Yttrande över delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

13

LS 2017-0998

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-10-18

LS 2017-0998

Landstingsstyrelsen

Yttrande över delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över Översiktsplaneutredningens delbetänkande Detaljplanekravet (SOU 2017:64).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet över delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64) i enlighet med landstingsrådsberedningens förslag till yttrande.

Landstingsrådsberedningens motivering

Regeringen har tillsatt utredningen Översiktsplaneutredningen som har lämnat delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64). Landstinget har genom remiss blivit inbjudet att överlämna yttrande över delbetänkandet.

Delbetänkandet föreslår att begränsa detaljplanekravet och därmed låta fler byggprojekt prövas genom bygglov eller förhandsbesked. Landstinget ser positivt på åtgärder som underlättar bostadsbyggandet och kan hjälpa kommuner i alla delar av Stockholmsregionen att effektivisera sina planeringsprocesser och därmed underlätta bostadsbyggandet. Ökad flexibilitet i planeringsskedet kan förhoppningsvis minska kostnaderna och snabba på bostadsbyggandet.

Några uppenbara brister i utredningens förslag bör pekas ut. Dels beaktas inte den regionala planeringsnivån i delbetänkandet, vilket utredningen borde kompletteras med. En konsekvensanalys för den regionala nivån saknas helt.

Dels är det vitalt att de regionala kollektivtrafikmyndigheternas möjlighet att bedriva kollektivtrafik inte påverkas menligt av förslagen. Om ny bebyggelse föreslås inom 50 meters radie från infrastrukturanläggningar för kollektivtrafik så bör aktuella bygglov alltid remitteras till berörd regional kollektivtrafikmyndighet.

I övrigt är det beklagligt att regeringen har valt att inte genomföra förslagen i En enklare planprocess (Prop. 2013/14:126). Landstinget vill uppmana regeringen att genomföra huvuddragen i de åtgärder som där föreslogs och i övrigt intensifiera arbetet med att förenkla byråkratin och regelverket kring byggande.

Beslutsunderlag

Landstingsrådsberedningens förslag till yttrande
Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 18 september 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av delbetänkandet Detalj planekravet (SOU 2017:64)
Trafiknämndens protokollsutdrag den 29 augusti 2017
Trafikförvaltningens tjänsteutlåtande den 27 juli 2017 inklusive förslag till yttrande
Tillväxt- och regionplanenämndens protokollsutdrag den 31 augusti 2017 med C-, M-, L- och KD-ledamöternas särskilda uttalande,
MP-ledamotens särskilda uttalande samt
V-ledamotens särskilda uttalande
Tillväxt- och regionplaneförvaltningens tjänsteutlåtande den 20 juli 2017 inklusive förslag till yttrande

Irene Svenonius

Gustav Hemming

Gustaf Drougge

Landstingsrådsberedningen

YTTRANDE
2017-10-18

LS 2017-0998

Näringsdepartementet

Yttrande över delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över Översiktsplaneutredningens delbetänkande Detaljplanekravet (SOU 2017:64).

Stockholms läns landsting bedömer att utredningens förslag om att begränsa detaljplanekravet, och därmed låta fler byggprojekt prövas direkt genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, kommer att bidra till att underlätta bostadsbyggandet. Förändringen kan hjälpa såväl stads- som landsbygdskommuner att effektivisera sina planeringsprocesser. För den regionala planeringen i Stockholms län innebär detta att bebyggelseplaneringen skulle kunna stödja sig än mer på plankartan i den regionala utvecklingsplanen. Förslaget kan medföra att kommunerna lättare kan planera enskilda, mindre komplexa projekt i områden som pekas ut som prioriterad bebyggelsestruktur i gällande regionplan (t.ex. regionkärnor och strategiska respektive primära stadsutvecklingslägen). I sådana områden finns ofta redan tydliga strukturer som kan förtätas runt exempelvis stationer och hållplatser. Utredningens förslag kan därigenom underlätta planeringen och därmed också bostadsbyggandet i prioriterade lägen.

Landstinget beklagar samtidigt att utredningen vare sig nämner regional planering eller regionplaner. Regionplanen för Stockholms län, RUFS, har enligt 7 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, status som planeringsunderlag för kommuner och statliga myndigheter, vilket innebär att de ska använda sig av regionplanen i sitt arbete även vid detaljplanering.

Ett genomförande av utredningens förslag kommer att medföra potentiellt betydande konsekvenser för Stockholms läns landsting. Landstinget kan dock konstatera att utredningen innehåller en konsekvensredovisning som endast utgår från stat, kommun, företag, enskilda, miljön och bostadsbyggandet. En konsekvensanalys saknas utifrån den regionala nivån, där exempelvis regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra infrastrukturägare än statliga inkluderas. Landstinget beklagar även att utredningen inte har beaktat den regionala planeringsnivån och att

eventuella nyttor och konsekvenser för denna nivå inte har analyserats. Delbetänkandet behöver därför kompletteras med en konsekvens- och nyttoanalys som visar vad utredningens förslag innebär för planeringskedjan detaljplan-översiktsplan-regionplan, samt för regionplaneringen i stort.

Stockholms läns landsting ser en risk för att utredningens förslag kan leda till förändringar i bebyggelsen som kan påverka landstingets möjlighet att bedriva kollektivtrafik. För att förhindra detta bör ny bebyggelse i anslutning till kollektivtrafikanläggningar, som endast prövas via bygglov, alltid remitteras till berörd regional kollektivtrafikmyndighet. Bebyggelsen får inte hindra eller innebära restriktioner för kollektivtrafiken. Utredningen anser att risken för detta begränsas genom att myndigheter ”ibland underrättas av byggnadsnämnden”. Landstinget anser att förslaget bör förändras så att remittering alltid ska ske till den regionala kollektivtrafikmyndigheten om ny bebyggelse föreslås inom 50 meters radie från infrastrukturanläggningar som järnväg, tunnelbanan, spårväg, depåer och bussterminaler.

Stockholms läns landsting utför även trafik på spår och i anläggningar som inte är egenägda och är i dessa fall inte remissinstans i bygglovsärenden. Tunnelbanan är t.ex. ofta reglerad genom servitut och bussterminaler via nyttjanderättsavtal. Landstinget anser att det måste säkerställas att bygglovsförfarandet beaktar den löpande dialog om kollektivtrafik- och bebyggelseplanering som sker mellan landstinget och kommunerna, inklusive kommande planering såsom resultatet av Sverigeförhandlingen. Landstingets förslag innebär att tydligare krav på samråd med den regionala kollektivtrafikmyndigheten behöver införas i bygglovsskedet och att former för det måste arbetas fram. Närhet till spår och andra kollektivtrafikanläggningar, som depåer och bussterminaler, behöver även beaktas i bygglovsskedet. Detta gäller främst avseende buller, stomljud, vibrationer, geoteknik, bärighet och säkerhet ur flera aspekter såsom under byggskedet, el-, brand- samt trafiksäkerhet.

Utredningen föreslår att tät respektive samlad bebyggelse ska pekas ut av länsstyrelsen. För Stockholms län är det viktigt att länsstyrelsen samverkar med landstinget i denna process. Det behöver bl.a. säkerställas att landstingets anläggningar beaktas i bedömningen av behovet av detaljplan. Landstinget föreslår att den regionala kollektivtrafikmyndighetens anläggningar, inklusive skyddszon om 50 meter, samt framtida planerad infrastruktur enligt nationell plan, inkluderas i de karttjänster där länsstyrelsens utpekade områden redovisas.

Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om att tillkommande bebyggelse, som kan prövas genom bygglov, ska ske inom befintlig bebyggelsestruktur. Förutsättningarna för kollektivtrafik kan dock se olika ut inom befintlig bebyggelse. Landstinget vill därför lyfta betydelsen av att bygglovsärenden avseende ändrad användning och komplettering sänds på remiss till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, även om denna inte har någon anläggning i närheten. En ändrad användning från t.ex. industribebyggelse till bostadsbebyggelse kan ändra resandeunderlaget och behovet av kollektivtrafik, vilket den regionala kollektivtrafikmyndigheten bör ges möjlighet att kommentera samt få information om inför kommande trafikförändringar.

Utredningen anför att den föreslagna möjligheten att komplettera bebyggelsen utan detaljplan medför ett ökat behov av att hantera frågor i översiktsplanen. Stockholms läns landsting vill i sammanhanget lyfta att frågor om buller och vibrationer inte hanteras i översiktsplaner på ett sådant sätt att det ger kollektivtrafikens intressen erforderligt skydd.

Utredningen föreslår undantag från kravet på bygglov för en liten tillbyggnad i form av t.ex. balkong, om den inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter inom tätbebyggelse. Landstinget ser positivt på att förenkla tillförandet av små tillbyggnader men anser att utredningen behöver se över de konsekvenser detta kan få för verksamheter så som kollektivtrafik i anslutning till platser där balkonger byggs. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna kan få svårt att bedöma åtgärdsbehov mot buller om omkringliggande miljöer och tillåten bullernivå enkelt kan förändras. Landstinget ser även liknande risker med andra uteplatser än balkonger samt med skolgårdar om dessa inte regleras i detaljplan avseende storlek och planbestämmelser om ljudnivå.

Utredningen föreslår att om en önskad åtgärd strider mot gällande detaljplan bör det vara möjligt att upphäva planen istället för att göra en ny. Stockholms läns landsting ser positivt på att förenkla möjligheten till kompletterande bebyggelse genom att upphäva detaljplaner på platser där detta är lämpligt. Ett sådant förfarande kan avsevärt förkorta tiden att få nya bostäder på plats jämfört med tidsåtgången för att upprätta ny detaljplan. Landstinget vill samtidigt framhålla vikten av att ett sådant beslut föregås av samråd med berörda aktörer som är beroende av stabila markförhållanden för att exempelvis kunna garantera säkerhet i verksamhet som bedrivs under jord. Landstingets kollektivanläggningar är på många platser belägna i tunnlar vilket gör att kompletterande bebyggelse på marken ovanför kan innebära risker. Det är därför viktigt att samråd genomförs med huvudmannen för kollektivtrafiken innan en detaljplan

upphävs och i samband med att bygglov för önskade åtgärder ska prövas. Utredningen bör närmare se över formerna för detta.

Utredningen föreslår att kommunerna även i fortsättningen ska kunna välja att pröva förändringar i mark- och vattenanvändningen genom en detaljplan. En kommun kan dock förenkla sin detaljplaneläggning genom att ge direkt bygglov respektive förhandsbesked i vissa fall. Stockholms läns landsting konstaterar att detta hanteringssätt medför att kommunen får en större möjlighet att anpassa sin planhantering utifrån förutsättningarna inom sitt territorium. På detta sätt kan flera typer av bebyggelse tillkomma utan samråd med regional nivå. Landstinget menar att det bör säkerställas att en kommun i sin planering tar upp regionalt viktiga frågor även i projekt av mindre komplexitet och omfattning.

Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om att detaljplanekravet ska omfatta vissa åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för vissa verksamheter eller åtgärder. Förslaget inkluderar verksamheter och industriområden samt stora områden för kommersiell fritids- och rekreationsverksamhet som kan ha regional betydelse och som kan vara stora regionala målpunkter. Därmed kan landstingets regionplaneuppdrag och regionala avvägningar påverkas, t.ex. när det gäller plankartans innehåll.

Landstinget konstaterar att framtagande av en detaljplan ofta tar lång tid och är resurskrävande. Då små byggföretag sällan har möjlighet att engagera sig i byggprojekt som förutsätter långa planeringsprocesser kan krav på en detaljplan ha en konkurrenshämmande effekt. Större aktörer och byggbolag gynnas. Det vore därför önskvärt med ökade möjligheter för små och medelstora exploatörer samt enskilda byggemenskaper att ta initiativ till byggprojekt genom att slippa en kostsam och långvarig detaljplaneprocess. Landstinget välkomnar att utredningen i viss mån öppnar för detta.

Utredningen lyfter fram ett antal olika lagar som behöver kompletteras med anledning av de förslag som läggs. Stockholms läns landsting saknar i sammanhanget resonemang och förslag kopplade till fastighetsbildningslagen (1970:988).

Stockholms läns landsting tillstyrker utredningens förslag om att byggnadsverks inverkan på omgivningen ska bedömas i förhållande till hela byggnadsverket och inte enbart till dess användning. Landstinget tillstyrker även förslaget att i PBL reglera om ett förhandsbesked innebär att en åtgärd

kan tillåtas ska det innehålla skälen för att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Stockholms läns landsting

2017-09-18
LS 2017-0998

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
Landstingsdirektörens stab
Fredrik Åstedt

Landstingsstyrelsen

Yttrande över delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över Översiktsplaneutredningens delbetänkande Detaljplanekravet (SOU 2017:64).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 18 september 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)
Trafiknämndens protokollsutdrag den 29 augusti 2017
Trafikförvaltningens tjänsteutlåtande den 27 juli 2017 inklusive förslag till yttrande
Tillväxt- och regionplanenämndens protokollsutdrag den 31 augusti 2017 med C, M-, L- och KD-ledamöternas särskilda uttalande,
MP-ledamotens särskilda uttalande samt
V-ledamotens särskilda uttalande
Tillväxt- och regionplaneförvaltningens tjänsteutlåtande den 20 juli 2017 inklusive förslag till yttrande

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Näringsdepartementet över delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Regeringen beslutade den 19 januari 2017 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag på hur översiktsplaneringen kan utvecklas för att underlätta efterföljande planering. Enligt direktiven ska utredaren med förtur behandla frågan om hur kommuner kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Utredaren ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas. Utredningen har antagit namnet Översiktsplaneutredningen. Översiktsplaneutredningen överlämnade den 28 juni 2017 delbetänkandet Detaljplanekravet till regeringen.

Förvaltningen föreslår att landstingsstyrelsen i sitt yttrande i huvudsak anför följande:

- Utredningens förslag om att begränsa detaljplanekravet, och därmed låta fler byggprojekt prövas direkt genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, bedöms kunna bidra till att underlätta bostadsbyggandet.
- En konsekvensanalys saknas utifrån den regionala nivån, där exempelvis regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra infrastrukturägare än statliga inkluderas. Landstinget beklagar även att utredningen inte har beaktat den regionala planeringsnivån och att eventuella nyttor och konsekvenser för denna nivå inte har analyserats.
- Det finns en risk för att utredningens förslag kan leda till förändringar i bebyggelsen som kan påverka landstingets möjlighet att bedriva kollektivtrafik. För att förhindra detta bör ny bebyggelse i anslutning till kollektivtrafikanläggningar, som endast prövas via bygglov, alltid remitteras till berörd regional kollektivtrafikmyndighet.
- Förändringar i möjligheten att upphäva en plan för annat ändamål eller på annat sätt än i gällande bestämmelser avstyrks.

Bakgrund

Översiktsplaneutredningen föreslår i sitt delbetänkande förändringar i plan- och bygglagen, bland annat när det gäller detaljplanekravet.

Detaljplanekravet innebär att staten ställer krav på att kommunerna i vissa fall måste pröva att ett område är lämpligt för bebyggelse genom en detaljplan. Enligt plan- och bygglagen krävs normalt en detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse och en bebyggelse som ska förändras eller bevaras. I vissa fall krävs en detaljplan för enstaka byggnader och anläggningar.

Översiktplaneutredningen föreslår att detaljplanekravet begränsas. Därmed kan fler byggprojekt prövas direkt genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Bland annat anser utredningen att det bör vara möjligt att avstå från att göra en detaljplan när bebyggelse kompletteras eller förändras inom ramen för den befintliga gatustrukturen. Att fler åtgärder kan prövas genom ett bygglov underlättar bland annat för mindre och medelstora företag att ta initiativ till byggprojekt som i dag kräver en detaljplan. Enligt utredningen kan förslaget på sikt bidra till en bättre konkurrens inom byggsektorn och därmed även till fler bostäder.

I betänkandet föreslår utredningen även ändringar i andra lagar som är kopplade till förekomsten till en detaljplan, bland annat miljöbalken och ordningslagen.

Ärendet har remitterats till trafiknämnden och tillväxt- och regionplanenämnden.

Överväganden
Landstingsfullmäktige framhåller i SLL Mål och budget 2018, LS 2017-0452, beslutad den 13-14 juni 2017, att bostadsbyggandet är den kanske största utmaningen för Stockholmsregionen på kort och på medellång sikt. Bristen på bostäder hämmar Stockholms tillväxt och gör det svårare för landstinget att klara kompetensförsörjningen. Takten i bostadsbyggandet har ökat de senaste åren, men har inte nått den takt som krävs för att tillgodose behovet av bostäder i regionen. Landstinget har en aktiv roll i samhällsplanering och samhällsbyggande genom att ansvara för länets regionplanering genom arbetet med att ta fram RUFS, samt genom Stockholmsöverenskommelsen och Sverigeförhandlingen som tillsammans möjliggör 178 000 nya bostäder när kollektivtrafiken kraftigt byggs ut. Fullmäktige framhåller också att det är nödvändigt att staten tar sitt ansvar och genomför nödvändiga reformer av bostadsmarknaden och regelförenklingar som möjliggör snabbare planprocesser och frigör mer byggbar mark.

Förvaltningen bedömer att utredningens förslag om att begränsa detaljplanekravet, och därmed låta fler byggprojekt prövas direkt genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, kommer att bidra till att underlätta bostadsbyggandet. Detta välkomnas, men som tillväxt- och regionplanenämnden och trafiknämnden visar i sina yttranden över delbetänkandet finns det även en del för landstinget uppenbara brister i utredningens förslag. Det är t.ex. beklagligt att den regionala planeringsnivån inte beaktas i delbetänkandet. Det måste i det fortsatta lagstiftningsarbetet även säkerställas att de regionala kollektivtrafikmyndigheternas, i Stockholms läns fall landstinget, möjlighet att bedriva kollektivtrafik inte påverkas menligt av utredningens förslag.

Förvaltningen föreslår att landstingsstyrelsen yttrar sig över delbetänkandet i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande.

Ekonomiska konsekvenser
Beslutet att avge yttrande har inga ekonomiska konsekvenser.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Carl Rydingstam
Chef ledningsstaben

Beslutsexpediering:
Akt
Näringsdepartementet
Landstingsdirektörens stab

Godkänd av Malin Frenning, 2017-09-28

Landstingsstyrelsen

YTTRANDE
2017-10-24

LS 2017-0998

Näringsdepartementet

Yttrande över delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att yttra sig över Översiktsplaneutredningens delbetänkande Detaljplanekravet (SOU 2017:64).

Stockholms läns landsting bedömer att utredningens förslag om att begränsa detaljplanekravet, och därmed låta fler byggprojekt prövas direkt genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, kommer att bidra till att underlätta bostadsbyggandet. Förändringen kan hjälpa såväl stads- som landsbygdskommuner att effektivisera sina planeringsprocesser. För den regionala planeringen i Stockholms län innebär detta att bebyggelseplaneringen skulle kunna stödja sig än mer på plankartan i den regionala utvecklingsplanen. Förslaget kan medföra att kommunerna lättare kan planera enskilda, mindre komplexa projekt i områden som pekas ut som prioriterad bebyggelsestruktur i gällande regionplan (t.ex. regionkärnor och strategiska respektive primära stadsutvecklingslägen). I sådana områden finns ofta redan tydliga strukturer som kan förtätas runt exempelvis stationer och hållplatser. Utredningens förslag kan därigenom underlätta planeringen och därmed också bostadsbyggandet i prioriterade lägen.

Landstinget beklagar samtidigt att utredningen vare sig nämner regional planering eller regionplaner. Regionplanen för Stockholms län, RUFS, har enligt 7 kap. 5 § plan- och bygglagen (2010:900), PBL, status som planeringsunderlag för kommuner och statliga myndigheter, vilket innebär att de ska använda sig av regionplanen i sitt arbete även vid detaljplanering.

Ett genomförande av utredningens förslag kommer att medföra potentiellt betydande konsekvenser för Stockholms läns landsting. Landstinget kan dock konstatera att utredningen innehåller en konsekvensredovisning som endast utgår från stat, kommun, företag, enskilda, miljön och bostadsbyggandet. En konsekvensanalys saknas utifrån den regionala nivån, där exempelvis regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra infrastrukturägare än statliga inkluderas. Landstinget beklagar även att utredningen inte har beaktat den regionala planeringsnivån och att

eventuella nyttor och konsekvenser för denna nivå inte har analyserats. Delbetänkandet behöver därför kompletteras med en konsekvens- och nyttoanalys som visar vad utredningens förslag innebär för planeringskedjan detaljplan-översiktsplan-regionplan, samt för regionplaneringen i stort.

Stockholms läns landsting ser en risk för att utredningens förslag kan leda till förändringar i bebyggelsen som kan påverka landstingets möjlighet att bedriva kollektivtrafik. För att förhindra detta bör ny bebyggelse i anslutning till kollektivtrafikanläggningar, som endast prövas via bygglov, alltid remitteras till berörd regional kollektivtrafikmyndighet. Bebyggelsen får inte hindra eller innebära restriktioner för kollektivtrafiken. Utredningen anser att risken för detta begränsas genom att myndigheter ”ibland underrättas av byggnadsnämnden”. Landstinget anser att förslaget bör förändras så att remittering alltid ska ske till den regionala kollektivtrafikmyndigheten om ny bebyggelse föreslås inom 50 meters radie från infrastrukturanläggningar som järnväg, tunnelbanan, spårväg, depåer och bussterminaler.

Stockholms läns landsting utför även trafik på spår och i anläggningar som inte är egenägda och är i dessa fall inte remissinstans i bygglovsärenden. Tunnelbanan är t.ex. ofta reglerad genom servitut och bussterminaler via nyttjanderättsavtal. Landstinget anser att det måste säkerställas att bygglovsförfarandet beaktar den löpande dialog om kollektivtrafik- och bebyggelseplanering som sker mellan landstinget och kommunerna, inklusive kommande planering såsom resultatet av Sverigeförhandlingen. Landstingets förslag innebär att tydligare krav på samråd med den regionala kollektivtrafikmyndigheten behöver införas i bygglovsskedet och att former för det måste arbetas fram. Närhet till spår och andra kollektivtrafikanläggningar, som depåer och bussterminaler, behöver även beaktas i bygglovsskedet. Detta gäller främst avseende buller, stomljud, vibrationer, geoteknik, bärighet och säkerhet ur flera aspekter såsom under byggskedet, el-, brand- samt trafiksäkerhet.

Utredningen föreslår att tät respektive samlad bebyggelse ska pekas ut av länsstyrelsen. För Stockholms län är det viktigt att länsstyrelsen samverkar med landstinget i denna process. Det behöver bl.a. säkerställas att landstingets anläggningar beaktas i bedömningen av behovet av detaljplan. Landstinget föreslår att den regionala kollektivtrafikmyndighetens anläggningar, inklusive skyddszon om 50 meter, samt framtida planerad infrastruktur enligt nationell plan, inkluderas i de karttjänster där länsstyrelsens utpekade områden redovisas.

Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om att tillkommande bebyggelse, som kan prövas genom bygglov, ska ske inom befintlig bebyggelsestruktur. Förutsättningarna för kollektivtrafik kan dock se olika ut inom befintlig bebyggelse. Landstinget vill därför lyfta betydelsen av att bygglovsärenden avseende ändrad användning och komplettering sänds på remiss till den regionala kollektivtrafikmyndigheten, även om denna inte har någon anläggning i närheten. En ändrad användning från t.ex. industribebyggelse till bostadsbebyggelse kan ändra resandeunderlaget och behovet av kollektivtrafik, vilket den regionala kollektivtrafikmyndigheten bör ges möjlighet att kommentera samt få information om inför kommande trafikförändringar.

Utredningen anför att den föreslagna möjligheten att komplettera bebyggelsen utan detaljplan medför ett ökat behov av att hantera frågor i översiktsplanen. Stockholms läns landsting vill i sammanhanget lyfta att frågor om buller och vibrationer inte hanteras i översiktsplaner på ett sådant sätt att det ger kollektivtrafikens intressen erforderligt skydd.

Utredningens förslag om undantag från kravet på bygglov för en liten tillbyggnad i form av t.ex. balkong, om den inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter inom tätbebyggelse, kan komma att medföra problem för Stockholms läns landsting. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna kan få svårt att bedöma åtgärdsbehov mot buller för befintlig miljö, när denna hela tiden kan förändras. Landstinget ser även risker med andra uteplatser än balkonger samt med skolgårdar om dessa inte regleras i detaljplan avseende storlek och planbestämmelser om ljudnivå.

Utredningen föreslår att om en önskad åtgärd strider mot gällande detaljplan bör det vara möjligt att upphäva planen istället för att göra en ny. Stockholms läns landsting framhåller att möjligheten att upphäva en detaljplan redan är reglerad i PBL. Landstinget avstyrker förändringar i möjligheten att upphäva en plan för annat ändamål eller på annat sätt än i gällande bestämmelser. En detaljplan reglerar normalt ett större område. Om en detaljplan upphävs för att tillåta en mindre komplettering kan det innebära att viktiga bestämmelser för angränsande anläggningar försvinner, vilket i sin tur kan få mycket stora konsekvenser för kollektivtrafiken. Landstingets kollektivanläggningar är ofta belägna under jord och i avsaknad av starka fastighetsrättsliga säkerheter är de beroende av planbestämmelser för att säkerställas.

Utredningen föreslår att kommunerna även i fortsättningen ska kunna välja att pröva förändringar i mark- och vattenanvändningen genom en detaljplan. En kommun kan dock förenkla sin detaljplaneläggning genom

att ge direkt bygglov respektive förhandsbesked i vissa fall. Stockholms läns landsting konstaterar att detta hanteringssätt medför att kommunen får en större möjlighet att anpassa sin planhantering utifrån förutsättningarna inom sitt territorium. På detta sätt kan flera typer av bebyggelse tillkomma utan samråd med regional nivå. Landstinget menar att det bör säkerställas att en kommun i sin planering tar upp regionalt viktiga frågor även i projekt av mindre komplexitet och omfattning.

Stockholms läns landsting tillstyrker förslaget om att detaljplanekravet ska omfatta vissa åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för vissa verksamheter eller åtgärder. Förslaget inkluderar verksamheter och industriområden samt stora områden för kommersiell fritids- och rekreationsverksamhet som kan ha regional betydelse och som kan vara stora regionala målpunkter. Därmed kan landstingets regionplaneuppdrag och regionala avvägningar påverkas, t.ex. när det gäller plankartans innehåll.

Landstinget konstaterar att framtagande av en detaljplan ofta tar lång tid och är resurskrävande. Då små byggföretag sällan har möjlighet att engagera sig i byggprojekt som förutsätter långa planeringsprocesser kan krav på en detaljplan ha en konkurrenshämmande effekt. Större aktörer och byggbolag gynnas. Det vore därför önskvärt med ökade möjligheter för små och medelstora exploatörer samt enskilda byggemenskaper att ta initiativ till byggprojekt genom att slippa en kostsam och långvarig detaljplaneprocess. Landstinget välkomnar att utredningen i viss mån öppnar för detta.

Utredningen lyfter fram ett antal olika lagar som behöver kompletteras med anledning av de förslag som läggs. Stockholms läns landsting saknar i sammanhanget resonemang och förslag kopplade till fastighetsbildningslagen (1970:988).

Stockholms läns landsting tillstyrker utredningens förslag om att byggnadsverks inverkan på omgivningen ska bedömas i förhållande till hela byggnadsverket och inte enbart till dess användning. Landstinget tillstyrker även förslaget att i PBL reglera att om ett förhandsbesked innebär att en åtgärd kan tillåtas ska det innehålla skälen för att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Sammanfattning

Vårt uppdrag

Översiktsplaneutredningens uppdrag omfattar fyra frågor. Vi ska

1. se över hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att underlätta efterföljande planering
2. föreslå begränsningar i kravet på att kommunerna i vissa fall måste göra en detaljplan och föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas i anslutning till dessa begränsningar
3. se över behovet av att kommunen ska kunna bestämma upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan
4. se över behovet av att införa en privat initiativrätt så att en enskild exploatör kan genomföra vissa formella beredningsåtgärder i arbetet med att ta fram en detaljplan.

Detta delbetänkande handlar om punkten 2, dvs. detaljplanekravet. Enligt kommittédirektiven ska vi föreslå hur kommunen kan ges större möjligheter att besluta om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Vi ska även föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas om kravet på detaljplan begränsas.

Enligt regeringen ska inriktningen vara att lagstiftarens krav på detaljplan ska begränsas men att kommunen även i fortsättningen ska kunna ställa krav på att det ska finnas detaljplan i den omfattning som gäller i dag. Detta ligger i linje med förslagen i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126), som emellertid inte resulterade i ändrad lagstiftning vid riksdagsbehandlingen. Enligt direktiven ska utgångspunkten samtidigt vara att de ändringar i kravet på detaljplan

som syftade till att genomföra Sevesodirektivet ska gälla även i fortsättningen.

Förutsättningar för att begränsa kravet på detaljplan

Gällande rätt

Detaljplanekravet i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, innebär att lagstiftaren ställer krav på att kommunen i vissa fall ska pröva markens lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Det gäller – något förenklat – i fyra fall, nämligen för

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,
2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang,
3. vissa byggnadsverk, bl.a. om byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, och
4. en åtgärd som utgör en nyetablering av en kemteknisk s.k. Sevesoverksamhet.

Trots den tredje punkten krävs det ingen detaljplan om byggnadsverket kan prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Det förutsätter dock att användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Kravet på detaljplan gäller inte heller i de fall som tillräcklig reglering har gjorts med områdesbestämmelser. Särskilda bestämmelser gäller dessutom för vindkraftverk.

I avsnitt 3 redogör vi för den närmare innebörden av detaljplanekravet och motiven bakom gällande rätt.

Tidigare förslag av betydelse för utredningen

Ändringar i detaljplanekravet har föreslagits tidigare. Vi redogör i betänkandet för de förslag som har betydelse för våra förslag. Det handlar om

- Plangenomförandeutredningens förslag i betänkandet En effektivare plan- och bygglovsprocess (SOU 2013:34),
- Förslaget i propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14: 126), som inte antogs vid riksdagsbehandlingen,
- Förslaget i propositionen Genomförande av Seveso III-direktivet[1] (prop. 2014/15:60),
- Plan- och byggutredningens förslag i betänkandet Översyn av PBL och va-lagen (SOU 1996:168), och
- PBL-kommitténs förslag i betänkandet Får jag lov? Om planering och byggande (SOU 2005:77).

Internationell rätt har betydelse för hur detaljplanekravet kan utformas

Möjligheten att utveckla kravet på detaljplan i PBL påverkas av konventioner som Sverige har tillträtt och krav i EU-rätten. Bland annat anger våra direktiv att vi ska analysera hur våra förslag förhåller sig till kraven i MKB-direktivet[2], SMB-direktivet[3] och Århuskonventionen[4]. Kopplingarna till Seveso III-direktivet innebär att det även finns skäl att översiktligt redovisa innehållet i det direktivet.

[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/18/EU den 4 juli 2012 om åtgärder för att förebygga och begränsa faran för allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår och om ändring och senare upphävande av rådets direktiv 96/82/EG.
[2] Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt.
[3] Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.
[4] Konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (SÖ 2005:28).

Detaljplanen som planinstrument

Vi redovisar även för- och nackdelar med detaljplanen som planinstrument. Nyttan med detaljplanen är främst att planen

- innebär en lämplighetsprövning där olika intressen vägs samman till en långsiktigt hållbar helhet
- utgör en arena för dialogen mellan medborgarna, kommunen och övriga myndigheter och bidrar till ett bättre beslutsunderlag
- lägger fast rättigheter och skyldigheter samt ökar värdet för fastigheter som kan bebyggas
- skapar förutsättningar för en rationell myndighetsutövning och ett samordnat genomförande.

Nackdelarna består främst i att det tar tid och kostar pengar att ta fram en detaljplan. Ett planprojekt tenderar även att aktualisera frågor som inte direkt har med de åtgärder som planen syftar till att möjliggöra. Kommunens kapacitet för att hantera detaljplaner kan leda till att även önskvärda planprojekt måste avvakta andra detaljplaner innan de kan genomföras. Eftersom små byggföretag sällan har möjlighet att engagera sig i byggprojekt som förutsätter detaljplaneläggning kan detaljplanen även ha en konkurrenshämmande effekt.

Internationell utblick

Enligt våra direktiv ska vi studera och analysera systemen för fysisk planering på kommunal nivå i vissa andra länder. I en bilaga redogör vi kortfattat för resultatet av våra studier hittills. Bilagan utgör en delredovisning av den större genomgång som vi avser att göra i ett senare betänkande.

Våra överväganden om kravet på detaljplan

Det finns brister i hur MKB-direktivet har genomförts i PBL – förslaget i propositionen En enklare planprocess bör inte genomföras

Medlemskapet i EU och anslutningen till Århuskonventionen ger vissa förutsättningar för hur svensk rätt kan utformas. Under vårt

utredningsarbete har vi konstaterat att det finns brister i hur EU-rätten har genomförts i svensk rätt när det gäller genomförandet av MKB-direktivet.

Direktivet innehåller krav på att vissa åtgärder (”projekt”) ska miljöbedömas, om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Miljöbedömningen innebär bl.a. att konsekvenserna för miljön ska redovisas i en miljökonsekvensbeskrivning samt krav på samråd med berörda myndigheter. Processen för att avgöra om det behövs en miljöbedömning eller inte brukar benämnas behovsbedömning. Det innebär att myndigheten tar ställning till om en verksamhet eller en åtgärd kan antas medföra en betydande miljöpåverkan eller inte.

En brist i PBL handlar om att direktivet ställer krav på att vissa kriterier ska tillämpas vid behovsbedömningen, vilket inte alltid sker i dag. Enligt PBL krävs det dessutom bara en detaljplan om *användningen* av ett nytt byggnadsverk har en betydande inverkan på omgivningen, medan direktivet utgår från att åtgärdens samlade miljöpåverkan ska bedömas. I linje med detta föreslår vi att ett byggnadsverks inverkan på omgivningen ska bedömas i förhållande till hela byggnadsverket och inte bara till dess användning.

Dessa brister medför enligt vår uppfattning att förslaget i propositionen En enklare planprocess inte är förenligt med kraven i MKB-direktivet. Förslaget är inte heller, enligt vår uppfattning, förenligt med Århuskonventionen. Det hänger samman med att det enligt förslaget i propositionen inte skulle krävas någon detaljplan för ett byggnadsverk vars användning kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, om åtgärden har stöd i en aktuell översiktsplan. Eftersom miljöorganisationer inte har rätt att överklaga kommunens beslut om översiktsplan får dessa organisationer inte den rätt till rättslig prövning som konventionen föreskriver. Förslaget i propositionen bör inte genomföras.

Våra utgångspunkter för hur kravet på detaljplan kan reformeras

Vi menar att kommunen behöver ett instrument för att kunna samordna och lösa de frågor som uppstår i ett komplext byggprojekt. Att ta bort detaljplanen från plan- och byggprocessen gör det svårare att hantera sådana projekt. Vi anser att detaljplanen bör vara huvudregeln, men att kommunen behöver ges reella möjligheter för att

kunna släppa på kravet på detaljplan i de fall projektet kan genomföras utan en sådan plan. Samtidigt anser vi att kommunerna i dag inte tar tillvara på det utrymme som den nuvarande regleringen faktiskt ger för att i vissa fall kunna tillåta ny bebyggelse utan föregående detaljplaneläggning.

Enligt vår uppfattning finns det inget behov av att förändra detaljplanekravet i de delar som genomför Seveso III-direktivet. De projekt som hänger samman med MKB-direktivet och som i dag ska miljöbedömas enligt PBL bör även i fortsättningen miljöbedömas på det sättet. Miljöbedömningen bör liksom i dag vara kopplad till detaljplanen och inte till bygglovet.

Vi konstaterar även att det saknas förutsättningar för att redan nu föreslå en begränsning av kravet på detaljplan som är kopplad till en utvecklad översiktsplan, dvs. till de förslag som vi enligt kommittédirektiven ska utreda inom ramen för vårt nästa delbetänkande.

Möjligheterna att bygga utan detaljplan bör utvidgas och förtydligas

Som nämnts ovan avser detaljplanekravet i dag bl.a.

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,
2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och
3. vissa byggnadsverk, om byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Som nämnts finns en undantagsregel som anger att punkten 3 inte gäller om byggnadsverket kan prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Vi anser att detaljplanekravet bör förtydligas för att klargöra möjligheterna att pröva ”en ny sammanhållen bebyggelse” respektive ”en bebyggelse som ska förändras eller bevaras” genom ett bygglov eller ett förhandsbesked, snarare än genom en detaljplan. Förslaget hänger samman med att kommunerna ibland ställer krav på detaljplan i situationer där PBL inte uttryckligen kräver det.

Vi föreslår att kravet på detaljplan för ”en ny sammanhållen bebyggelse” respektive ”en bebyggelse som ska förändras eller bevaras” inte ska gälla om åtgärden kan prövas genom ett bygglov eller förhandsbesked. Lagtekniskt föreslår vi att det undantag som redan gäller för vissa byggnadsverk (punkten 3) även ska gälla för punkterna 1 och 2. Genom den ändringen kan villkoren ”om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen” (punkten 1) respektive ”om regleringen behöver ske i ett sammanhang” (punkten 2) tas bort.

När tillämpningsområdet för undantagsregeln utvidgas blir det även möjligt att genom nya motivtexter klargöra när det är möjligt att pröva ”en ny sammanhållen bebyggelse” respektive ”en bebyggelse som ska förändras eller bevaras” genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Vi menar att större förändringar i bebyggelsestrukturen även i fortsättningen bör prövas genom en detaljplan. Mindre förändringar bör dock kunna prövas genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Så kan vara fallet när det handlar om förändringar eller kompletteringar inom ramen för en befintlig bebyggelsestruktur. Har den övergripande strukturen väl lagts fast, i form av byggnader, gator, vägar, fastighetsindelning, vatten och avlopp, el och annan teknisk försörjning, kan det finnas förutsättningar för att pröva den önskade förändringen inom ramen för ett bygglov eller förhandsbesked, i stället för genom detaljplaneläggning.

Vi tänker då bl.a. på följande situationer:

– Ändrad användning för en befintlig byggnad som inte har någon omgivningspåverkan av betydelse, t.ex. att ta i anspråk en byggnad som tidigare använts för kontorsändamål för bostäder eller vice versa.

– Nybyggnad av en eller flera nya byggnader som i allt väsentligt ansluter till den befintliga bebyggelsestrukturen i området när det gäller bl.a. läge, omfattning och användning och som inte heller medför någon omgivningspåverkan av betydelse. Det kan bl.a. handla om att komplettera med nya byggnader i tidigare obebyggda luckor i en kvartersstruktur. Det gäller även situationen när ett eller flera nya bostadshus möjliggörs i en befintlig villabebyggelse genom att en eller flera större fastigheter delas.

Vi avser alltså åtgärder av begränsad omfattning där den färdiga detaljplanen eller detaljplaneprocessen inte tillför några väsentliga mervärden, men som ändå vanligtvis prövas genom detaljplaneläggning i dag. Det handlar bl.a. om sådana åtgärder som ofta prövas genom s.k. frimärksplaner, dvs. där kommunen gör en ny detaljplan som enbart omfattar en enda fastighet eller ett enstaka kvarter.

I de fall som området redan är planlagt, men den önskade åtgärden strider mot den gällande planen, bör det alltså vara möjligt att upphäva den gällande planen i stället för att göra en ny detaljplan.

MKB-direktivet innebär att vissa åtgärder behöver omfattas av ett strikt krav på detaljplan

Detaljplanekravet är i dag utformat så att byggnadsnämnden kan komma till slutsatsen att någon detaljplan inte behövs, trots att åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta utgör en brist i förhållande till kraven i MKB-direktivet. Bristen består bl.a. i att det inte sker någon behovsbedömning utifrån de kriterier som anges i MKB-direktivet. Dessa kriterier har i svensk rätt införts i bilaga 2 till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, MKBF.

Vi menar att detaljplanekravet även ska omfatta vissa åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för vissa verksamheter eller åtgärder. Det gäller sådana verksamheter och åtgärder som enligt gällande rätt innebär att redovisningen av miljökonsekvenser ska uppfylla ytterligare krav i miljöbalken till följd av kraven i MKB-direktivet (jfr 4 kap. 34 § andra stycket PBL). Det bör gälla om området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för

- ett industriområde
- ett köpcentrum, en parkeringsanläggning eller något annat projekt för sammanhållen bebyggelse
- en skidbacke, skidlift eller linbana med tillhörande anläggningar
- en hamn för fritidsbåtar

– ett hotellkomplex eller en fritidsby med tillhörande anläggningar, utanför sammanhållen bebyggelse
– en permanent campingplats
– en nöjespark
– en djurpark.

Vi föreslår att detaljplanekravet inte ska omfatta spårvägar och tunnelbanor, trots att dessa omfattas av MKB-direktivet. Anledningen är att spårvägar och tunnelbanor kan prövas antingen genom en detaljplan eller enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg.

Trots att ett byggnadsverk kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bör ett sådant byggnadsverk i vissa fall kunna prövas genom ett bygglov eller förhandsbesked. Det gäller sådana fall där byggnadsverket ändå kommer att miljöbedömas enligt miljöbalken.

Som nämnts ovan är det en brist i förhållande till MKB-direktivet att PBL inte anger vilka kriterier som ska tillämpas vid behovsbedömningen. Detta gäller om området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för vissa verksamheter och åtgärder som anges i MKB-direktivet. Vi föreslår att regeringen ska få meddela föreskrifter i vilka fall en åtgärd ska antas medföra en sådan miljöpåverkan. Det handlar i praktiken om att införa krav på att byggnadsnämnden, vid sin bedömning av om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska tillämpa vissa kriterier som anges i bilaga 2 till MKBF.

Vi föreslår även att regeringen ska få meddela föreskrifter om att vissa åtgärder ska eller inte ska antas medföra en betydande miljöpåverkan. Även detta handlar om sådana åtgärder där området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för sådana verksamheter och åtgärder som avses i MKB-direktivet. Avsikten är att regeringen ska kunna förenkla byggnadsnämndernas bedömningar genom att klargöra att vissa åtgärder aldrig respektive alltid kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vilka åtgärder som skulle kunna omfattas av förslaget får beredas i annan ordning.

MKB-direktivet innehåller inte något krav på att myndigheten måste genomföra ett samråd med andra berörda myndigheter i samband med behovsbedömningen, vilket är en skillnad i förhållande till de krav som finns på motsvarande bedömningar enligt SMB-direktivet. Vi menar att det inte heller finns anledning att införa sådana krav.

Enligt MKB-direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att resultatet av de ansvariga myndigheternas behovsbedömningar görs tillgängliga för allmänheten. Av den anledningen föreslår vi att skälen för byggnadsnämndens bedömning ska framgå av beslutet om lov eller förhandsbesked, när det gäller slutsatsen att vissa åtgärder inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

MKB-direktivet innehåller krav på att medlemsstaterna ska se till att det sker en miljöbedömning för vissa projekt, om dessa kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Det gäller bl.a. anläggning av industriområden. I PBL används i stället termen industriändamål. Det innebär att en detaljplan, vars genomförande kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att planområdet får tas i anspråk för industriändamål, ska ha en utförligare redovisning av miljökonsekvenserna. Termen industriändamål, som omfattar fler åtgärder än ”anläggning av industriområden”, innebär att kravet på redovisning av miljökonsekvenser är högre ställt än vad som krävs enligt MKB-direktivet. Vi föreslår därför att kravet på detaljplan ska vara kopplat till om området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk som *ett industriområde* i stället för industriändamål. Därigenom minskar risken för dubbla miljöbedömningar för åtgärder som ändå kommer att miljöbedömas enligt bestämmelserna i miljöbalken.

Vi förordar även en samordning mellan de termer som används i kravet på detaljplan och de termer som används i kraven på bygglov. Vi konstaterar dock att det behövs ytterligare utredning av denna fråga innan det finns tillräckligt med underlag för att föreslå en lagändring. Sammanfattningsvis ser vi ett behov av att ändra PBL på följande sätt.

– Kravet på bygglov bör ändras så att det avser *skidbackar, skidliftar och linbanor* i stället för *skidbackar med liftar och kabinbanor*.

– Vi anser att det är lämpligt att kravet på detaljplan avser *småbåtshamnar*, i stället för *en hamn för fritidsbåtar*.

– Kravet på detaljplan bör även avse *en campingplats*, i stället för *en permanent campingplats*.

När det gäller kravet på bygglov bör detta även i fortsättningen avse *parkeringsplatser utomhus*, samtidigt som kravet på detaljplan bör

avse *en parkeringsanläggning*. Därigenom tydliggörs att det finns en skillnad mellan kravet på bygglov och kravet på planläggning.

Några ytterligare slutsatser med anledning av uppdraget att se över detaljplanekravet

Utöver de förslag som vi har redovisat ovan redovisar vi även några slutsatser som vi har dragit under utredningsarbetet.

- Vi menar att större planavvikelser är ett olämpligt alternativ till att öka möjligheten att kunna bygga utan detaljplan i flera fall.
- Kommunens uppfattning bör även i fortsättningen väga tungt när det gäller bedömningen av om en detaljplan behövs.
- Det finns inte något behov av att statliga myndigheter ska kunna begränsa möjligheten att pröva vissa åtgärder, som normalt ska prövas genom detaljplaneläggning, genom ett bygglov eller förhandsbesked.
- Talerätten för miljöorganisationer behöver inte utvidgas till att även omfatta byggnadsnämndens beslut om bygglov och förhandsbesked för att uppfylla kraven i Århuskonventionen.

Vi bedömer att våra förslag uppfyller kraven i MKB-direktivet, SMB-direktivet, Sevesodirektivet och Århuskonventionen.

Ett ändrat krav på detaljplan motiverar följdändringar i angränsande lagstiftning

Många lagar bygger på antagandet att bebyggelse av viss omfattning ska regleras med en detaljplan. I de fall som lagstiftaren har önskat knyta vissa bestämmelser till sådan bebyggelse har dessa ofta knutits till själva detaljplanen. Enligt gällande rätt kan förekomsten av en detaljplan bl.a. medföra krav på tillstånd, att vissa åtgärder är förbjudna eller att åtgärderna kan utföras utan sådana tillstånd som annars skulle behövas.

Om kravet på detaljplan förändras – så att sammanhållen bebyggelse inte med nödvändighet kommer att omfattas av en detaljplan – uppstår ett behov av att göra ändringar i angränsande lagstiftning.

Behovet av att ändra sådan lagstiftning finns dock oavsett om kravet på detaljplan förändras eller inte.

Förslaget i promemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag bör inte ligga till grund för lagstiftning

Principförslaget i departementspromemorian (Ds 2014:31) byggde på tanken att krav i angränsande lagstiftning, som i dag är kopplad till förekomsten av en detaljplan, även skulle kopplas till termen *samlad bebyggelse*. Sådan bebyggelse skulle enligt promemorian anses föreligga om bebyggelsen omfattar minst 10–20 hus, om de bebyggda tomterna gränsar till varandra eller åtskiljs endast av väg, parkmark o.d. Termen skulle alltså avse samma områden som motsvarande term avsåg enligt den äldre plan- och bygglagen (1987:10). Kommunens uppfattning om vilka områden som utgör samlad bebyggelse skulle redovisas i översiktsplanen.[5]

Under remissbehandlingen kritiserades förslaget av remissinstanserna, bl.a. eftersom översiktsplanen inte är juridiskt bindande. Några remissinstanser menade även att förslaget i departementspromemorian skulle innebära att vissa krav skulle få alltför stor räckvidd, om kraven även skulle gälla inom samlad bebyggelse.

Vi delar remissinstansernas kritik och menar att förslaget i promemorian i väsentliga delar måste utvecklas för att kunna ligga till grund för lagstiftning.

Vissa krav bör gälla inom samlad bebyggelse – men andra krav bör enbart gälla inom tätbebyggelse

De krav som i dag är kopplade till förekomsten av en detaljplan är i flera fall av sådan karaktär att de endast bör gälla inom tätbebyggelse, dvs. tätorter och annan bebyggelse av större omfattning än vad som avses med termen samlad bebyggelse. Det gäller exempelvis vissa krav i ordningslagen (1993:1617) och vissa krav på bygglov

[5] Skillnaden mellan samlad och sammanhållen bebyggelse kan beskrivas på följande sätt. *Samlad bebyggelse* avser bebyggelsegrupper av viss minsta storlek och används för att beskriva var vissa krav gäller, t.ex. när det gäller kraven på bygglov. *Sammanhållen bebyggelse* innebär att bebyggelsen ska ha en viss struktur och omfattning. Termen används bl.a. för att beskriva kravet på att kommunen i vissa fall ska pröva en ny bebyggelse genom en detaljplan.

enligt PBL. Enligt vår bedömning skulle det föra för långt att utsträcka de krav som i dag endast gäller inom områden med detaljplan till att även gälla inom samlad bebyggelse, vilket även omfattar mindre byar och liknande. En sådan ändring skulle leda till att nackdelarna med den tillkommande administrationen inte motsvarar nyttan med kraven. Samtidigt finns det andra krav som även i framtiden bör vara kopplade till de områden som enligt departementspromemorian skulle benämnas samlad bebyggelse.

Vi drar slutsatsen att de olika kraven inte kan hanteras på ett enhetligt sätt. Vi menar att det behövs två olika indelningar, där vissa krav ska gälla inom samlad bebyggelse och andra krav enbart inom tätbebyggelse.

Länsstyrelsen ska peka ut vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse på förhand

Från rättssäkerhetssynpunkt behöver samhällets krav vara förutsebara för den enskilde. Vi anser att samhället dels ska precisera vad som avses med tätbebyggelse respektive samlad bebyggelse, dels peka ut vilka områden som utgör sådana områden på förhand med bindande verkan. Enligt vår bedömning är det möjligt att åstadkomma en sådan ordning så att den blir både rättssäker för den enskilde och ändamålsenlig.

Vi föreslår att berörda lagar ändras så att vissa krav också ska tillämpas inom en tätbebyggelse eller en samlad bebyggelse. I en ny lag anger riksdagen på en övergripande nivå om vad som avses med tät- respektive samlad bebyggelse. Regeringen bemyndigas att utveckla innebörden av vad som utgör sådan bebyggelse för att skapa tydliga kriterier, t.ex. hur uttrycket ska förhålla sig till vissa kart- och registerdata. Utifrån dessa kriterier tar Statistiska centralbyrån med stöd av en GIS-analys (geografiskt informationssystem) fram en karta över vilka områden i landet som utgör sådan bebyggelse. Med denna karta som grund får länsstyrelsen meddela föreskrifter om vilka områden i länet som utgör tät- respektive samlad bebyggelse. I normalfallet kommer länsstyrelsens beslut att sammanfalla med den GIS-analys som Statistiska centralbyrån har tagit fram. Om det finns särskilda skäl, bör länsstyrelsen kunna göra avsteg i förhållande till de områden som pekats ut genom GIS-analysen, t.ex. om resultatet av denna är uppenbart oriktigt. Innan länsstyrelsen beslutar om vilka

områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse ska länsstyrelsen samråda med berörda myndigheter och kommuner.

Vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse kommer formellt att framgå av länets författningssamling, men görs i praktiken tillgängliga för allmänheten genom karttjänster via länsstyrelsernas webbplatser. Vilka områden som omfattas ska omprövas årligen för att säkerställa att de områden som pekas ut som tät- respektive samlad bebyggelse speglar eventuella förändringar i bebyggelsen. Genom att koppla tillämpligheten av berörda lagar och förordningar till de områden som länsstyrelsen har pekat ut blir det entydigt och förutsebart var kraven enligt berörda lagar kommer att vara tillämpliga. GIS-analysen tryggar i sin tur att områdena pekas ut på ett enhetligt vis över landet.

Kriterier för tät- respektive samlad bebyggelse

Vi anser att ett område ska utgöra samlad bebyggelse om

1. bebyggelsegruppen omfattar minst 20 hus där avståndet mellan husen inte överstiger vissa mått, eller
2. berör ett sådant område som avses i punkten 1 och som enligt fastighetskartan utgör en ospecificerad, låg, hög eller sluten bebyggelse, ett industriområde, ett torg, en begravningsplats, ett anläggningsområde, en idrottsplan eller en start- eller landningsbana. Plantskolor, fröplantager, golfbanor, skjutbanor, täkter, rengärden och motionsanläggningar ska dock inte ingå i samlad bebyggelse.

Även områden vars area understiger 2 hektar ska inkluderas i samlad bebyggelse om de helt eller till övervägande del ligger inom ett sådant område som avses i 1 och 2.

Tätbebyggelse ska definieras på motsvarande sätt, men där ska bebyggelsegruppen omfatta minst 50 hus.

Ordningslagen

Vi anser att ordningslagen bör ändras i linje med det som föreslogs i departementspromemorian, men att kraven ska kopplas till tätbebyggelse i stället för till samlad bebyggelse.

Det innebär 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 tätbebyggelse och inte enbart inom områden med detaljplan. Även skyldigheten att anmäla en allmän sammankomst som anordnas inomhus bör gälla inom tätbebyggelse.

Även kravet på att en offentlig plats inom detaljplanelagt område inte får användas på visst sätt, utan tillstånd av Polismyndigheten, bör utökas till att omfatta alla offentliga platser inom tätbebyggelse. Det gäller om den offentliga platsen ska användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget.

Vidare bör kravet på tillstånd från Polismyndigheten för sprängning och skjutning med eldvapen utökas så att det även omfattar tätbebyggelse och inte bara, som i dag, inom ett område som omfattas av detaljplan. Motsvarande ska även gälla för de särskilda regler som gäller för vissa luft- eller fjädervapen.

Vi anser att definitionen av offentlig plats inte behöver ändras.

Miljöbalken m.m.

Vi anser att miljöbalken bör ändras när det gäller definitionen av avloppsvatten, i linje med det som föreslogs i departementspromemorian. Definitionen bör dock kopplas till tätbebyggelse och inte till samlad bebyggelse. Det innebär att definitionen, som bl.a. avser vatten som avleds för sådan avvattning av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, även ska omfatta motsvarande avvattning av mark inom tätbebyggelse.

I linje med det som föreslogs i departementspromemorian bör miljöprövningsförordningen (2013:251) ange att anmälningsplikt C och verksamhetskod 10.50 gäller för sortering eller krossning av berg, naturgrus eller andra jordarter inom samlad bebyggelse. För asfaltverk eller oljegrusverk som ställs upp inom samlad bebyggelse bör anmälningsplikt C och verksamhetskod 26.150 gälla.

Enligt förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska den som avser att anordna en gödselstad m.m. inom ett område med detaljplan normalt anmäla detta till miljö- och hälsoskyddsnämnden. Om det i en kommun finns tätbebyggt område som

inte omfattas av detaljplan, får kommunen, om särskilda skäl föranleder det, enligt gällande rätt föreskriva att en sådan bestämmelse även ska gälla ett tätbebyggt område. Bemyndigandet avser även tillämpningsområdet för vissa andra kommunala föreskrifter inom hälsoskyddsområdet. I linje med det som föreslogs i promemorian anser vi att bemyndigandet även bör avse samlad bebyggelse som inte omfattas av detaljplan.

Lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning

I departementspromemorian föreslogs ändringar i lagen (1998:814) med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning. Bland annat skulle 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, utvidgas till att även gälla motsvarande områden som kommunen har iordningställt för att tillgodose gemensamma behov inom samlad bebyggelse.

Vi menar att dessa ändringar inte behövs till följd av bestämmelsen i 6 kap. 21 § PBL som verkar ha förbisetts i arbetet med promemorian. Den bestämmelsen innebär att kommunen ska svara för underhållet av gator och andra allmänna platser som kommunen är huvudman för. Detta gäller även om detaljplanen upphävs.

Väglagen

I departementspromemorian föreslogs en ändring i väglagen (1971:948). Ändringen syftade till att den ändring som föreslogs i lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning inte skulle leda till ändrat ansvar för att underhålla rastplatser i anslutning till områden för motorväg eller motortrafikled. Eftersom vi nu menar att det inte behövs någon ändring i lagen med särskilda bestämmelser om gaturenhållning och skyltning behöver inte heller väglagen ändras i detta avseende.

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 lagen (1933:269) om ägofred finns ett undantag som innebär att stängselskyldighet inte gäller inom områden med detaljplan.

När det gäller bestämmelserna om ägofred gör vi ingen annan bedömning än den bedömning som gjordes i departementspromemorian. Vi instämmer därmed i bedömningen att det inte behövs någon ändring i denna lag.

Minerallagen

I minerallagen (1991:45) finns bestämmelser om undersökning och bearbetning av fyndigheter av vissa mineraliska ämnen, s.k. koncessionsmineral, 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.

När det gäller minerallagen gör vi ingen annan bedömning än den bedömning som gjordes i departementspromemorian. Vi instämmer därmed i bedömningen att det inte finns behov av någon ändring i denna lag.

Jordabalken

Inte heller i jordabalken behövs det någon ändring, vilket ligger i linje med den bedömning som gjordes i departementspromemorian. Förslagen att länsstyrelsen ska peka ut vilka områden som utgör tät- respektive samlad bebyggelse leder emellertid till att våra skäl skiljer sig något åt från de skäl som redovisades i promemorian. Det gäller bedömningen i promemorian av att det inte behövs någon ändring av bestämmelserna som anger att giltighetstiden för nyttjanderätter

endast är 25 år inom områden med detaljplan, mot de 50 år som annars gäller.

Lagen om allmänna vattentjänster

I lagen om allmänna vattentjänster (2006:412) 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.

När det gäller vattentjänstlagen gör vi ingen annan bedömning än den bedömning som gjordes i promemorian. Vi instämmer därmed i bedömningen att det inte finns behov av någon ändring i denna lag.

Plan- och bygglagen

Vi föreslår 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 tätbebyggelse. 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 tätbebyggelse.

Vi föreslår att undantaget från kravet på bygglov för att byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på en- eller tvåbostadshus med tillhörande komplementbyggnader inom ett område med detaljplan, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär, ska utökas till att även gälla inom tätbebyggelse.

Vidare ska undantaget från kravet på bygglov, inom område med detaljplan, för att på andra byggnader än en- eller tvåbostadshus byta färg, fasadbeklädnad eller taktäckningsmaterial på fasad eller tak som vetter mot kringbyggd gård, om åtgärden inte väsentligt ändrar byggnadens eller områdets karaktär, utökas till att gälla även inom tätbebyggelse.

Undantaget från kravet på bygglov för en liten tillbyggnad i form av balkong, burspråk och uppstickande byggnadsdel, om den inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter, ska utökas till att gälla även inom tätbebyggelse.

Kravet på rivningslov och marklov ska utökas till att även gälla inom tätbebyggelse. Kravet ska emellertid inte gälla om kommunen i områdesbestämmelser beslutar att bygglov inte krävs.

För att göra regelverket enhetligt bör formuleringen ”sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen”, som med några variationer förekommer på ett par ställen i PBL, ändras till ”samlad bebyggelse”. Motsvarande justering bör även göras i plan- och byggförordningen (2011:338).

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

Slutligen görs bedömningen att kravet på bygglov för vissa skyltar eller ljusanordningar, som vanligtvis gäller inom områden med detaljplan, normalt även ska gälla inom en tätbebyggelse.

Ikraftträdande och övergångsfrågor

De författningsändringar respektive nya bestämmelser som är direkt kopplade till förslaget att ändra kravet på detaljplan föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Övriga förslag, som hänger samman med införandet av en ny lag och förordning för att reglera innebörden av termerna tät- respektive samlad bebyggelse, föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.

Vissa övergångsbestämmelser föreslås med innebörden att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas på ärenden respektive åtgärder som har påbörjats före den 1 januari 2019 respektive den 1 juli 2019.

Förslagens konsekvenser

Det ändrade kravet på detaljplan

Förslaget innebär både lättnader och skärpningar. Lättnaderna innebär att kravet på att kommunen ska göra en detaljplan minskar i vissa fall. Byggnadsnämnden kan därigenom i stället pröva en ”ny sammanhållen bebyggelse” respektive en ”bebyggelse som ska förändras eller bevaras” genom ett bygglov eller förhandsbesked i fler fall än tidigare. Skärpningarna är huvudsakligen av lagteknisk karaktär och innebär ett förtydligande av den ordning som redan är avsedd genom gällande rätt.

Att fler åtgärder kan prövas genom bygglov och förhandsbesked ger förutsättningar för en smidigare process, vilket innebär att tiden från idé till färdigt byggprojekt kan kortas i vissa fall. Kortare ledtider ger förutsättningar för att fler mindre och medelstora exploatörer kan ta initiativ till byggprojekt som i dag förutsätter detaljplaneläggning. Detta kan på sikt leda till ökad konkurrens inom byggsektorn och därmed ett ökat utbud av bostäder. Ett genomförande av förslagen kan därigenom sägas bidra till att effektivisera plan- och byggprocessen och förbättra förutsättningarna för bostadsbyggandet.

Förslaget innebär samtidigt att bebyggelse i vissa fall kan tillkomma utan det underlag och de samråd som krävs inom ramen för detaljplaneprocessen. Det innebär att bebyggelse kan tillkomma på ett sätt som är olämpligt i förhållande till olika statliga intressen. Det begränsade underlaget kan även leda till att bebyggelsen utformas på ett sätt om inte långsiktigt hållbart. Risken för att så ska ske bedöms dock vara liten.

Det har inte varit möjligt att beräkna i vilken utsträckning som det kan vara möjligt att undvara en detaljplan och i stället pröva åtgärden genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Länsstyrelsen ska peka ut vilka områden som utgör tätbebyggelse respektive samlad bebyggelse

Förslaget att länsstyrelsen årligen med bindande verkan ska peka ut vilka områden i länet som utgör tät- respektive samlad bebyggelse innebär att det blir tydligare inom vilka områden som vissa krav gäller enligt bl.a. PBL, miljöbalken och ordningslagen. Förslaget bör bidra

till att effektivisera prövningen hos berörda myndigheter och bidra till ökad rättssäkerhet för enskilda. Förslaget medför även vissa kostnader för staten.

Ändringarna i angränsande lagstiftning

Förslaget att ändra PBL, miljöbalken och ordningslagen leder till att vissa krav inte bara kommer att gälla inom områden med detaljplan utan även inom områden med tätbebyggelse respektive samlad bebyggelse. Det kan i vissa avseenden medföra högre krav kommuner och enskilda. Konsekvenserna bedöms dock vara små och proportionerliga i förhållande till syftet med de föreslagna ändringarna.

Trafikförvaltningen
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Stockholms läns landsting

Trafiknämnden

PROTOKOLLSUTDRAG

Nr 7/2017

Sammanträdesdatum
2017-08-29

Datum för justering: 2017-08-29

Datum för anslag: 2017-08-30

Kristoffer Tamsons (M)
Talla Alkurdi (S)

---

§ 141

Yttrande över delbetänkande om detaljplanekravet (SOU 2017:64)
(TN 2017-1080)

I ärendet förelåg tjänsteutlåtande daterat den 27 juli 2017 från trafikförvaltningens förvaltningschef.

BESLUT

Trafiknämnden beslöt

att överlämna yttrande till landstingsstyrelsens förvaltning i enlighet med tjänsteutlåtandet i ärendet

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Vid protokollet

Sofia Petersson Östelius

FÖRSLAG TILL YTTRANDE
2017-07-27

Ärende/Dok. id.
TN 2017-1080

Infosäk. klass
K1 (Öppen)

Jens Plambeck
08-686 1651
jens.plambeck@sll.se

Landstingsstyrelsens förvaltning
Registraturen
Box 22550
104 22 Stockholm

registrator.lsf@sll.se

Yttrande avseende delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64). Trafikförvaltningen överlämnar genom trafiknämnden sitt yttrande över delbetänkandet till landstingsstyrelsens förvaltning.

Om delbetänkandet

Översiktsplaneutredningen föreslår i detta delbetänkande förändringar i plan- och bygglagen, bland annat när det gäller detaljplanekravet. Detaljplanekravet innebär att staten ställer krav på att kommunerna i vissa fall måste pröva att ett område är lämpligt för bebyggelse genom en detaljplan.

Enligt plan- och bygglagen krävs normalt en detaljplan för en ny sammanhållen bebyggelse och en bebyggelse som ska förändras eller bevaras. I vissa fall krävs en detaljplan för enstaka byggnader och anläggningar.

Översiktplaneutredningen föreslår att detaljplanekravet begränsas. Därmed kan fler byggprojekt prövas direkt genom ett bygglov eller ett förhandsbesked. Bland annat anser utredningen att det bör vara möjligt att avstå från att göra en detaljplan när bebyggelse kompletteras eller förändras inom ramen för den befintliga gatustrukturen. Att fler åtgärder kan prövas genom ett bygglov underlättar bland annat för mindre och medelstora företag att ta initiativ till byggprojekt som i dag kräver en detaljplan. Enligt utredningen kan förslaget på sikt bidra till en bättre konkurrens inom byggsektorn och därmed även till fler bostäder.

I betänkandet föreslår utredningen även ändringar i andra lagar som är kopplade till förekomsten till en detaljplan. Det handlar bland annat om krav enligt miljöbalken och ordningslagen.

Trafikförvaltningens synpunkter

Utökad prövning genom bygglov

Utredningen föreslår att större förändringar i bebyggelsestrukturen även i fortsättningen bör prövas genom en detaljplan men att mindre förändringar bör kunna prövas genom bygglov.

Att öka flexibiliteten för kompletteringar av bebyggelse är i grunden positivt men det leder till, precis som utredarna lyfter fram, att viss kompletterande lag i så fall behöver justeras. Trafikförvaltningen ser en risk för att förslaget leder till förändringar i bebyggelsen som negativt påverkar möjligheten att bedriva kollektivtrafik. För att förhindra detta bör ny bebyggelse, som endast prövas via bygglov, som sker i anslutning till kollektivtrafikanläggningar remitteras till regionala kollektivtrafikmyndigheten (RKM) för yttrande. Bebyggelsen får inte hindra eller innebära restriktioner för kollektivtrafiken. Utredarna lyfter fram att risken för detta begränsas genom att myndigheter ”ibland underrättas av byggnadsnämnden”. Förslaget bör förändras så att infrastrukturanläggningar så som järnväg, tunnelbanan, spårväg, depåer och bussterminaler belägna inom en 50 meters radie alltid ska få handlingen på remiss.

Idag sker en värdefull dialog mellan Stockholms läns landsting och kommunerna i detaljplaneprocessen. Dagens remissförfarande av bygglov med fokus på grannar till aktuell fastighet, där trafikförvaltningen ibland som fastighetsägare till depåer och spår, får bygglovsärenden för grannyttrande är inte ett tillförlitligt arbetssätt. Trafikförvaltningen utför trafik på spår och i anläggningar som inte alltid är ägda av SL eller förvaltningen. Tunnelbanan är t.ex. ofta reglerad genom servitut och bussterminaler via nyttjanderättsavtal. Trafikförvaltningen anser även att det behöver säkerställas att bygglovsförfarandet beaktar den löpande dialogen om kollektivtrafik- och bebyggelseplaneringen mellan trafikförvaltningen och kommunerna som inkluderar kommande planering såsom resultatet av Sverigeförhandlingen. Den föreslagna förändringen medför att tydligare krav på samråd med kollektivtrafikmyndigheten behöver införas i bygglovsskedet och att former för det bör arbetas fram.

Trafikering

Utredningen förtydligar att mindre förändringar, som bör kunna prövas genom bygglov, kan handla om förändringar eller kompletteringar inom ramen för en befintlig bebyggelsestruktur, d.v.s. ett område där den övergripande strukturen i form av byggnader, gator och annan infrastruktur har lagts fast. Det kan gälla

ändrad användning av befintlig byggnad eller nybyggnad av en eller flera nya byggnader som i allt väsentligt ansluter till befintliga bebyggelsestrukturen.

Trafikförvaltningen ser positivit på att tillkommande bebyggelse avses ske inom befintlig bebyggelsestruktur. Förutsättningarna för trafikering med kollektivtrafik ser dock olika ut inom den befintliga bebyggelsen och trafikförvaltningen vill därför lyfta betydelsen av att bygglovsärenden avseende ändrad användning och komplettering sänds på remiss till RKM även om denna inte har någon anläggning i närheten. En ändrad användning från t.ex. industribebyggelse till bostadsbebyggelse kan ändra resandeunderlaget och behovet av kollektivtrafik, vilket trafikförvaltningen bör ges möjlighet att kommentera samt få information om inför kommande trafikförändringar.

Spårtrafik
Närheten till spår och andra kollektivtrafikanläggningar som depåer och bussterminaler behöver som tidigare nämnts beaktas i bygglovsskedet. Detta gäller främst avseende buller, stomljud, vibrationer, geoteknik, bärighet och säkerhet ur flera aspekter såsom under byggskedet, el-, brand- samt trafiksäkerhet. Utredningen föreslår att tät- respektive samlad bebyggelse ska pekas ut av länsstyrelsen. Ett sätt att säkerställa att trafikförvaltningens anläggningar beaktas i bedömningen av behovet av detaljplan eller i bygglovsprocessen behöver tas fram. Ett förslag är att kollektivtrafikmyndighetens anläggningar inklusive skyddszon om 50 meter samt framtida planerad infrastruktur enligt nationell plan, inkluderas i de karttjänster där länsstyrelsens utpekade områden redovisas.

Buller
Utredningen skriver att förslaget med justeringarna av PBL, för ändringar och kompletteringar i bebyggelsen utan detaljplan, medför ett ökat behov av att hantera dessa frågor i översiktsplanen. Trafikförvaltningen vill här lyfta att frågor om buller och vibrationer inte hanteras i översiktsplaner på ett sådant sätt att det ger kollektivtrafiken skydd.

Utredningen föreslår undantag från kravet på bygglov för en liten tillbyggnad i form av t.ex. balkong om den inte placeras närmare gränsen än 4,5 meter inom tätbebyggelse. RKTM riskerar därmed att få svårt att bedöma åtgärdsbehov mot buller för befintlig miljö när denna hela tiden kan förändras. Trafikförvaltingen ser även risker med andra uteplatser än balkonger samt med skolgårdar om dessa inte regleras i detaljplan, avseende storlek och planbestämmelser om ljudnivå.

Upphävande av detaljplan
I utredningen framhålls att om den önskade åtgärden strider mot den gällande planen bör det vara möjligt att upphäva den gällande planen istället för att göra en ny. Möjligheten att upphäva en plan regleras redan i PBL. Trafikförvaltningen motsätter sig förändringar i möjligheten att upphäva en plan för annat ändamål eller på annat sätt än gällande bestämmelser. En detaljplan reglerar normalt ett större område. Om en detaljplan upphävs för att tillåta en mindre komplettering kan det innebära att viktiga bestämmelser för angränsande anläggningar försvinner vilket i sin tur kan få mycket stora konsekvenser för kollektivtrafiken. Trafikförvaltningens anläggningar är ofta belägna under jord och i avsaknad av starka fastighetsrättsliga säkerheter är dessa beroende av planbestämmelser för att de ska säkerställas.

Förändrad lagstiftning
Utredningen lyfter fram ett antal olika lagar som behöver kompletteras men Trafikförvaltningen saknar resonemang och förslag som berör fastighetsbildningslagen.

Konsekvenser
Utredningen konstaterar att förslaget innebär att bebyggelse i vissa fall kan tillkomma utan det underlag och de samråd som krävs inom ramen för detaljplaneprocessen. Det innebär att bebyggelse kan tillkomma på ett sätt som är olämpligt i förhållande till olika statliga intressen. Det begränsade underlaget kan även leda till att bebyggelsen utformas på ett sätt om inte långsiktigt hållbart. I utredningen anges att risken för att så ska ske bedöms vara liten.

Trafikförvaltningen bedömer dock att de identifierade riskerna för förvaltningens del är betydande. Utredningen innehåller en konsekvensredovisning som utgår från stat, kommun, företag, enskilda, miljön och bostadsbyggandet och i avsnittet om konsekvenser för miljön konstateras att ny bebyggelse ofta medför krav på statlig infrastruktur. Trafikförvaltningen saknar en analys utifrån den regionala nivån där exempelvis regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra infrastrukturägare än statliga inkluderas.

Övrigt
Trafikförvaltningen är positiv till att utredningen föreslår att byggnadsverks inverkan på omgivningen ska bedömas i förhållande till hela byggnadsverket och inte bara till dess användning (p.3a 4kap 2§ PBL). Det är även mycket bra att utredningen föreslår att detaljplanekravet ska omfatta vissa åtgärder som kräver bygglov, om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan på

grund av att området är ianspråktaget eller kan tas i anspråk för vissa verksamheter eller åtgärder.

Även förslagen till ändringar i p.4 9 kap 39§ PBL är mycket bra om att ett förhandsbesked som innebär att en åtgärd kan tillåtas ska innehålla skälen för att åtgärden inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling

Trafikförvaltningen
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

Strategisk utveckling

Jens Plambeck
08-686 1651
jens.plambeck@sll.se

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2017-07-27

Trafiknämnden
2017-08-29, punkt 12

Ärende
TN 2017-1080

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Beslut om remissyttrande avseende delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

Ärendebeskrivning

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64). Som en del i landstingets beredning av det slutgiltiga yttrandet lämnar här trafiknämnden ett yttrande till landstingsstyrelsens förvaltning.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- Förslag till yttrande
- Sammanfattning av delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

att överlämna yttrande till landstingsstyrelsens förvaltning i enlighet med detta tjänsteutlåtande

att förklara paragrafen omedelbart justerad.

Förslag och motivering

Bakgrund

Näringsdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64).

Översiktsplaneutredningen föreslår i det aktuella delbetänkandet förändringar i plan- och bygglagen, bland annat när det gäller detaljplanekravet. Detaljplanekravet innebär att staten ställer krav på att kommunerna i vissa fall måste pröva att ett område är lämpligt för bebyggelse genom en detaljplan. Översiktplaneutredningen föreslår att detaljplanekravet begränsas. Därmed kan fler byggprojekt prövas direkt genom ett bygglov eller ett förhandsbesked.

Förslaget till remissyttrande har beretts inom trafikförvaltningen. Tillväxt- och regionplanenämnden inkommer med ett separat yttrande till landstingsstyrelsens förvaltning.

Överväganden och motivering

Trafikförvaltningen konstaterar att ökad flexibilitet för komplettering av bebyggelsen i grunden är positivt men ser att vissa frågor kopplade till regional planering och infrastruktur behöver hanteras.

Sammanfattande synpunkter:

- Förslagen i delbetänkandet kan leda till försämrade möjligheter till yttrande och dialog avseende planerade förändringar i närheten av förvaltningens anläggningar. Detta kan riskera att negativt påverka möjligheten att bedriva kollektivtrafik. Förslaget bör förändras så att infrastrukturanläggningar belägna inom en 50 meters radie alltid ska få handlingen på remiss.
- Avseende buller ser trafikförvaltningen en risk, förslaget försvårar möjligheten att bedöma åtgärdsbehov mot buller för befintlig miljö när denna hela tiden kan förändras och inte går att följa upp om åtgärder som balkong inte omfattas av bygglov.
- Utredningen förslår att det ska vara möjligt att upphäva den gällande planen istället för att göra en ny om en föreslagen åtgärd strider mot gällande detaljplan. Trafikförvaltningen motsätter sig detta. Om en detaljplan upphävs för att tillåta en mindre komplettering kan det innebära att viktiga bestämmelser för angränsande anläggningar försvinner vilket i sin tur kan få mycket stora konsekvenser för kollektivtrafiken.
- Utredningen konstaterar att förslaget innebär att bebyggelse i vissa fall kan tillkomma utan det underlag och de samråd som krävs inom ramen

för detaljplaneprocessen vilket kan innebära att bebyggelse kan tillkomma på ett sätt som är olämpligt i förhållande till olika statliga intressen samt utformas på ett sätt om inte långsiktigt hållbart. I utredningen anges att risken för att så ska ske bedöms vara liten. Trafikförvaltningen bedömer dock att de identifierade riskerna för förvaltningens del är betydande. Trafikförvaltningen saknar en analys utifrån den regionala nivån där exempelvis regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra infrastrukturägare än statliga inkluderas.

Ekonomiska konsekvenser
Bedömningen är att det inte är relevant med en beskrivning av ekonomiska konsekvenser i detta ärende.

Riskbedömning
Den huvudsakliga risken bedöms vara att en utökad prövning genom bygglov kan försämra trafikförvaltningens möjlighet till yttrande över planerade förändringar som kan påverka möjligheten att bedriva kollektivtrafik negativt. De risker som förslaget kan medföra för trafikförvaltningen beskrivs sammanfattande i avsnittet *Överväganden och motivering* samt i förslaget till yttrande.

Konsekvenser för miljön
Förslaget riskerar att medföra att det blir svårare för trafikförvaltningen att följa upp tillkommande mindre förändringar såsom balkonger om dessa inte omfattas av bygglov. Trafikförvaltningen ser även risker med andra uteplatser samt skolgårdar om dessa inte regleras i detaljplan.

Sociala konsekvenser
Bedömningen är att det inte är relevant med en beskrivning av sociala konsekvenser i detta ärende.

Caroline Ottosson
Förvaltningschef

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling

§ 85
Delbetänkande Detaljplanekravet (SOU 2017:64)
TRN 2017–0085

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över remiss om Delbetänkande Detaljplanekravet. Detta tjänsteutlåtande samt tillhörande yttrande är ett delsvar från TRN som lämnas som underlag till landstingsstyrelsen.
Inget samråd har kunnat ske med trafikförvaltningen p.g.a. semestertid.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande 2017-07-20
Förslag till internt yttrande, 2017-07-20
Delbetänkandet finns tillgänglig för nedladdning på
http://www.regeringen.se

Förslag och yrkande

Ordförandes förslag om bifall till förvaltningens förslag.

Tillväxt- och regionplanenämndens beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden beslutar

att förvaltningens remissvar godkänns och överlämnas till landstingsstyrelsens förvaltning

att paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Särskilt uttalande
C, M-, L- och KD-ledamöter anmäler särskilt uttalande, bilaga 6
MP-ledamoten anmäler särskilt uttalande, bilaga 7
V-ledamoten anmäler särskilt uttalande, bilaga 8
S-ledamöter anmäler att lämna särskilt uttalande vid behandling av ärendet i landstingsstyrelsen

---

Beslutsexpediering:
Landstingsstyrelsens förvaltning
Akt

Tillväxt – och regionplanenämnden
Sammanträde 2017-08-31
Ärende 14

Gustav Hemming (C)
Nikolina Bucht m.fl. (M)
Mattias Lönnqvist (L)
Lennart Nilsson (KD)

Yttrande över Delbetänkandet Detaljplanekrav (SOU 2017:64)

TRN 2017-0085

Bilaga 6

Särskilt uttalande

Bostadsbristen är en av Stockholmsregionens största och mest akuta utmaningar. Bristen på tillgängliga och flexibla bostäder skapar inte bara hinder för tillväxt och investeringar utan hämmar också människors möjligheter att bosätta sig i Stockholmsregionen, flytta hit från andra delar av Sverige och världen och bilda familj.

Alliansen ser i stort sett positivt på de förslag som framförs i delbetänkandet, i enlighet med yttrandet. Ökad flexibilitet för kommunernas planläggning och mindre tvingande byråkrati kan minska kostnaderna och öka hastigheten i både ny- och ombyggnationer. Det kan göra Stockholmsregionen något mer attraktiv och vara ett litet steg på vägen att möta bostadsutmaningen. Inte minst är det en moralisk fråga om äganderätten. Människor har i grunden rätt att styra över sin egendom utan inblandning från kommunala politiker och tjänstemän.

Tyvärr ser förslagen ut att vara av karaktären för lite och för sent. Större grepp för att minska regleringarna och byråkratin kring byggandet behövs.

I utredningen framgår det att man inte kommer att genomföra förslagen i *En enklare planprocess* (Prop. 2013/14:126). Det är beklämmande att regeringen åsidosätter ett gediget och genomarbetat lagförslag på området av politiska skäl. Vi vill uppmana regeringen att genomföra huvuddragen i de åtgärder som där föreslogs och i övrigt intensifiera arbetet med att förenkla byråkratin och regelverket kring byggande.

Stockholms läns landsting

TILLVÄXT & REGIONPLANENÄMNDEN

SÄRSKILLT UTTALANDE
2017-08-31

ÄRENDE 1

miljöpartiet de gröna

Bilaga 7

Beslut om remissyttrande avseende delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

Vi håller i stort med i förvaltningens remissvar till utredningens förslag. Miljöpartiet de gröna vill dock trycka på vår oro över att den långsiktiga regionala planeringen kan bli lidande om man inte djupare tar hänsyn till de ansvar som Landstinget och regionen Stockholm har. Konsekvenser för Landstingets regionplanering kan uppstå när det uppkommer bebyggelse i större utsträckning utanför gällande planer. Här är det viktigt att utredningen gör en konsekvensanalys över hur utredningens förslag kan påverka Landstingets krav att förse invånare med hälsa & sjukvård samt adekvat kollektivtrafik. Trafikförvaltningen lyfter detta på ett tydligare sätt i sitt förslag till remissvar.

Vidare är kraven på en resilient och robust region ökande i takt med klimatförändringarna. Uppkomsten av byggnationer, infrastruktur och samhällen utan ordentliga förarbeten som detaljplane- och bygglovsprocessen innebär kommer att öka riskerna för samhällets kostnader i samband med extrema vädersituationer. Här ser vi att översiktsplan, detaljplan och bygglovsbestämmelserna kan behöva stärkas i möjligheterna att ställa extra krav avseende byggnadstyp, materialval, tekniska lösningar samt livscykelanalys.

Stockholms läns landsting

Tillväxt- och regionplanenämnden 2017-08-31

VÄNSTERPARTIET

TRN 2007–0085 Ärende 14

Yttrande över delbetänkandet Detaljplanekrav (SOU 2017:64), Näringsdepartementet

Bilaga 8

Särskilt uttalande

Vänsterpartiet i Stockholms läns landsting välkomnar utredningen men är inte övertygade om att utredningens förslag på åtgärder kommer att leda till mindre byråkrati och ökat bostadsbyggande. Utredningen föreslår att kravet på att kommunen ska göra en detaljplan minskar. I stället för en detaljplan kan en kommun genom ett bygglov eller förhandsbesked i fler fall än tidigare pröva tillåtelse av en ”ny sammanhållen bebyggelse” respektive en ”bebyggelse som ska förändras eller bevaras”. För den regionala planeringen innebär detta att bebyggelseplaneringen i länets kommuner skulle kunna stödja sig än mer på plankartan i den regionala utvecklingsplanen än hittills. Men, som förvaltningen påpekar, nämner inte utredningen det regionala perspektivet vilket gör det svårt att sätta utredningen i ett konkret sammanhang till exempelvis den regionala utvecklingsplanen för Stockholmsregionen, RUFS. Vänsterpartiet vill betona vikten av att kommunerna inte tappar det regionala planeringsperspektivet avseende kollektivtrafikförsörjning och hälso- och sjukvård.

Kommunernas detaljplanering har inget självuppfyllande syfte utan är just en planering för att visa på förutsättningar, förväntningar och funktioner som alla aktörer inom planprocessen ska känna till. För en investerare är det viktigt att ha tillgång till nödvändig information för att kunna göra en realistisk kalkyl. Det är dyrt och ibland mycket svårt att rätta till fel och planeringsbrister i efterhand. Färre krav på detaljplan kan leda till ökad detaljeringsnivå i kommunernas översiktsplaner. Eventuellt även till mer klagomål på redan byggstartade projekt från kommuninvånare som inte fått information om projektet i ett tidigt skede och kunnat/uppfattat sig kunna påverka det.

Tillväxt- och regionplanenämnden
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

FÖRSLAG TILL YTTRANDE
2017-07-20

TRN 2007-0085

LSF
Registraturen
Box 22550
104 22 Stockholm

Delbetänkandet Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

Inledning

Tillväxt- och regionplanenämnden ser generellt positivt på utredningens olika förslag. Förslagen är bra och tydliga. De kan bidra till att detaljplaneringen och därmed t.ex. bostadsbyggandet och landsbygdsutvecklingen underlättas och görs mindre byråkratiskt. Det finns inget som är i konflikt med landstingets regionplaneuppdrag. Den viktiga dialogen mellan landstinget och kommunerna i planfrågor är betydelsefull att säkerställa utifrån ett regionalt helhetsperspektiv. En stor brist i utredningen är att den regionala planeringsnivån inte beaktas och eventuella nyttor och konsekvenser för den inte har analyserats.

Överväganden

Utredningen tar upp frågor som rör statens, kommunernas och enskildas intressen. Tyvärr tar utredningen inte hänsyn alls till den regionala planeringsnivån. Utredningen behöver kompletteras med en konsekvens- och nyttoanalys som visar vad utredningen innebär för planeringskedjan detaljplan-översiktsplan-regionplan och regionplanering. Detta bör tydligt uppmärksammas gentemot Näringsdepartementet.

Utredningen föreslår att kravet på att kommunen ska göra en detaljplan minskar. I stället kan en kommun genom ett bygglov eller förhandsbesked i fler fall än tidigare pröva tillåtelse av en ”ny sammanhållen bebyggelse” respektive en ”bebyggelse som ska förändras eller bevaras”. Detta skulle hjälpa både stads- och landsbygdskommuner att bli smidigare och snabbare i sina planeringsprocesser när det handlar om tillkomst av ny bebyggelse av icke-påverkande karaktär. För den regionala planeringen innebär detta att bebyggelseplaneringen i länets kommuner skulle kunna stödja sig än mer på plankartan i den regionala utvecklingsplanen än hittills. Utredningen nämner dock inte regional planering eller regionplaner. Till exempel regionplanen för Stockholms län, RUFS, som enligt PBL 7 kap 5 § har status som planeringsunderlag för kommuner och statliga myndigheter. Dessa ska använda sig av underlaget i sitt arbete även vid detaljplanering.

Detaljplanekravet ska enligt utredningen inte höjas när det handlar om ”samlad bebyggelse” (sammanhängande orter med mellan 20 och 50 byggnader, d.v.s. främst landsbygdsorter och små samhällen). De administrativa kraven på kommuner skulle bli större i onödan och planeringen på landsbygden eventuellt försvåras. För att få detta att fungera som styrande planeringsidé behövs dock att länsstyrelsen, efter att regeringen har levererat tydliga kriterier för sådana områden, tar fram en kartering som visar vilka områden av karaktären ”samlad bebyggelse” som finns i ett län. För Stockholms län är det viktigt att länsstyrelsen i så fall samverkar med Stockholms läns landsting.

Kommunen kan även i fortsättningen välja att pröva förändringar i mark- och vattenanvändningen genom en detaljplan. Men enligt förslag i utredningen kan en kommun förenkla sin detaljplaneläggning genom att ge direkt bygglov respektive förhandsbesked i vissa fall. Detta hanteringssätt medför att kommunen får en större möjlighet att anpassa sin planhantering utifrån förutsättningarna inom sitt territorium, men således kan också flera typer av bebyggelse tillkomma utan samråd med regional nivå. Det fortsatta arbetet med utredningen bör säkerställa att en kommun i sin planering tar upp regionalt viktiga frågor även i projekt med mindre komplexitet och omfattning.

Regionplaneringen och översiktsplaneringen berörs också genom utredningens förslag att fler områden på landsbygden respektive utanför sammanhållen bebyggelse behöver detaljplaneläggas om det finns en betydande miljöpåverkan enligt MKB-reglerna. Detta krav gäller egentligen redan i dag men följs inte i större utsträckning i den kommunala planeringen. Det är främst länsstyrelsens roll att bevaka detta. Förslaget inkluderar verksamheter och industriområden samt stora områden för kommersiell fritids- och rekreationsverksamhet (skidbackar, fritidsbåthamnar, campingplatser/friluftshotell, nöjes- och djurparker) som kan ha regional betydelse och som kan vara stora regionala målpunkter. Därmed kan landstingets regionplaneuppdrag och regionala avvägningar påverkas, t.ex. när det gäller plankartans innehåll.

Utredningen öppnar som sagt upp för kommunens möjlighet att i vissa lägen pröva en åtgärd eller byggprojekt genom en detaljplan, ett bygglov eller ett förhandsbesked. Kommunens beslutsflexibilitet skulle därmed öka. I ett regionalt sammanhang skulle detta kunna betyda att kommunerna lättare kan planera enskilda, mindre komplexa projekt i områden som pekas ut som prioriterad bebyggelsestruktur enligt gällande regionplan (såsom regionkärnor och strategiska respektive primära stadsutvecklingslägen). I sådana områden finns ofta redan tydliga strukturer som kan förtätas till exempel runt stationer och hållplatser. Utredningens förslag skulle kunna underlätta planeringen och därmed också bostadsbyggandet i prioriterade lägen.

Framtagandet av en detaljplan tar lång tid (2 år eller längre) och är resurskrävande. Eftersom små byggföretag eller entreprenörer sällan har möjlighet att engagera sig i byggprojekt som förutsätter långa planeringsprocesser kan krav på en detaljplan ha en konkurrenshämmande effekt. Större aktörer och byggbolag gagnas. Det vore dock önskvärt med ökade möjligheter för små och medelstora exploatörer respektive enskilda byggemenskaper att ta initiativ till byggprojekt genom att slippa en kostsam och långvarig detaljplaneprocess. Utredningen öppnar i viss mån för detta vilket välkomnas av tillväxt- och regionplanenämnden.

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen
STOCKHOLMS LÄNS LANDSTING

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2017-07-20

TRN 2007-0085

Handläggare:
Michael Erman

Tillväxt- och
regionplanenämnden

Delbetänkande Detaljplanekravet (SOU 2017:64)

Ärendebeskrivning

Stockholms läns landsting har beretts möjlighet att yttra sig över remiss om Delbetänkande Detaljplanekravet. Detta tjänsteutlåtande samt tillhörande yttrande är ett delsvar från TRN som lämnas som underlag till landstingsstyrelsen.

Inget samråd har kunnat ske med trafikförvaltningen p.g.a. semestertid.

Beslutsunderlag

Förvaltningens tjänsteutlåtande Delbetänkande Detaljplanekravet (SOU 2017:64), TRN 2017-0085, 2017-07-20

Förslag till internt yttrande, 2017-07-20

Delbetänkandet finns tillgänglig för nedladdning på http://www.regeringen.se

Förslag till beslut

Tillväxt- och regionplanenämnden föreslås besluta

att förvaltningens remissvar godkänns och överlämnas till landstingsstyrelsens förvaltning.

att paragrafen förklaras omedelbart justerad.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning
Utredningen ”Delbetänkandet Detaljplanekravet” avser enbart frågor som rör den kommunala detaljplaneringen, bygglov och förhandsbesked. Den föreslår både skärpningar och lättnader när det gäller kommunernas användning av en detaljplan som planeringsinstrument. Bland annat vill utredningen ge möjlighet till fler undantag från detaljplanekravet i områden där det finns tydliga bebyggelsestrukturer. Samtidigt föreslås också att detaljplanekravet skärps när det handlar om områden utanför sammanhållen bebyggelse där det planeras för objekt med stor miljöpåverkan enligt MKB-förordningen.

Tillväxt- och regionplaneförvaltningen ser generellt positivt på förslagen som skulle kunna bidra till både snabbare och smidigare plan- och bygglovshantering. Regionplaneringen- och översiktsplaneringen skulle kunna påverkas genom fler områden på landsbygden som behöver detaljplaneläggas på grund av betydande miljöpåverkan. Det är bristfälligt att utredningen inte tar upp den regionala fysiska planeringen och regionplanens roll i sammanhanget, som också har betydelse för kommunernas detaljplanering och vice versa.

Bakgrund
Översiktsplaneutredningens uppdrag omfattar fyra frågor:

1) Se över hur översiktsplaneringen kan utvecklas i syfte att underlätta efterföljande planering
2) Föreslå begränsningar i kravet på att kommunerna i vissa fall måste göra en detaljplan och föreslå hur angränsande lagstiftning kan utformas i anslutning till dessa begränsningar
3) Se över behovet av att kommunen ska kunna bestämma upplåtelseformer, t.ex. genom en bestämmelse i en detaljplan
4) Se över behovet av att införa en privat initiativrätt så att en enskild exploatör kan genomföra vissa formella beredningsåtgärder i arbetet med att ta fram en detaljplan.

Remissförfrågan handlar enbart om delbetänkande avseende punkt 2, d.v.s. detaljplanekravet. I utredningen finns författningsförslag, överväganden och motiveringar för ändringar i PBL och angränsande lagstiftning. Även konsekvenser av eventuella lag- och regeländringar beskrivs. I ett senare utredningsskede ska även förändrade regler avseende översiktsplanens olika funktioner (punkt 1) samt punkterna 3 och 4 diskuteras.

Detaljplanekravet i plan- och bygglagen (PBL, 2010:900) innebär att lagstiftaren ställer krav på att kommunen i vissa fall ska pröva markens

lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning genom en detaljplan. Det gäller för:

- En ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen
- En bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang
- Vissa byggnadsverk, bl.a. om byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande
- En åtgärd som utgör en nyetablering av en kemteknisk s.k. Sevesoverksamhet.

I utredningen diskuteras för- och nackdelar om en tillkommande eller befintlig bebyggelse behöver regleras med en detaljplan. Förslagets syfte är att reducera antalet detaljplaner till de planeringssituationer där en sådan verkligen behövs. Utredningens huvudinnehåll avser olika förslag till kravjusteringar i PBL. Kommunen ska i vissa fall kunna pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse genom ett bygglov eller förhandsbesked i stället för en detaljplan. Skärpningarna av detaljplanekrav som föreslås i utredningen är huvudsakligen av lagteknisk karaktär och preciserar dagens gällande PBL-regler.

Utredningen utgår ifrån att detaljplanen är viktig för att kunna samordna och lösa de frågor som uppstår i ett komplicerat exploaterings- eller byggprojekt. Detaljplanen bör därför förbli huvudregeln i komplexa planeringssammanhang. Men det förordas även att kravet på detaljplan kan slopas i de fall projektet kan genomföras utan en sådan plan. Kommunerna, anses det i utredningen, använder sig för ofta av detaljplaneinstrumentet även i situationer där en ny eller ändrad plan inte behövs enligt PBL. Redan idag kan kommunen göra undantag från detaljplanekrav om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande, d.v.s. främst bostadsförsörjning.

Ett av utredningens huvudförslag är att detaljplanekravet bör ändras med avseende på ”en ny sammanhållen bebyggelse” respektive ”en bebyggelse som ska förändras eller bevaras”. I stället för detaljplan föreslås i utredningen att kommunen skulle kunna gå direkt på ett bygglov eller ett förhandsbesked. Utredningen talar om fall där ”detaljplanen inte tillför några väsentliga mervärden”. I fall av mindre förändringar i den fysiska miljön skulle det alltså kunna göras undantag från detaljplanekrav. Sådana förändringar är t.ex. kompletteringar (bebyggelseluckor) i väl definierade befintliga strukturer, ny bebyggelse utan betydande omgivningspåverkan eller fastighetsdelningar i villaområden. För att möjliggöra detta krävs en noggrann ny definition av ”sammanhållen bebyggelse” (tät bebyggelse) som regeringen tillsammans med länsstyrelserna ska ta fram om lagförslaget går genom. Även kartor med tydliga områdesindelningar (tät respektive samlad bebyggelse) ska i så fall finnas för varje län för att underlätta översikts- och detaljplanering respektive bygglovsgivning.

Viktigt att poängtera är också att utredningen inte vill höja detaljplanekravet när det handlar om ”samlad bebyggelse” (sammanhängande småorter med mellan 20 och 50 byggnader). Det skulle höja de administrativa kraven på kommuner i onödan och även försvåra planeringen på landsbygden.

Ett annat centralt förslag i utredningen är att det till skillnad från idag behövs en detaljplan där kommunerna ofta och i strid mot MKB-förordningen respektive potentiellt stor miljöpåverkan nöjer sig med ett bygglov. Detta avser främst verksamheter och industriområden samt stora områden för kommersiell fritids- och rekreationsverksamhet (skidbackar, fritidsbåthamnar, campingplatser/friluftshotell, nöjes- och djurparker). Byggnadsnämnder skulle därmed få ett större ansvar att göra tidiga miljöbedömningar.

Enligt utredningens konsekvensbedömning är det svårt att beräkna i vilken utsträckning som de ändrade bestämmelserna innebär att kommunerna inte är skyldiga att upprätta en detaljplan. Befintliga brister i hur EU:s MKB-direktiv har genomförts i svenska PBL skulle kunna undanröjas genom utredningens förslag. Och i utredningen tydliggörs även att förslaget i propositionen *En enklare planprocess* (2014) inte bör genomföras.

Sammanfattningsvis ska utredningens förslag förenkla och effektivisera planeringssystemet.

Överväganden
Tillväxt- och regionplaneförvaltningen ser generellt positivt på utredningens olika förslag. Det finns inget som är i konflikt med landstingets regionplaneuppdrag. Yttrandet kommenterar inte författningsförslagen samt kommentarer och inte heller konsekvenserna i angränsande lagstiftning då det inte direkt berör regionala frågor.

Förvaltningen kan tyvärr konstatera att utredningen inte tar hänsyn till den regionala planeringsnivån alls. Utredningen tar endast upp frågor som rör statens, kommunernas och enskildas intressen. I utredningen finns inga argument eller analyser om hur förslagen skulle kunna påverka län med fysisk regionplanering, d.v.s. Stockholms län och Göteborgsregionen. Detta är givetvis brister som bör uppmärksammas i landstingets remissvar och som utredningen måste kompletteras med.

Utredningen föreslår både lättnader och skärpningar. Lättnaderna innebär att kravet på att kommunen ska göra en detaljplan minskar. Kommunen kan därigenom i stället pröva en ”ny sammanhållen bebyggelse” respektive en ”bebyggelse som ska förändras eller bevaras” genom ett bygglov eller förhandsbesked i fler fall än tidigare. Detta skulle hjälpa kommuner att bli smidigare och snabbare i sina planeringsprocesser när det handlar om tillkomst av ny bebyggelse av icke-påverkande karaktär. Det medför även

att kommunen får en större möjlighet att anpassa sin planhantering utifrån förutsättningarna inom sitt territorium. Men således kan också flera typer av bebyggelse tillkomma utan samråd med regional nivå. Därmed finns det en risk att vissa regionalt viktiga frågor som tas upp i regionplanen eller andra regionalt styrande dokument kan falla bort när enbart lokala avvägningar görs. Kraven på hur bebyggelse ska utformas och lokaliseras berörs dock inte.

Utredningen föreslår att inte höja detaljplanekravet när det handlar om ”samlad bebyggelse” (sammanhängande bebyggelseområden med mellan 20 och 50 byggnader, d.v.s. främst landsbygdsorter och små samhällen). De administrativa kraven på kommuner skulle öka i onödan. För att detta skulle kunna fungera som styrande planeringsidé behövs dock att länsstyrelserna tar fram en kartering som visar vilka områden som är av karaktären ”samlad bebyggelse”. Här krävs en samverkan med landstinget när det gäller en sådan kartering för Stockholms län.

Förslaget innebär några lagskärpningar, bland annat att det införs ett strikt krav på detaljplan för vissa bygglovspliktiga åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta krav gäller egentligen redan i dag men följs inte i större utsträckning i den kommunala planeringen. Det är främst länsstyrelsens roll att bevaka detta, men även landstingets planeringsarbete påverkas eftersom det kan handla om frågor som rör större fritids- och rekreationsanläggningar som kan finnas med i RUFS texter eller RUFS plankarta.

Regionplaneringen och översiktsplaneringen berörs indirekt genom utredningens förslag att fler områden på landsbygden respektive utanför sammanhållen bebyggelse behöver detaljplaneläggas om det finns en betydande miljöpåverkan enligt MKB-reglerna. Detta inkluderar verksamheter och industriområden samt stora områden för kommersiell fritids- och rekreationsverksamhet (skidbackar, fritidsbåthamnar, campingplatser, friluftshotell, nöjes- och djurparker) som kan ha regional betydelse och som kan vara stora regionala målpunkter. Därmed kan även ett antal viktiga delar av regionplanens innehåll och regionala utvecklingsaspekter beröras.

Ett faktum är att ta fram en detaljplan tar lång tid (ofta 2 år eller längre) och är resurskrävande. Ett planprojekt tenderar även att aktualisera frågor som inte direkt har med de åtgärder som planen syftar till att möjliggöra. Kommunens kapacitet för att hantera detaljplaner kan leda till att även önskvärda planprojekt måste avvakta andra detaljplaner innan de kan genomföras. Det kan bromsa bland annat angelägna bostadsprojekt. Eftersom mindre byggföretag sällan har möjlighet att engagera sig i byggprojekt som förutsätter detaljplaneläggning kan detaljplanen ha en konkurrenshämmande effekt. Generellt vore det önskvärt med ökade möjligheter för små och medelstora exploatörer respektive enskilda byggemenskaper att ta initiativ till byggprojekt genom att slippa en kostsam

och långvarig detaljplaneprocess. Utredningen öppnar för detta vilket är positivt.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet
Beslutet bedöms inte innebära några ekonomiska konsekvenser för landstinget.

Miljökonsekvenser av beslutet
I enlighet med landstingets miljöpolitiska program, Miljöprogram 2017-2021, har hänsyn till miljön beaktats och det bedöms att en särskild miljökonsekvensbedömning i detta ärende inte är relevant.

Hanna Wiik
Förvaltningschef

Michael Erman
Regionplanerare