Handläggare:*
*Kim Örtenblad*

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -10- 08
Dnr LS 1409-0992
Rätt I

Landstingsstyrelsens
tillväxt- och
regionplaneringsutskott

# Yttrande över promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (DS 2014:31)

## Ärendebeskrivning

Socialdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på promemorian Nya steg för en enklare plan- och bygglag (DS 2014:31).

## Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 7 oktober 2014
Förslag till yttrande
Sammanfattning av promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (DS 2014:31)

## Förslag till beslut

Tillväxt- och regionplaneringsutskottet föreslår landstingsstyrelsen besluta

*att* avge yttrande till Socialdepartementet över promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (DS 2014:31) i enlighet med landstingsdirektörens förslag.

## Förvaltningens förslag och motivering

*Sammanfattning*
Översiktligt framgår förslagen i promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag av dess här bifogade sammanfattning.

Förslaget till yttrande utgår från landstingets roll som regionplaneorgan och som ansvarig för kollektivtrafiken i Stockholms län. Mot bakgrund av detta har förvaltningen i huvudsak begränsat det till områdena som betecknas A och C i promemorians sammanfattning. Förvaltningen tillstyrker huvudsakligen promemorians inriktning mot en förenkling av processer kring byggande, särskilt bostadsbyggande. Dock är inte

konsekvenser av föreslagna förändringar för landstinget som regionplaneorgan och verksamhetsutövare fullt ut belysta, vilket framgår av förslaget till yttrande.

*Bakgrund*
I den regionala utvecklingsplanen, RUFS 2010, redovisas regionala principiella och långsiktiga avvägningar av olika intressens markanspråk. Den slutliga avvägningen görs i efterföljande beslut, huvudsakligen på kommunal nivå, i översiktsplaner och detaljplaner. Landstinget som regionplaneorgan ska bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering. Genom att yttra sig över kommunernas översiktsplaner och detaljplaner bevakar landstinget, som sakägare och verksamhetsutövare, de regionala intressena.

Landstinget har tidigare yttrat sig över promemorian En enklare detaljplaneprocess (S2013/6968/PBB), betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34), delbetänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57), slutbetänkandet Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67) samt Förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller (S2014/5195/PBB). Förvaltningens där framförda synpunkter står fast.

Regeringen föreslog i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) att kravet på detaljplan i plan- och bygglagen (PBL) borde begränsas. I stället för att i princip alltid kräva en detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse skulle kommunerna ges ett större utrymme för att bedöma i vilka fall som en detaljplan krävs. Riksdagen avvisade regeringens förslag i denna del. Regeringen redovisade i propositionen att förslaget medförde att det fanns ett behov av följdändringar i flera andra lagar. Vilka författningsändringar som krävs i andra författningar redovisas i denna promemoria under område A, *Minskade krav på detaljplan förutsätter följdändringar i flera lagar.*

Riksdagen har beslutat att förbättra samordningen mellan de regelverk som gäller för planering och byggande respektive tillsyn i fråga om buller genom förslagen i propositionen Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (prop. 2013/14: 128). Lagändringarna träder i kraft den 2 januari 2015. Under remissbehandlingen av det betänkande som låg till grund för lagändringarna påpekade flera remissinstanser att det på längre sikt finns risk för att verksamheter kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd sker i de fall då bostadsbebyggelse har tillåtits i ett mer bullerutsatt läge. Av propositionen

framgår att regeringen delar denna bedömning men att det vid tidpunkten för regeringens beslut inte var möjligt att ta ställning till vilka författningsändringar som kunde behövas, utan att frågan om vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättssäkerhet behövde utredas. Vidare aviserade regeringen ett behov av att se över bestämmelserna i miljöbalken för att trygga att en verksamhetsutövare, som överskrider ett villkor om buller i ett tillstånd enligt miljöbalken, inte ska drabbas av påföljder förutsatt att bullret följer de bullervärden som har angetts i ett bygglov eller i planbeskrivningen till en detaljplan. Mot bakgrund av ovanstående föreslås i nu remitterad promemoria några ändringar i miljöbalken. Dessa redovisas under område C, *Verksamhetsutövares rättsäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnad.*

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2015 med undantag för de bestämmelser som avser omgivningsbuller i miljöbalken. Dessa föreslås träda ikraft den 1 juli 2015.

*Övervägande*
Det är positivt att följdändringar i PBL och annan lagstiftning, i fråga om kravet att kommuner i vissa fall alltid ska upprätta en detaljplan, klargörs. Under område A föreslagna ändringar i plan- och bygglagen föreslås att det i plan- och bygglagen ska införas en definition av termen *samlad bebyggelse*. Samlad bebyggelse ska definieras som *sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnader i bebyggelsen*. Vidare föreslås att det i en översiktsplan ska redovisas områden med samlad bebyggelse. Förvaltningen är positiv till att en definition av samlad bebyggelse införs samt att detta ska redovisas i översiktsplan. Det finns dock skillnader mellan att från kommunens sida peka ut områden som är bebyggda och således kan utgöra samlad bebyggelse och att genom detaljplan ta ställning till nya områden som i framtiden kommer att bebyggas på ett visst sätt. Det är oklart på vilket sätt utpekandet av samlad bebyggelse relaterar till eller ersätter detaljplanekravet och hur den utvecklingen förhåller sig till regionplaneringen. Det finns också risk för eftersläpning av kommunernas redovisning vilket innebär att det kan dröja innan samlad bebyggelse redovisas i översiktsplanerna.

Förvaltningen ser en risk att landstingets möjligheter att hävda de regionala intressena försvagas om det blir vanligt att kommunerna inte upprättar detaljplan över tillkommande bebyggelse. Förvaltningen anser inte att dessa konsekvenser har belysts i promemorian.

Det finns också oklarheter för landstinget som verksamhetsutövare vad gäller kollektivtrafik inom områden som pekas ut som samlad bebyggelse. Idag sker en värdefull dialog mellan landsting och kommun i detaljplaneprocessen.

Ändringar i miljöbalken för att säkerställa verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnader, berör i hög grad landstinget. Under område C föreslås, när det gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad, att tillståndsmyndigheten vid prövning av ett nytt eller ändrat tillstånd, inte ska få besluta om villkor enligt 16 kap. 2 § miljöbalken som innebär strängare krav avseende sådant buller än vad som följer av beräknade bullervärden om sådana värden anges i planbeskrivningen till den detaljplan eller i det bygglov som gäller för bostadsbyggnaden och beslutet grundas enbart på förhållanden som är hänförliga till att bostadsbyggnaden har uppförts i enlighet med planen eller lovet. Villkor som innebär strängare krav ska dock få meddelas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Komplementbostadshus ska aldrig få föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller. I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillståndsmyndigheten inte få meddela skärpta villkor i ett tillstånd med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken enbart på grund av att det sedan ett tillstånd har getts eller senast ändrats har tillkommit en ny bostad i omgivningen, om bostaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov och omgivningsbullret från verksamheten inte överskrider beräknade bullervärden som har angetts i planbeskrivningen till detaljplanen eller i lovet. Skärpta villkor ska dock få meddelas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

När det gäller förslaget om ytterligare ändringar i miljöbalken för att säkerställa verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnader är förvaltningen positiv till föreslagna ändringar då dessa syftar till att öka rättssäkerheten på så sätt att verksamhetsutövare, som huvudregel, inte riskerar att drabbas av skärpta villkor på grund av att det har tillkommit bostäder i omgivningen. Detta under förutsättning att omgivningsbullret inte överskrider beräknade bullervärden som angetts i planbeskrivningen eller i bygglovet.

Förvaltningen anser dock att det fortsatt finns en osäkerhet om vad som gäller för verksamheter som inte är tillståndspliktiga, eller som har prövats frivilligt, till exempel helikopterplattformar inom Locums fastigheter eller rangerbangårdar inom SL:s fastigheter. Vidare föreligger en osäkerhet om vad den vidgade juridiska betydelsen av begreppet *samlad bebyggelse* skulle komma att innebära för verksamhetutövare.

**Ekonomiska konsekvenser av beslutet**

Ärendet bedöms inte ha konsekvenser i detta avseende.

**Miljökonsekvenser av beslutet**

I enlighet med landstingets Miljöpolitiska program 2012-2016 har hänsyn till miljön beaktats och slutsatsen är att det inte är relevant med en miljökonsekvensbedömning i detta ärende.

Toivo Heinsoo
Landstingsdirektör

Peter Haglund
Direktör SLL Tillväxt, miljö och regionplanering

Regeringskansliet
Socialdepartementet
S2014/6634/PBB

# Yttrande över promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (DS 2014:31)

## Inledning

Stockholms läns landsting, som yttrar sig i egenskap av regionplaneorgan samt verksamhetsutövare för kollektivtrafik i Stockholms län, begränsar i huvudsak sitt yttrande att avse de områden som i promemorians sammanfattning betecknas A och C, och kommenterar inte närmare promemorians övriga delar. Stockholms läns landsting har tidigare yttrat sig över promemorian En enklare detaljplaneprocess (S2013/6968/PBB), betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34), delbetänkandet Samordnade bullerregler för att underlätta bostadsbyggandet (SOU 2013:57), slutbetänkandet Flygbuller och bostadsbyggande (SOU 2013:67) samt Förslag till förordning om riktvärden för trafikbuller (S2014/5195/PBB). Stockholms läns landstings framhållna synpunkter i dessa yttranden kvarstår.

Stockholms läns landsting tillstyrker huvudsakligen promemorians inriktning som syftar till förenkling av processer kring byggande, särskilt bostadsbyggande. Dock är inte konsekvenser av föreslagna förändringar för Stockholms läns landsting som regionplaneorgan och verksamhetsutövare fullt ut belysta.

## Synpunkter

Stockholms läns landsting ser positivt på att förslagen kan innebära effektiviseringar i plan- och byggprocessen och kortare handläggningstider hos kommunerna. Landstingets uppgift som regionplaneorgan är bland annat att bevaka regionala frågor och fortlöpande lämna underlag i sådana frågor för kommunernas och statliga myndigheters planering. Genom att yttra sig över kommunernas översiktsplaner och detaljplaner bevakar Stockholms läns landsting de regionala intressena.

Stockholms läns landsting är positivt till förslaget som innebär att en definition av samlad bebyggelse införs samt att detta ska redovisas i översiktsplan. Det finns dock väsentliga skillnader mellan att från kommunens sida peka ut områden som redan är bebyggda, och således kan

utgöra samlad bebyggelse, och att genom detaljplan ta ställning till nya områden som i framtiden kommer att bebyggas på ett visst sätt. Det är oklart på vilket sätt utpekandet av samlad bebyggelse relaterar till eller ersätter detaljplanekravet och hur den utvecklingen förhåller sig till regionplaneringen. Det finns också risk för eftersläpning av kommunernas redovisning vilket innebär att det kan dröja innan samlad bebyggelse redovisas i översiktsplanerna.

Stockholms läns landsting ser en risk i att inte kunna hävda de regionala intressena om det blir vanligt att kommunerna inte upprättar detaljplan över tillkommande bebyggelse. Stockholms läns landsting anser inte att dessa konsekvenser har belysts tillräckligt i promemorian. Det finns också oklarheter för Stockholms läns landsting som verksamhetsutövare vad gäller kollektivtrafik inom områden som pekas ut som samlad bebyggelse. Idag sker en värdefull dialog mellan Stockholms läns landsting och kommunerna i detaljplaneprocessen.

Stockholms läns landsting vill i sammanhanget lyfta fram den pågående utredning som Bostadsplaneringskommittén bedriver. Denna utreder bland annat vad som bör ingå i fysisk planering på regional nivå. Kommittén ska även vid behov föreslå förändringar i de regelverk som styr fysisk planering och framtagande av planeringsunderlag på regional nivå som behövs för att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och en långsiktigt hållbar utveckling i alla delar av landet. Stockholms läns landsting efterlyser kopplingar mellan Bostadsplaneringskommittén och aktuell promemoria.

Vad gäller förslaget om ytterligare ändringar i miljöbalken för att säkerställa verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnader, ställer sig Stockholms läns landsting positivt till föreslagna ändringar då dessa syftar till att öka rättssäkerheten på så sätt att verksamhetsutövare, som huvudregel, inte riskerar att drabbas av skärpta villkor på grund av att det har tillkommit bostäder i omgivningen. Detta under förutsättning att omgivningsbullret inte överskrider beräknade bullervärden som angetts i planbeskrivningen eller i bygglovet.

Stockholms läns landsting anser dock att det fortsatt finns en oklarhet om vad som gäller verksamheter som ej är tillståndspliktiga, eller som har prövats frivilligt, till exempel helikopterplattformar eller rangerbangårdar inom Storstockholms lokaltrafiks (SL:s) fastigheter. Vidare bör klarläggas vad den vidgade juridiska betydelsen av begreppet *samlad bebyggelse* innebär för verksamhetutövare.

Ankom
Stockholms läns landsting
2014 -09- 16
Dnr LS 1409-0992

# 1 Sammanfattning

I denna promemoria redovisas huvudsakligen följande.

A. Vilka författningsändringar som krävs om bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, skulle ändras i fråga om kravet att kommunen i vissa fall alltid ska upprätta en detaljplan. Författningsändringar krävs i sådant fall i miljöbalken, väglagen (1971:948), ordningslagen (1993:1617), lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning samt i PBL.

B. Behovet av följdändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988) respektive lagen (2014:227) om färdigställandeskydd med anledning av de nya bestämmelser om s.k. komplementbostadshus som infördes i PBL den 2 juli 2014.

C. Behovet av ytterligare ändringar i miljöbalken för att säkerställa verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnader.

D. Flera nya steg för en effektivare plan- och bygglag.

Dessa punkter utvecklas i det följande.

## A. Minskade krav på detaljplan förutsätter följdändringar i flera lagar

Regeringen föreslog i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) att kravet på detaljplan i PBL borde begränsas. I stället för att i princip alltid kräva en detaljplan för ny sammanhållen bebyggelse skulle kommunerna ges ett större utrymme för att bedöma i vilka fall som en detaljplan krävs. Riksdagen avvisade regeringens förslag i denna del. Regeringen redovisade i propo-

sitionen att förslaget medförde att det fanns ett behov av följdändringar i flera andra lagar. Regeringen aviserade sin avsikt att återkomma till riksdagen i denna fråga. Vilka författningsändringar som krävs i andra författningar redovisas i denna promemoria.

Många lagar bygger på antagandet att sammanhållen bebyggelse ska regleras med en detaljplan. I de fall som lagstiftaren har önskat knyta vissa bestämmelser till sammanhållen bebyggelse har dessa ofta knutits till själva detaljplanen. Enligt gällande rätt kan förekomsten av en detaljplan t.ex. medföra krav på tillstånd, att vissa åtgärder är förbjudna eller kan utföras utan krav på sådana tillstånd som annars skulle behövas (avsnitt 4.2). En översikt över vilka rättsverkningar som förekomsten av en detaljplan ger upphov till redovisas i avsnitt 4.3.

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL finns det anledning att tro att det kan bli relativt vanligt att kommunerna i vissa fall väljer att inte upprätta en detaljplan, även i fråga om tätorter och annan sammanhållen bebyggelse. Sådana bestämmelser i andra lagar som är kopplade till förekomsten av en detaljplan kommer således inte att omfatta den bebyggelse som inte kommer att omfattas av detaljplan. Följaktligen krävs i vissa fall en justering av regelverket om de rättsverkningar som i dag är kopplade till förekomsten av en detaljplan ska omfatta sådan tätare bebyggelse som i framtiden inte alltid kommer att omfattas av detaljplan. I promemorian bedöms att det i många fall är lämpligt att ändra tillämpningsområdet av dessa bestämmelser så att dessa inte bara ska gälla inom områden med detaljplan utan även inom områden med *samlad bebyggelse*. Sådan bebyggelse föreligger om det finns minst 10–20 hus och de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark o.d. Den närmare innebörden av detta uttryck och motiven till att välja just detta uttryck redovisas i avsnitt 4.4.

Från såväl allmän som enskild synpunkt är det angeläget att lagbestämmelser är förutsägbara och enkla att tillämpa. Uttrycket samlad bebyggelse kan leda till tolkningsproblem i det enskilda fallet och kommunens översiktsplan bör därför redovisa vilka områden där bebyggelsen är samlad på sådant sätt som avses i detta sammanhang. Därigenom kan samhället göra det lättare för den enskilde att förstå inom vilka områden som vissa krav enligt berörda speciallagar är tillämpliga (avsnitt 4.5).

Vidare redovisas vilket behov av författningsändringar som föreligger om kravet på detaljplan begränsas.

*Ordningslagen*

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL bör ordningslagen ändras så att kravet på att anmäla allmänna sammankomster utomhus, respektive offentliga tillställningar som det inte krävs tillstånd för, även ska gälla i de fall som dessa anordnas inom samlad bebyggelse. Kravet på anmälningsskyldighet bör även gälla för en allmän sammankomst som anordnas inomhus inom samlad bebyggelse.

Även kravet på att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte utan tillstånd av Polismyndigheten får användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för, eller som inte är allmänt vedertaget, bör utökas till att omfatta offentliga platser inom samlad bebyggelse generellt.

Vidare bör kravet på att sprängning och skjutning med eldvapen, utan tillstånd av Polismyndigheten, inte får äga rum inom ett område som omfattas av detaljplan utökas till att även omfatta samlad bebyggelse. Motsvarande ska även gälla för de särskilda regler som gäller för vissa luft- eller fjädervapen.

Däremot bedöms att definitionen av offentlig plats inte behöver ändras om kravet på detaljplan begränsas (avsnitt 4.6).

*Miljöbalken m.m.*

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL bör miljöbalken ändras så att definitionen av avloppsvatten, som bl.a. omfattar vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, även omfattar motsvarande avvattning av mark inom samlad bebyggelse.

Däremot finns inget behov av att ändra på reglerna om val av plats, dvs. bestämmelserna att ett tillstånd eller en dispens inte får ges i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser.

Inte heller behöver regeringens rätt att föreskriva att vissa djur inte utan särskilt tillstånd av kommunen får hållas inom områden med detaljplan, om sådana föreskrifter behövs för att hindra att olägenheter för människors hälsa uppstår, utvidgas till att avse även

andra områden. Inte heller undantaget att en fastighet i vissa fall inte ska räknas som jordbruksmark, behöver ändras (avsnitt 4.7).

*Lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning*

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL bör lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning ändras i vissa avseenden. Kommunens ansvar för gaturenhållning, snöröjning och liknande åtgärder på sådana gator, torg, parker och andra allmänna platser som är redovisade i en detaljplan och för vilka kommunen är huvudman, bör utvidgas till att även gälla motsvarande områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov inom samlad bebyggelse. Däremot bör kommunens skyldigheter inte gälla om det finns särskilda skäl för kommunen att låta bli att vidta åtgärderna.

Inom samlad bebyggelse, som inte omfattas av detaljplan, bör kommunen ges rätt att ålägga en fastighetsinnehavare att ombesörja gaturenhållning och snöröjning m.m. i fråga om sådana platser och områden som har iordningställts och begagnas för allmän trafik. Vidare bör kommunen inom samlad bebyggelse kunna ålägga fastighetsinnehavarna att utföra kommunens skyldigheter för gaturenhållning och snöröjning m.m. i fråga om sådana gångbanor eller andra utrymmen utanför fastigheten som behövs för gångtrafiken (avsnitt 4.8).

*Väglagen*

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL bör väglagen ändras så att väghållaren även i fortsättningen ska ha ansvar för renhållning av vägområden samt av mark till en bredd av 25 meter intill parkeringsplatser eller rastplatser som är väganordning avseende motorvägar och motortrafikleder utanför områden med detaljplan där kommunen i övrigt har renhållningsansvaret för vägområden. Om så inte sker skulle de föreslagna ändringarna i lagen om särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning kunna leda till att kommunen och staten, i de fall som staten är väghållare, skulle ha ansvar för samma områden.

*Lagen om ägofred*

Med ägofred avses hur den enskilde jordägarens mark skyddas mot intrång av främmande betesdjur. Om en fastighet används för bete av bl.a. hästar och nötkreatur finns en skyldighet att anordna stängsel om någon av grannarna yrkar på det, s.k. stängselskyldighet. I ägofredslagen finns ett undantag som innebär att stängselskyldigheten inte gäller inom områden med detaljplan.

Även om kravet på detaljplan begränsas i PBL bedöms att det inte finns något behov av att ändra undantaget när det gäller stängselskyldighet inom detaljplan (avsnitt 4.10).

*Minerallagen*

I minerallagen finns bestämmelser om undersökning och bearbetning av fyndigheter av vissa mineraliska ämnen, s.k. koncessionsmaterial, på egen eller annans mark. Om en prospektör får bearbetningskoncession innebär det en rätt gentemot markägaren att efter en s.k. markanvisningsförrättning att bedriva bearbetning på dennes mark. I lagen finns bestämmelser som påverkar möjligheten till undersökningsarbete respektive möjligheten att få markanvisning på annans mark, bl.a. inom områden med detaljplan.

Även om kravet på detaljplan begränsas i PBL bedöms att det inte finns något behov av att ändra hindersbestämmelserna i minerallagen (avsnitt 4.11).

*Jordabalken*

Enligt jordabalken har vissa nyttjanderätter en längsta giltighetstid. Denna giltighetstid är normalt 50 år. Inom områden med detaljplan är denna tid endast 25 år.

I jordabalken finns även bestämmelser om jordbruks- och bostadsarrende, där ett sådant arrende i vissa fall kan sägas upp inom områden som omfattas av detaljplan.

Vidare finns i jordabalken bestämmelser som innebär att relaxation i vissa fall kan ske med ett förenklat förfarande i fråga om s.k. gemensamma inteckningar, dvs. när flera fastigheter används som säkerhet för ett lån. Genom relaxationen upphör således en eller

flera gemensamma inteckningar att gälla i någon eller några fastigheter, men inte i alla. Normalt ska en pantbrevsinnehavare (dvs. långivare) godkänna relaxationen, men i fråga om fastigheter som bildats genom avstyckning av ett område som förvärvats av en kommun för att ingå i allmän plats inom detaljplan behöver något sådant godkännande inte ske.

Även om kravet på detaljplan begränsas i PBL bedöms att det inte finns något behov av att ändra jordabalken i dessa avseenden (avsnitt 4.12).

*Lagen om allmänna vattentjänster*

I vattentjänstlagen finns bestämmelser som hänger samman med bestämmelserna om detaljplan i PBL. Bland annat ska sådan mark som i en detaljplan har redovisats som allmän plats utgöra allmän platsmark enligt vattentjänstlagen. För sådana områden ska berörda fastighetsägare i vissa fall betala avgifter för en allmän VA-anläggning.

Vidare gäller bl.a. att en fastighetsägare normalt ska betala avgifter för en obebyggd fastighet om fastigheten enligt en detaljplan är avsedd för bebyggelse.

Även om kravet på detaljplan begränsas i PBL bedöms att det inte finns något behov av att ändra vattentjänstlagen i dessa avseenden (avsnitt 4.13).

*Plan- och bygglagen*

Om kravet på detaljplan begränsas i PBL finns anledning att göra flera följdändringar i PBL. Bland annat bör kravet på bygglov för en annan ändring av en byggnad än tillbyggnad, där ändringen innebär att byggnaden byter färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial eller att byggnadens yttre utseende avsevärt påverkas på annat sätt, även gälla inom samlad bebyggelse. Även kravet på bygglov för en ekonomibyggnad för jordbruk, skogsbruk eller annan liknande näring inom ett område med detaljplan bör utvidgas till att även gälla inom en samlad bebyggelse.

För att göra regelverket enhetligt bör formuleringen ”sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfatt-

ningen av byggnadsverk i bebyggelsen", som med några variationer förekommer på ett par ställen i lagen, ändras till "samlad bebyggelse".

Vidare bör byggnadsnämndens möjligheter att ingripa med förelägganden för ökad trafiksäkerhet inom områden med detaljplan utvidgas till att gälla alla områden. Byggnadsnämnden ska emellertid inte få ingripa med förelägganden i de fall som väghållningsmyndigheten respektive länsstyrelsen har rätt att ingripa med förelägganden när det gäller allmän väg.

Slutligen görs bedömningen att kravet att det inom områden med detaljplan normalt krävs bygglov för att sätta upp, flytta eller väsentligt ändra skyltar eller ljusanordningar även bör gälla inom områden med samlad bebyggelse (avsnitt 4.14). Detta krav finns i plan- och byggförordningen (2011:338).

## B. Ändringar med anledning av bestämmelserna om komplementbostadshus i PBL

Till följd av förslagen i propositionen Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov (prop. 2013/14:127) är det sedan den 2 juli 2014 möjligt att bl.a. uppföra s.k. komplementbostadshus i omedelbar närhet av en- eller tvåbostadshus, även i de fall som åtgärden strider mot den detaljplan som gäller för området. Mot bakgrund av de synpunkter som framfördes under beredningen av propositionen redovisas i denna promemoria om det finns behov av följdändringar i fastighetsbildningslagen (1970:988) respektive lagen (2014:227) om färdigställandeskydd.

### *Fastighetsbildningslagen*

I samband med införandet s.k. komplementbostadshus i PBL framfördes bl.a. att bestämmelserna i vissa fall kunde leda till en olämplig bebyggelseutveckling i de fall som en gällande detaljplan inte innehöll några s.k. fastighetsindelningsbestämmelser. Denna oro byggde på tanken att ett komplementbostadshus i vissa fall skulle kunna fungera som utgångspunkt för nya fastigheter som skulle kunna vara mindre lämpliga i förhållande till kommunens avsikter med detaljplanen. Ett komplementbostadshus på en

styckningslott skulle följaktligen kunna ge upphov till ytterligare komplementbostadshus så att en olämplig dominoeffekt skulle kunna uppstå på ett sätt som var mindre lämpligt för kommunen respektive omgivningen. I propositionen aviserade regeringen sin avsikt att återkomma till frågan om det finns behov av följdändringar i FBL, vilket föranleder den analys som redovisas i denna promemoria.

I promemorian görs bedömningen att det saknas skäl för att ändra fastighetsbildningslagen och PBL till följd av risken för olämpliga avstyckningar föranledda av komplementbostadshus (avsnitt 5.1).

*Lagen om färdigställandeskydd*

Enligt färdigställandeskyddslagen krävs i vissa fall ett färdigställandeskydd för sådana åtgärder som enligt PBL kan genomföras utan bygglov, trots att byggnadsnämnden enligt PBL inte har något ansvar för att kontrollera om byggherren har skaffat ett sådant skydd.

I promemorian föreslås att färdigställandeskyddslagen bör ändras så att det aldrig ska krävas ett färdigställandeskydd för sådana åtgärder som undantagits från kravet på bygglov enligt PBL, dvs. i fråga om att uppföra, ändra eller bygga till komplementbostadshus, att göra en tillbyggnad på ett en- eller tvåbostadshus eller att bygga takkupor på ett sådant hus eller att i ett enbostadshus inreda ytterligare en bostad (avsnitt 5.2).

## C. Verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnad

Riksdagen har beslutat att förbättra samordningen mellan de regelverk som gäller för planering och byggande respektive tillsyn i fråga om buller genom förslagen i propositionen Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen (prop. 2013/14: 128). Lagändringarna träder i kraft den 2 januari 2015. Avsikten är att buller som har godtagits i ett ärende enligt PBL som huvudregel inte ska få leda till senare ingripanden med stöd av miljöbalken. Bland annat införs en ny bestämmelse i miljöbalken med innebörden att en tillsynsmyndighet, som huvudregel, inte får besluta

om förelägganden eller förbud när det gäller omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovet enligt PBL har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Under remissbehandlingen av det betänkande som låg till grund för lagändringarna påpekade flera remissinstanser att det på längre sikt finns risk för att verksamheter kan komma att utsättas för ingripanden då omprövning av befintliga tillstånd sker i de fall då bostadsbebyggelse har tillåtits i ett mer bullerutsatt läge. Av propositionen framgår att regeringen delar denna bedömning men att det vid tidpunkten för regeringens beslut inte var möjligt att ta ställning till vilka författningsändringar som kunde behövas, utan att frågan om vilka åtgärder som kan behövas för att trygga verksamhetsutövarnas rättssäkerhet behövde utredas. Vidare aviserade regeringen ett behov av att se över bestämmelserna i miljöbalken för att trygga att en verksamhetsutövare, som överskrider ett villkor om buller i ett tillstånd enligt miljöbalken, inte ska drabbas av påföljder förutsatt att bullret följer de bullervärden som har angetts i ett bygglov eller i planbeskrivningen till en detaljplan. Mot bakgrund av ovanstående föreslås i denna promemoria några ändringar i miljöbalken.

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillståndsmyndigheten vid prövning av ett nytt eller ändrat tillstånd inte få besluta om villkor enligt 16 kap. 2 § miljöbalken som innebär strängare krav avseende sådant buller än vad som följer av beräknade bullervärden, om sådana värden anges i planbeskrivningen till den detaljplan eller i det bygglov som gäller för bostadsbyggnaden. Detta gäller om beslutet grundas enbart på förhållanden som är hänförliga till att bostadsbyggnaden har uppförts i enlighet med planen eller lovet. Villkor som innebär strängare krav ska dock få meddelas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Komplementbostadshus ska aldrig få föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller (avsnitt 6.1).

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillståndsmyndigheten, i samband med omprövning av tillstånd, inte få meddela skärpta villkor i ett tillstånd med stöd av 24 kap. 5 § miljöbalken enbart på grund av att det sedan ett tillstånd har getts eller senast ändrats tillkommit en ny bostad i omgivningen, bostaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov och

omgivningsbullret inte överskrider beräknade bullervärden som har angetts i planbeskrivningen till detaljplanen eller i lovet. Skärpta villkor ska dock få meddelas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det. Komplementbostadshus ska dock aldrig få föranleda skärpta villkor i fråga om omgivningsbuller (avsnitt 6.1).

Vidare föreslås att det ska införas ett undantag från straffbestämmelsen om otillåten miljöverksamhet i de fall en bostadsbyggnad utsätts för omgivningsbuller i strid mot ett bullervillkor. Undantaget ska gälla om byggnaden ingår i ett område med detaljplan eller omfattas av ett bygglov och det i planbeskrivningen eller i bygglovet har angetts beräknade bullervärden som omgivningsbullret inte överstiger (avsnitt 6.2).

## D. Nya steg för en effektivare plan- och bygglag

I promemorian föreslås även flera ändringar i PBL i syfte att göra lagen enklare och effektivare.

### *Förfarandet för att upphäva tomtindelningar m.m. bör förenklas*

Enligt äldre lagstiftning kunde fastighetsindelningen regleras genom s.k. tomtindelningar och fastighetsplaner på i princip samma sätt som en kommun i dag kan reglera fastighetsindelningen genom en s.k. fastighetsindelningsbestämmelse i en detaljplan. Eftersom tomtindelningar och fastighetsplaner enligt PBL gäller som fastighetsindelningsbestämmelser räknas ett upphävande av en sådan tomtindelning eller fastighetsplan som en ändring av en detaljplan.

I promemorian föreslås att ett förenklat förfarande ska kunna tillämpas för att kunna upphäva eller ändra tomtindelningar m.m. I sådana fall ska samråd inte behöva ske med andra kommuner, länsstyrelsen eller sakägare utanför planområdet. Vidare ska kommunen kunna besluta om ett upphävande efter ett samråd och den s.k. samrådsredogörelsen har skickats till dem som inte har fått sina synpunkter tillgodosedda. Därigenom behövs ingen s.k. granskningstid. Kommunen ska emellertid låta granska det ändrade förslaget om kommunen efter att samrådet är klart ändrar sitt förslag väsentligt (avsnitt 7.1).

*Bestämmelserna om genomförandetid vid ändring av en detaljplan behöver förtydligas*

Reglerna för att t.ex. upphäva en tomtindelning eller fastighetsplan kan uppfattas som att hela detaljplanen ges en ny s.k. genomförandetid, vilket i sådant fall får till följd att det blir väsentligt svårare att upphäva eller ändra detaljplanen under den tid som genomförandetiden löper.

I promemorian föreslås att PBL bör ändras så att det blir tydligt att om en detaljplan ändras så ska planens genomförandetid enbart gälla för *de frågor* som ändringen avser (i stället för *den del* som ändras). Vidare bör ett undantag införas med innebörden att denna bestämmelse inte ska tillämpas i sådana delar som en planändring innebär att delar av detaljplanen upphävs (avsnitt 7.2).

*Kommunens handläggningstid för ett anmälningsärende bör regleras*

I PBL finns bestämmelser om att byggnadsnämnden ska handlägga en ansökning om lov och förhandsbesked inom viss tid. Däremot finns ingen reglerad tid för anmälningsärenden.

I promemorian föreslås att regeringen bör ges möjlighet att meddela föreskrifter om handläggningen av ärenden om anmälan enligt PBL. Vidare görs bedömningen att byggnadsnämnden bör handlägga ett anmälningsärende skyndsamt och meddela sitt beslut om startbesked inom tre veckor från det att den fullständiga anmälan kom in till nämnden (avsnitt 7.3).

*Sökanden i lov- och anmälningsärenden bör kunna överklaga ett beslut om startbesked*

Byggnadsnämndens beslut om startbesked får enligt PBL endast överklagas av sökanden i bygglovsärendet. Detta innebär att sökanden i t.ex. ett anmälningsärende inte får överklaga nämndens beslut, trots att sökanden kan ha godtagbara skäl för att överklaga beslutet.

För att säkerställa sökandens rättssäkerhet föreslås i promemorian att även sökanden i ett rivningslovs-, marklovs- eller anmälningsärende bör få överklaga byggnadsnämndens beslut om startbesked (avsnitt 7.4).

*Lantmäterimyndigheten bör ingå i den obligatoriska samrådskretsen vid förlängning av genomförandetid*

Om s.k. fastighetsindelningsbestämmelser införs i en detaljplan ska detaljplanen utformas så att vissa krav i fastighetsbildningslagen (1970:988), anläggningslagen (1973:1149) och ledningsrättslagen (1973:1144) är uppfyllda. Den prövning som kommunen gör av dessa villkor är därefter bindande för lantmäterimyndigheten och sakägarna och innebär att en prövning av dessa villkor inte behöver och inte kan ske och inte heller får åberopas i efterföljande förrättningar när planen genomförs.

Riksdagen har, efter förslag från regeringen, beslutat om ett förenklat förfarande för att förlänga genomförandetiden i en detaljplan. Lagändringen innebär att vid förlängning av genomförandetiden begränsas kravet på samråd med berörda myndigheter samt boende och kända sakägare, inom och i anslutning till planområdet, till att endast omfatta kända sakägare inom planområdet.

Eftersom lantmäterimyndighetens möjlighet att besluta i förrättningsärenden kan begränsas av kommunens beslut att förlänga genomförandetiden föreslås i promemorian att samråd bör ske med lantmäterimyndigheten i de fall som en detaljplans genomförandetid förlängs med stöd av det förenklade förfarandet (avsnitt 7.5).

*Reglerna om markanvisningsavtal och exploateringsavtal behöver samordnas*

Riksdagen har, efter förslag från regeringen, beslutat att berörda parter, i samband med arbetet att ta fram en detaljplan, ska informeras om kommunens avsikt att ingå exploateringsavtal, dessa avtals huvudsakliga innehåll och konsekvenserna av att planen helt eller delvis genomförs med stöd av ett eller flera sådana avtal. Informationen ska lämnas i detaljplanens planbeskrivning och i en redovisning under samrådet.

När det gäller sådana markanvisningar som avses i lagen (2014:899) om riktlinjer för kommunala markanvisningar har några krav på redovisning emellertid inte införts, trots att en markanvisning vanligtvis har stora likheter med ett exploateringsavtal.

I promemorian föreslås att en överenskommelse om markanvisning bör redovisas på samma sätt som ett exploateringsavtal i planbeskrivningen och under ett samråd om ett planförslag (avsnitt 7.6).

*Reglerna för att expediera lov och förhandsbesked behöver justeras*

I promemorian föreslås att bestämmelserna i PBL bör justeras när det gäller hur beslut om lov och förhandsbesked ska expedieras.

Endast beslut som innebär att ett lov eller förhandsbesked *ges* bör behöva kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar, dvs. inte sådana beslut som innebär att ett lov inte ges, att ett ärende om lov avskrivs från vidare handläggning, m.m.

Om ett beslut inte angår ägaren eller innehavaren av en särskild rätt till en tomt eller fastighet, som gränsar till den tomt eller fastighet som lovet eller förhandsbeskedet avser, eller som skiljs åt från denna endast av en väg eller gata, och inte heller angår andra kända sakägare, bör det inte vara nödvändigt att skicka det meddelande som kungörs i Post- och Inrikes Tidningar till dessa.

Det bör inte vara nödvändigt att delge berörda hyresgästorganisationer samt sakägare och bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som har lämnat synpunkter i ärendet som inte blivit tillgodosedda i fråga om beslut om lov och förhandsbesked, om det är uppenbart obehövligt. I det fall ett beslut inte delges de nyss nämnda, sökanden eller annan part bör beslutet i stället skickas till dessa.

Om en ansökan om lov eller förhandsbesked avser en åtgärd inom ett område med områdesbestämmelser bör en underrättelse skickas till berörda hyresgästorganisationer samt sakägare och bostadsrättshavare, hyresgäster och boende och tillfälle ges för dem att yttra sig. En underrättelse bör emellertid inte behövas i de fall som åtgärden är reglerad i områdesbestämmelser (avsnitt 7.7).

*Regleringen av takkupor bör förenklas*

Nu gällande regler leder till att det kan vara svårt att avgöra huruvida det krävs en anmälan till byggnadsnämnden för att bygga en takkupa. I promemorian görs bedömningen att sådana takkupor

som har undantagits från krav på bygglov alltid bör kräva en anmälan till nämnden eftersom det i dag kan vara svårt för den enskilde att avgöra om en anmälan krävs. På så vis blir regelverket enklare.

För sådana takkupor som kräver en anmälan bör det inte krävas en kontrollansvarig eller ett tekniskt samråd. Den bedömning som byggnadsnämnden ska göra inför beslutet om startbesked som är undantagna från krav på bygglov ska endast avse om den aktuella åtgärden kan antas komma att uppfylla de krav som gäller enligt plan- och bygglagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. En byggsanktionsavgift bör kunna beslutas om byggandet av en takkupa som kräver anmälan påbörjas utan att startbesked har avvaktats (avsnitt 7.8).

## Ikraftträdande

Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 oktober 2015 med undantag för de bestämmelser som avser omgivningsbuller i miljöbalken. Dessa föreslås träda i kraft den 1 juli 2015 (avsnitt 8).