

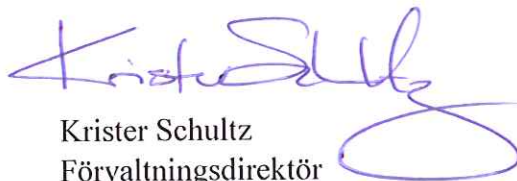
KontaktpersonerExploateringskontoret
Anders Hallberg
Telefon: 08-508 264 01Stadsbyggnadskontoret
Johan Filipsson
Telefon: 08-508 272 52**Till**Exploateringsnämnden
2014-10-16Stadsbyggnadsnämnden
2014-10-30**Socialdepartementets departementsskrivelse
Nya steg för en effektivare plan- och bygglag.
(Ds 2014:31). Svar på remiss från
kommunstyrelsen****Förslag till beslut**

Exploateringsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss i
enlighet med kontorens gemensamma tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.

Stadsbyggnadsnämnden besvarar kommunstyrelsens remiss i
enlighet med kontorens gemensamma tjänsteutlåtande.

Stadsbyggnadsnämnden förklarar beslutet omedelbart justerat.


Krister Schultz
Förvaltningsdirektör
Exploateringskontoret
Anette Scheibe Lorentzi
Stadsbyggnadsdirektör
Stadsbyggnadskontoret**Sammanfattning**

I en promemoria från Socialdepartementet föreslås en rad nya
åtgärder för att göra plan- och byggprocessen enklare och snabbare.
Bland annat föreslås ett förtydligande av bestämmelserna om

genomförandetid vid ändring av detaljplan samt att byggnadsnämnden ska handlägga anmälningssärenden enligt plan- och bygglagen inom tre veckor.

I ett gemensamt yttrande konstaterar exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret att anmälningssärenden har mycket olika omfattning. Att handlägga ett anmälningsspliktigt ärende kräver många gånger samma arbetsinsats som att handlägga ett bygglovsärende, vilket enligt lagen får ta tio veckor. Kontoren är därför kritiska till att förslaget ska gälla alla anmälningssärenden. I de fall ett anmälningssärende kräver nämndbehandling, exempelvis för ett vägrat startbesked, kommer det vara omöjligt att hinna med att hantera ett ärende inom tre veckor.

Mot bakgrund av detta föreslår kontoren att kommunens handläggningstid för ett anmälningssärende regleras till tio veckor från det att anmälan är komplett, i enlighet med handläggningstiden för ett bygglovsärende.

Det föreslås också ändringar i miljöbalken för att minska risken att tillståndspliktiga verksamheter som omfattas av bullervillkor drabbas av påföljder på grund av att nya bostäder planeras i närområdet, något som idag bland annat genererar överklaganden till följd av svårigheter att bedöma konsekvenser. Vidare redovisas vilka följdändringar i andra lagar som krävs för att göra det möjligt att släppa på kravet på detaljplan enligt plan- och bygglagen.

Remissen

Departementspromemorian Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2013:14) innehåller i huvudsak följande förslag:

Ett anmälningssärende ska handläggas inom tre veckor

Sedan 2011 finns det regler i plan- och bygglagen som anger att byggnadsnämnden normalt ska besluta i ärenden om lov och förhandsbesked inom tio veckor från den tidpunkt när ansökningshandlingarna är kompletta. Däremot finns inga särskilda regler för hur snabbt byggnadsnämnden ska handlägga sådana ärenden som kräver en anmälan till nämnden, till exempel installation och ändring av hissar, ventilation och eldstäder och sådana åtgärder som har undantagits från kravet på bygglov, till exempel komplementbyggnader och tillbyggnader i anslutning till en- och tvåbostadshus på upp till 15 kvadratmeter.

I promemorian föreslås ett krav på att byggnadsnämnden ska meddela sitt beslut inom tre veckor från det att den fullständiga anmälan kommit in till nämnden.

Lättare för industrin att acceptera nya bostäder med nya regler

I våras föreslog regeringen i propositionen Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen förändringar i miljöbalken och plan- och bygglagen. Syftet var att samordna lagstiftningen för att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Lagändringarna har beslutats av riksdagen och träder i kraft den 2 januari 2015.

Bland annat innebär lagändringarna att tillsynsmyndigheten, som huvudregel, inte får besluta om förbud, begränsningar med mera gentemot industrier och andra verksamhetsutövare i samband med tillsyn av buller vid en bostadsbyggnad till exempel vid klagomål. Detta gäller endast under förutsättning att bullret inte överskrider de bullervärden som legat till grund för detaljplanen eller bygglovets.

I propositionen aviserade regeringen ett behov av att se över ytterligare bestämmelser i miljöbalken för att trygga verksamhetsutövarers rättssäkerhet då bostäder uppförs närmare verksamheten. Ändringarna ska skydda tillståndspliktiga verksamheter, så att de inte riskerar att utsättas för ingripanden vid omprövning av befintligt tillstånd. Avsikten är också att en verksamhetsutövare inte ska drabbas av påföljder på grund av att en bostadsbyggnad utsätts för omgivningsbuller som strider mot ett bullervillkor, om bullervärdena motsvarar de beräknade värden som angetts i ett bygglov eller en detaljplan. Mot bakgrund av det föreslås i promemorian ett antal ändringar i miljöbalken.

Byggnadsnämndens administration av beslut om bygglov förenklas

När byggnadsnämnden har fattat ett beslut om lov eller förhandsbesked ska beslutet vanligtvis skickas till berörda grannar. För att säkerställa att nämndens beslut vinner laga kraft finns omfattande krav på vilka som ska underrättas om beslutet. I vissa fall har reglerna i plan- och bygglagen lett till en onödigt omfattande administration. I promemorian föreslås nu att dessa krav ska begränsas så att nämnden bara behöver skicka beslutet till dem som kan antas ha reellt intresse av detta. Därigenom bör det bli lättare och billigare att handlägga ett bygglovsärende för nämnden.

Förslag för att göra det möjligt att bygga utan detaljplan i flera fall

Regeringen har tidigare föreslagit att kravet på detaljplan skulle begränsas eftersom byggprocessen i vissa fall kan förkortas

väsentligt om någon detaljplan inte behövs. Förslaget bygger på tanken att kommunen skulle ges ett större utrymme att bedöma om det är nödvändigt att upprätta en detaljplan för ett byggprojekt eller om det räcker med bygglov. Riksdagen avvisade emellertid regeringens förslag i denna del. Samtidigt aviserade regeringen i förslaget att det medförde behov av följdändringar i andra lagar och att regeringen avsåg återkomma med en redovisning av detta.

I promemorian redovisas nu vilka förändringar i andra lagar som behövs om detaljplanekravet begränsas i plan- och bygglagen. Det gäller bland annat miljöbalken, ordningslagen och väglagen.

Ändringar på grund av bestämmelserna om komplementbostadshus i PBL

Enligt förslaget föreslås lagen om färdigställandeskydd ändras så att det aldrig krävs färdigställandeskydd för åtgärder som undantagits från kravet på bygglov. Däremot redovisas i promemorian att det inte behövs någon ändring av fastighetsbildningslagen på grund av risken för olämpliga avstyckningar av komplementbostadshus.

Lagförslagen föreslås huvudsakligen träda i kraft den 1 oktober 2015. Lagförslagen om buller i miljöbalken föreslås träda i kraft redan den 1 juli 2015.

Ärendets beredning

Inom staden har kommunstyrelsen den 16 september 2014 remitterat förslaget till bland annat exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden för yttrande senast den 20 oktober 2014. Exploateringskontoret och stadsbyggnadskontoret lämnar som förslag till remissvar detta gemensamma tjänsteutlåtande.

Kontorens synpunkter

Redovisningen av exploaterings- och stadsbyggnadskontorets svar följer kapitelindelningen i departementspromemorians sammanfattning, fyra punkter A-D, utifrån följande huvud-rubriker.

- A. Minskade krav på detaljplan förutsätter följdändringar i flera lagar
- B. Ändringar med anledning av bestämmelserna om komplementbostadshus i PBL
- C. Verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnad
- D. Nya steg för en effektivare plan- och bygglag

A. Minskade krav på detaljplan förutsätter följdändringar i flera lagar

Många lagar bygger på antagandet att sammanhållen bebyggelse ska regleras med en detaljplan, enligt plan- och bygglagen. I de fall som lagstiftaren har önskat knyta vissa bestämmelser till sammanhållen bebyggelse har dessa ofta knutits till vad som utgör detaljplanelagt område. Om plan- och bygglagen ändras, så att plankravet blir frivilligt, påverkas därigenom giltigheten av bestämmelser i andra lagar som är kopplade till förekomsten av en detaljplan. Det gäller exempelvis kommunens ansvar för gaturenhållning och snöröjning och ordningslagens bestämmelser om polistillstånd för vissa åtgärder på allmänna platser.

I promemorian bedöms att det i många fall är lämpligt att ändra tillämpningsområde av dessa bestämmelser så att dessa inte bara ska gälla inom områden med detaljplan utan även inom områden med samlad bebyggelse. Vidare föreslås att begreppet *samlad bebyggelse* definieras som *sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs med hänsyn till omfattningen av byggnadsverk i bebyggelsen*. Genom en ändring av plan- och bygglagen föreslås även ett krav att översiktsplanen ska redovisa vilka områden som utgör samlad bebyggelse.

Kontorens uppfattning är att det är angeläget, från såväl allmän och enskild synpunkt, att lagbestämmelser är förutsägbara och enkla att tillämpa. Uttrycket samlad bebyggelse kan leda till tolkningsproblem i det enskilda fallet. En detaljplan innebär tydliga rättsverkningar. Bland annat är kraven på bygglov, rivningslov och marklov olika för detaljplanelagda och icke planlagda områden.

Kontoren konstaterar att en konsekvens av den föreslagna lagändringen är att kommunens översiktsplan får delvis ändrad status från att tidigare varit ett strategiskt och vägledande dokument till att indirekt ha mer omfattande rättsverkningar. Översiktsplanen får i och med den föreslagna förändringen rollen att avgöra inom vilka områden vissa krav enligt berörda speciallagar ska tillämpas. Det är emellertid inte möjligt att ge en översiktsplan sådan rättsverkan, eftersom beslut om en översiktsplan enbart får överklagas i den ordning som gäller laglighetsprövning enligt kommunallagen.

Huruvida det verkligen är fråga om samlad bebyggelse hänvisas därför enligt förslaget till avgörande i det enskilda fallet. Det medför en oförutsägbarhet och även en osäkerhet om en enskild kan få frågan rättsligt prövad i alla olika fall som berörs. Förslagets

konsekvenser i detta avseende har inte behandlats tillräckligt i promemorian. Kontoren bedömer dessutom att det saknas skäl för att genomföra lagändringarna nu om detaljplanekravet inte ändras och kontoren avstyrker därför förslaget i denna del.

B. Ändringar med anledning av bestämmelserna om komplementbostadshus i PBL

Sedan den 2 juli 2014 är det möjligt att bland annat uppföra så kallade komplementbostadshus i omedelbar närhet av en- eller tvåbostadshus, även i de fall som åtgärden strider mot den detaljplan som gäller för området. Behov av följdändringar i fastighetsbildningslagen respektive lagen om färdigställande-skydd redovisas i promemorian.

Fastighetsbildningslagen

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

Kontoren delar denna uppfattning. För de allra flesta småhusområden i Stockholm gäller fastighetsindelningsbestämmelser (tomtindelningar) som otvetydigt hindrar avstyckning.

Lagen om färdigställandeskydd

I promemorian föreslås att färdigställandeskyddslagen bör ändras så att det aldrig ska krävas ett färdigställandeskydd för sådana åtgärder som undantagits från kravet på bygglov enligt PBL.

Kontoren välkomnar den föreslagna förändringen och anser att det skulle innebära ett förtydligande av regelverket.

C. Verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnad

I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad ska tillståndsmyndigheten vid prövning av ett nytt eller ändrat tillstånd inte få besluta om villkor enligt 16 kapitlet 2 § miljöbalken som innebär strängare krav avseende sådant buller än vad som följer av beräknade bullervärden, om sådana värden anges i planbeskrivningen till den detaljplan eller i det bygglov som gäller för bostadsbyggnaden. Ändringarna avser även att minska risken att verksamheter kan drabbas av påföljder om ny bostadsbebyggelse tillåts med stöd av plan- och bygglagen på ett sätt som strider mot tidigare beslutade bullervillkor enligt miljöbalken.

Kontoren anser att lagförslaget är en bra komplettering till den ändring av miljöbalken i fråga om bostäder och omgivnings-buller, som träder i kraft den 2 januari 2015. Ändringarna minskar riskerna för tillståndspliktiga verksamheter och minskar deras behov att överklaga bostadsplaner för att skydda den egna verksamheten.

D. Nya steg för en effektivare plan- och bygglag

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

Förfarandet för att upphäva tomtindelningar med mera bör förenklas.

Att upphäva en tomtindelning eller fastighetsplan räknas som en ändring av detaljplan med de regler som gäller för plan-förfarande. I promemorian föreslås att ett förenklat förfarande ska kunna tillämpas för att kunna upphäva tomtindelningar, fastighetsplaner och fastighetsindelningsbestämmelser. I sådana fall ska samråd inte behöva ske med andra kommuner, läns-styrelsen eller sakägare utanför planområdet.

Kontoren är positiva till att förfarandet för att upphäva tomtindelningar förenklas. Ändringen är av samma karaktär som de förenklningar av vissa andra planförfaranden som riksdagen beslutat och som träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelserna om genomförandetid vid ändring av en detaljplan behöver förtydligas

I promemorian föreslås att PBL bör ändras så att det blir tydligt att om en detaljplan ändras så ska planens genomförandetid enbart gälla för de frågor som ändringen avser samt att någon ny genomförandetid inte införs om ändringen endast avser upphävande.

Detta tydliggörande i PBL är ett viktigt stöd för detaljplaneringen av flera utbyggnadsprojekt inom Stockholms stad; tunnelbaneutbyggnaden är ett sådant projekt. Kontoren ser därför gärna att lagändringen träder i kraft snarast möjligt. Lagändringen innebär ett förtydligande av syftet med lagstiftningen för att inte försvåra att detaljplaner ändras genom tillägg.

Samtidigt beklagar kontoren att förslaget inte förtydligat syftet med plan- och bygglagens begränsning av kommunens möjligheter att ändra detaljplaner under genomförandetiden. Syftet har varit att skydda fastighetsägare så att de kan vara trygga med planens byggrätt. Rättspraxis har emellertid utvecklats åt ett annat håll så att fastighetsägare inom den gällande detaljplanens område får motsätta sig ändringar under genomförandetiden, utan att behöva motivera varför. Denna "veto rätt" har ansetts gälla även i sådana fall när den klagandes fastighet är fullt utbyggd och den föreslagna ändringen inte påverkar förutsättningarna för fastighetens utnyttjande.

Det råder också osäkerhet om "vetorätten" kan tillämpas även när den föreslagna ändringen gäller en begränsad del av gällande plan och den klagandes fastighet är belägen på stort avstånd från den del som ändras eller om det är fråga om ett upphävande av en planbestämmelse som inte berör den klagandes fastighet. Kontoren anser det angeläget att syftet med lagen förtydligas. Det kan exempelvis ske genom ett tillägg i bestämmelsen i 4 kap. 39 § plan- och bygglagen: *En detaljplan får inte ändras eller upphävas före genomförandetidens utgång, om någon fastighetsägare som berörs av den fråga som ändringen eller upphävandet avser, motsätter sig det.* Den understrukna texten är ett förslag till tillägg i gällande lagbestämmelse.

Kommunens handläggningstid för ett anmälningssärende bör regleras

I promemorian föreslås att regeringen bör ges möjlighet att meddela föreskrifter om handläggningen av ärenden om anmälan enligt PBL.

Vidare görs bedömningen att byggnadsnämnden bör handlägga ett anmälningssäkarende skyndsamt och meddela sitt beslut om startbesked inom tre veckor från det att den fullständiga anmälan kom in till nämnden.

Anmälningssäkarenden har mycket olika omfattning. Att handlägga ett anmälningsspliktigt ärende kräver många gånger samma arbetsinsats som att handlägga ett bygglovsäkarende, vilket enligt lagen får ta tio veckor. Kontoren är därför starkt kritiska till att förslaget ska gälla alla anmälningssäkarenden. I de fall ett anmälningssäkarende kräver nämndbehandling, exempelvis för ett vägrat startbesked, kommer det vara omöjligt att hinna med att hantera ett ärende inom tre veckor.

För exempelvis kulturbyggnader, stora bussdepåer, komplicerade tekniska anläggningar m.m. kommer ett anmälningssäkarende sannolikt att kräva mer långtgående utredningar vilket också kommer att påverka möjligheten att hantera ett ärende inom tre veckor. Vidare finns risk att det blir svårare att i en detaljplan bygglovbefria vissa byggnader och åtgärder, om tiden för anmälningssäkarendet blir alltför begränsad. Samtidigt är det rimligt att införa en begränsning så att ett anmälningssäkarende inte får ta hur lång tid som helst.

Mot bakgrund av detta föreslår kontoren att kommunens handläggningstid för ett anmälningssäkarende regleras till tio veckor från det att anmälan är komplett, i enlighet med handläggningstiden för ett bygglovsäkarende.

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

För att säkerställa sökandes rättssäkerhet föreslås i promemorian att även sökanden i ett rivningslovs-, marklovs- eller anmälningssäkarende bör få överklaga byggnadsnämndens beslut om startbesked.

Kontoren välkomnar den föreslagna förändringen och ser det som en självklarhet att även sökanden i ett rivningslovs-, marklovs- eller anmälningssäkarende ska ha möjlighet att överklaga byggnadsnämndens beslut om startbesked.

Lantmäterimyndigheten bör ingå i den obligatoriska samrådsretsen vid förlängning av genomförandetid

Eftersom lantmäterimyndighetens möjlighet att besluta i förrättningsäkarenden kan begränsas av kommunens beslut att förlänga genomförandetiden föreslås i promemorian att samråd bör

ske med lantmäterimyndigheten i de fall som en detaljplans genomförandetid förlängs med stöd av det förenklade förfarandet.

Kontoren konstaterar att det i Stockholm knappast förekommer att genomförandetiden förlängs, eftersom kommunens möjligheter att ändra planen är starkt begränsad och alla berörda fastighetsägare i praktiken ges veto mot ändringar under genomförandetiden. Lagförslaget saknar därför betydelse.

Reglerna om markanvisningsavtal och exploateringsavtal behöver samordnas

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

Innan kontoren närmare framför sina synpunkter kring detta lagförslag är det viktigt att redogöra för Stockholm stads markanvisningspolicy.

En markanvisning är en option att under en viss tid och på vissa villkor ensam få förhandla med staden om förutsättningarna för genomförandet av ny bostadsbebyggelse eller annan exploatering inom ett visst markområde som staden äger. I samband med att exploateringsnämnden ger markanvisning till en byggherre upprättar staden ett så kallat markanvisningsavtal med byggherren för det aktuella projektet.

I Stockholm är markanvisningen tidsbegränsad till två år, med möjlighet till förlängning, från exploateringsnämndens beslut. Om en bindande överenskommelse om exploatering inte kan träffas inom dessa två år kan staden göra en ny markanvisning. Ett markanvisningsavtal kan således träffas under olika förutsättningar, i olika situationer.

Det bör noteras att en markanvisning inte är stadens ställningstagande som planmyndighet i detaljplanprocessen. Det är också viktigt att betona att markanvisningsavtal inte alltid fullföljs genom en överenskommelse om överlåtelse av mark. Parterna har möjlighet att avstå från att fullfölja markaffären. Kommunen kan då ersätta avtalet med en överenskommelse med en annan part, ibland med nya villkor eller andra former för markupplåtelsen.

Kontoren anser att redovisningen av markanvisningsavtal i planbeskrivningen inte får förutsätta att genomförandet måste ske enligt detta avtal, utan även kan ske på andra sätt.

Reglerna för att expediera lov och förhandsbesked behöver justeras

I promemorian föreslås att bestämmelserna i PBL bör justeras när det gäller hur beslut om lov och förhandsbesked ska expedieras. Endast beslut som innebär att ett lov eller förhandsbesked ges bör kungöras genom ett meddelande i Post- och Inrikes Tidningar.

I grunden handlar expedieringsbestämmelserna, tillsammans med kommuneringsbestämmelserna, om att var och en ska kunna fixera delgivningstidpunkten, det vill säga den tidpunkt då klagotiden för nu aktuella beslut börjar löpa. Sådana bestämmelser bör, så långt det är möjligt, vara tydligt utformade och bidra till en god balans mellan byggherrens rättsliga intresse av att ett bygglovsbeslut eller positivt förhandsbesked vinner laga kraft samt grannarnas/sakägarkretsens rättsliga intresse att kunna överklaga ett sådant beslut.

Kontoren anser att lagförslaget delvis går kommunen till mötes när det gäller att effektivisera det sista skedet av lovhanteringen och i ärenden som renderar i positiva förhandsbesked, men att nya tolkningsproblem kan uppstå. Detta då den förslagna ändringen av 9 kap 41 § kan öppna för nya besvärliga tolkningar om i vilka situationer det är behövligt eller ej att delge alternativt skicka ett beslut och till vem. En annan sak är att expedierings-skyldigheten avgränsas till situationen när ett lov ges eller ett förhandsbesked meddelas, vilket i sig är värdefullt.

I syfte att uppnå större effektivitet bör nuvarande skrivning i paragrafen justeras så att det istället framgår att den endast omfattar situationen då lov ges eller ett positivt förhandsbesked meddelas. Därutöver bör ytterligare en bestämmelse tillkomma, vilken anger att expedieringsskyldigheten inte slår till när nämnden avslår och/eller avskriver nu aktuella slag av ansökningar. Möjligen bör sådana undantagsregler gälla även för beslut om enklare åtgärder, exempelvis för ärenden som gäller bygglov för skyltar. Härutöver är det värdefullt att kungjorda meddelanden inte, enligt förslaget till en justering av 9 kap 41 b §, hädanefter behöver skickas till den som beslutet inte angår.

Kontoren menar att kommunerings- och expedieringsbestämmelserna i PBL, sett ur lagakraftperspektivet, är avhängiga

av varandra. Kontoren anser därför att bestämmelserna för båda dessa skyldigheter bör ses över i ett enda sammanhang och i möjligaste mån efterlikna den hanteringsordning som gäller för detaljplaner när det gäller kommunikering och underrättelse av beslut.

Då blir det betydligt lättare att fixera tidpunkten för talefristen samtidigt som en bättre balans mellan berörda aktörers rättsliga intressen kan uppnås. Vilket i sin tur leder till såväl effektivitets- som rättssäkerhetsfördelar för både myndighetssidan och den privata sidan av byggandet. Boverket har tidigare till Regeringskansliet lämnat ett förslag om ett sådant mer samlat grepp på området.

Regleringen av takkupor bör förenklas

Nu gällande regler leder till att det kan vara svårt att avgöra huruvida det krävs en anmälan till byggnadsnämnden för att bygga en takkupa på ett en- eller tvåbostadshus. I promemorian görs bedömningen att sådana takkupor som har undantagits från krav på bygglov alltid bör kräva en anmälan till nämnden eftersom det i dag kan vara svårt både för byggnadsnämnden och för den enskilde att avgöra om en anmälan krävs. Kontoren stödjer förslaget.

Förslag till beslut

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden föreslås överlämna kontorens gemensamma tjänsteutlåtande som svar på remissen, samt förklara beslutet omedelbart justerat.

Slut

Bilagor

1. Sammanfattning från Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31).