

PM 2014: RII (001-1231/2014)

Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31)

Remiss från Socialdepartementet

Remisstid den 1 december 2014

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31)” hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Roger Mogert anför följande.

Ärendet

Promemorian redovisar bland annat ett antal förslag på lagändringar som bedöms behövas med bakgrund i förslag som tidigare lämnats av Socialdepartementet.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och till Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har underremitterat remissen till AB Svenska bostäder, AB Familjebostäder, Micasa fastigheter i Stockholm AB, AB Stockholms hem och SISAB (Skolfastigheter i Stockholm AB).

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har inkommit med ett gemensamt tjänsteutlåtande. Fastighetskontoret har inkommit med ett kontorsyttrande och trafiknämnden har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret ser positivt på intentionerna att på olika sätt effektivisera planprocessen och att promemorian beaktar flera av de farhågor som uppkommit i samband med remissbehandling av tidigare förslag.

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden ser överlag positivt på förslagen på förändring.

Fastighetskontoret ser generellt positivt på de förenklingar som föreslås i syfte att effektivisera PBL.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden ställer sig överlag positiva till förslagen men påpekar bland annat att promemorian inte behandlar frågan om de faktiska bullernivåerna från en verksamhet blir högre vid nybyggda bostäder än vad

kommunen antagit i en detaljplan, vilket kan få till följd att föreslagna detaljplaner överklagas.

Stockholms Stadshus AB ställer sig sammantaget positiv till de kompletterande förslagen i remissen som tagits fram för att förenkla och förtydliga regler och lagstiftning som påverkar planprocesserna och förutsättningarna för utveckling av både befintliga och nya bostäder.

Mina synpunkter

Många människor vill bo och leva i Stockholm. Bostadsbristen riskerar att hämma Stockholms fortsatta utveckling och tillväxt samtidigt som det dagligen drabbar enskilda Stockholmare. För att möta bostadsbristen har staden satt upp en målsättning om att bygga 40 000 nya bostäder till år 2020. Det är en historiskt sett mycket hög ambition som förutsätter ett effektivt planarbete. Det är därför välkommet att regeringen på olika sätt ser över möjligheterna till att effektivisera planprocessen.

Jag är överlag positiv till de förändringar som föreslås i promemorian men instämmer med stadsledningskontoret om att den maximala handläggningstiden för anmälningsärenden måste ta hänsyn till befintliga kommunala processer med krav på nämndbehandling. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31)" hänvisas till vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Stockholm den 19 november 2014

ROGER MOGERT

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Remissen, sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Departementspromemorian redovisar bland annat ett antal förslag på lagändringar som bedöms behövas med bakgrund i förslag som tidigare lämnats i promemorior och behandlar främst följande frågor:

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

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

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

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

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, fastighetsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, trafiknämnden och till Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har underremitterat remissen till AB Svenska bostäder, AB Familjebostäder, Micasa fastigheter i Stockholm AB, AB Stockholms hem och SISAB (Skolfastigheter i Stockholm AB).

Exploateringsnämnden och stadsbyggnadsnämnden har inkommit med ett gemensamt tjänsteutlåtande. Fastighetskontoret har inkommit med ett kontorsyttrande och trafiknämnden har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 16 oktober 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har antagit målsättningen att 140 000 bostäder ska byggas mellan 2010 och 2030. Det är en historiskt sett mycket hög ambition som förutsätter ett effektivt planarbete. Stadsledningskontoret ser positivt på intentionerna att på olika sätt effektivisera planprocessen.

Stadsledningskontoret bedömer att flera av de lagändringar som föreslås i promemorian ”Nya steg för en effektivare plan- och bygglag” kommer att leda till en högre effektivitet, genom förenklade förfaranden men också genom förtydliganden av rådande lag. Stadsledningskontoret ser också positivt på att promemorian beaktar flera av de farhågor som uppkommit i samband med remissbehandling av tidigare förslag, exempelvis verksamhetsutövares rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnader.

Stadsledningskontoret har valt att endast kommentera de förslag där kontoret har

synpunkter. I övrigt hänvisas till stadsbyggnadsnämndens, exploateringsnämndens och miljö- och hälsoskyddsnämndens yttranden.

I promemorian föreslås att begreppet ”samlad bebyggelse” införs som komplement till begreppet detaljplan i ett antal olika lagar och bestämmelser, där utredningen bedömer att intentionen med lagen varit att knyta an till en viss bebyggelsetäthet, snarare än förekomsten av detaljplan.

Stadsledningskontoret förutsätter att införandet av begreppet ”samlad bebyggelse” endast skulle vara aktuell om förändringar i PBL som begränsar kravet på detaljplan införs. Riksdagen röstade dock nej till förslaget när propositionen En enklare planprocess (prop. 2013/14:126) behandlades i juni 2014.

I promemorian föreslås att översiktsplanen ska redovisa vilka områden som utgör ”samlad bebyggelse”. Även detta förutsätter stadsledningskontoret är inaktuellt i dagsläget. Stadsledningskontoret konstaterar att om förslaget ändå genomförs skulle det innebära att översiktsplanen, som idag är ett strategiskt och vägledande dokument, indirekt får en rättsverkan inom andra lagområden. Detta är troligen inte intentionen bakom förslaget.

I promemorian föreslås att maximal tid för handläggning av anmälningssärenden regleras i PBL och att denna sätts till tre veckor. I stadsbyggnadsnämndens och exploateringsnämndens gemensamma tjänsteutlåtande konstateras att ett anmälningssärende kan vara lika omfattande som ett bygglovsärende. I de fall ett anmälningssärende kräver nämndbehandling skulle vara en utmaning att handlägga ärendet inom tre veckor. Stadsledningskontoret instämmer i bedömningen att en reglering av handläggningstiden bör införas, men att tidsperspektivet måste ta hänsyn till befintliga kommunala processer med exempelvis krav på nämndbehandling.

I promemorian föreslås att en överenskommelse om markanvisning bör redovisas på samma sätt som ett exploateringsavtal i planbeskrivningen under samråd om ett planförslag. Stadsledningskontoret anser liksom stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden att redovisningen av markanvisningsavtal i planbeskrivningen inte får förutsätta att genomförandet måste ske enligt detta avtal, utan att det även kan ske på annat sätt. Enligt Stockholms stads markanvisningspolicy är en markanvisning begränsad till två år, med möjlighet till förlängning. Under denna tid har byggherren ensam rätt till förhandling med kommunen om exploatering på den markanvisade marken. Det inte alltid som markanvisningsavtal leder till överenskommelse om upplåtelse av mark. Parterna kan avstå från att fullfölja markaffären, och kommunen kan då ersätta avtalet med en överenskommelse med en annan part, ibland med nya villkor eller nya former för markupplåtelsen.

I promemorian föreslås att bestämmelserna i PBL bör justeras när det gäller hur beslut om lov och förhandsbesked ska expedieras. Enligt förslaget ska krav på kungörelse genom meddelande i Post- och inrikes Tidningar endast gälla beslut där lov ges eller förhandsbesked meddelas. Stadsledningskontoret anser liksom stadsbyggnadsnämnden och exploateringsnämnden att kommuniserings- och expedieringsbestämmelserna i PBL är avhängiga av varandra, att dessa skyldigheter bör ses över i ett enda sammanhang och i möjligaste mån efterlikna hanteringsordningen avseende detaljplaner.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen från Socialdepartementet om promemorian ”Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31)” anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 16 oktober 2014 följande.

1. Exploateringsnämnden överlämnar kontorens gemensamma tjänsteutlåtande

till kommunstyrelsen som svar på remissen.

2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Särskilt uttalande gjordes av Åke Askensten (MP), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets och stadsbyggnadskontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 7 oktober 2014 har i huvudsak följande lydelse.

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

- 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 detaljplanlagt 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 gatuhållning 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 detaljplanlagda 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 fastighetsindelnings- bestämmelser (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 omgivningsbullen vid

bostadsbyggnad

I fråga om omgivningsbullen 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-bullen, 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 förenklingar 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; tunnelbane-utbyggnaden 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 ”vetorätt” 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 anmälningssärende skyndsamt och meddela sitt beslut om startbesked inom tre veckor från det att den fullständiga anmälan kom in till nämnden.

Anmälningssärenden har mycket olika omfattning. Att handlägga ett anmälningsskyndsamt ärende kräver många gånger samma arbetsinsats som att handlägga ett bygglovsärende, vilket enligt lagen får ta tio veckor. Kontoren är därför starkt 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.

För exempelvis kulturbyggnader, stora bussdepåer, komplicerade tekniska anläggningar m.m. kommer ett anmälningssärende 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 anmälningssärendet blir alltför begränsad. Samtidigt är det rimligt att införa en begränsning så att ett anmälningssärende inte får ta hur lång tid som helst.

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 handläggnings-tiden för ett bygglovsärende.

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

För att säkerställa sökandes rättssäkerhet föreslås i promemorian att även sökanden i ett rivningslovs-, marklovs- eller anmälningssärende 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 anmälningssärende ska ha möjlighet att överklaga byggnadsnämndens beslut om startbesked.

Lantmäterimyndigheten bör ingå i den obligatoriska samråds-kretsen vid förlängning av genomförandetid

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

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 detaljplaneprocessen.

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 §, härnäst behöver skickas till den som beslutet inte angår.

Kontoren menar att kommuniserings- och expedierings-bestämmelserna i PBL, sett ur lagkraftperspektivet, 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 kommunisering och underrättelse av beslut.

Då blir det betydligt lättare att fixera tidpunkten för talfristen 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.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 30 oktober 2014 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorens gemensamma tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Andrea Femrell m.fl. (M), Björn Ljung (FP) och Christer Mellstrand (C), *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets och exploateringskontorets gemensamma tjänsteutlåtande daterat den 7 oktober 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Se ovan.

Fastighetsnämnden

Fastighetskontorets tjänsteutlåtande daterat den 19 september 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Fastighetskontoret har under det senaste året som remissinstans svarat på propositioner kring olika plan- och byggfrågor, exempelvis en enklare detaljplaneprocess och en enklare plan- och bygglovprocess. Syftet med de föreslagna lagändringarna har bland annat varit att underlätta för ett ökat bostadsbyggande.

Riksdagen avvisade regeringens förslag att begränsa kravet på detaljplan i PBL genom att kommunerna skulle ges större utrymme att bedöma när en sådan behövs. De följdändringar som enligt denna proposition nu föreslås i en del lagar berör fastighetskontoret i begränsad omfattning, till exempel viss tidspåverkan genom en ökad

överklagningsmöjlighet i samband med rivnings- och marklov samt anmälningsärenden och kanske genom att krav på bygglov vid byte av färg, fasadmaterial, taktäckningsmaterial med mera även ska gälla inom samlad bebyggelse. Ett annat ändringsförslag gäller ordningslagen där kravet på att en offentlig plats inom detaljplanlagt område inte utan polistillstånd får användas på ett sätt som inte överensstämmer med platsens ändamål också föreslås gälla även offentliga platser inom samlag bebyggelse. Generellt ser dock kontoret positivt på de förenklingar som föreslås i syfte att effektivisera PBL.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 21 oktober 2014 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att justera paragrafen omedelbart.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 18 september 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Det kan konstateras att promemorian inte behandlar frågan om de faktiska bullernivåerna från en verksamhet blir högre vid nybyggda bostäder än vad kommunen antagit i en detaljplan. I sådana fall kan och ska tillsynsmyndigheten (ofta Miljö- och hälsoskyddsnämnden) ingripa mot verksamheten med krav på åtgärder så att bullret minskar till vad som antagits i detaljplanen.

Detsamma gäller om de bostäder som uppförts med stöd av detaljplanen inte ger den bullerdämpning som förutsatts. Om inomhusvärdena överskrids kan och ska tillsynsmyndigheten rikta krav mot fastighetsägaren eller verksamhetsutövaren beroende på vad som är orsaken till att de angivna värdena överskrids.

Den som bedriver den tillståndsgivna verksamheten kan i sådana fall rikta ersättningskrav mot kommunen (prop. 2013/14:128 sid 59). Det kan få till följd att föreslagna detaljplaner överklagas därför att en tillståndsgiven verksamhet befarar att de av kommunen antagna bullernivåerna inte är tillräckliga. Ett av de mest väsentliga syftena med den nya lagstiftningen riskerar därmed att inte uppfyllas. Nämligen att verksamheter som har ett givet miljötillstånd för sin verksamhet inte ska överklaga en detaljplan därför att de befarar att planen kan innebära krav på inskränkningar av verksamheten.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 20 oktober 2014 har i huvudsak följande lydelse.

Svenska Bostäders remissvar har följande lydelse:

Svenska Bostäder ställer sig positivt till föreslagna förändringar i nya PBL.

Familjebostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Familjebostäder välkomnar promemorians förslag som bolaget uppfattar kan ge ökade möjligheter till förtätning av den stad och tätort Familjebostäder är en del av (*bilaga 1*).

Micasas remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Micasa berörs i huvudsak av avsnitt D i promemorian och ser positivt på förslagen som kan innebära effektiviseringar i plan- och byggprocessen och kortare handläggningstider.

Det återstående arbetet, för att realisera en effektivare plan- och bygglag och som beskrivs i

avsnitten A-C kan bolaget inte göra någon fördjupad analys av (*bilaga 2*).

Stockholmsshems remissvar har i huvudsak följande lydelse:

Stockholmsshem ställer sig positivt till flera förslag som lyfts i promemorians avsnitt D. Stockholmsshem är särskilt positivt till förslaget om att reglerna om markanvisningsavtal och exploateringsavtal samordnas så att det i ett tidigt skede, redan i detaljplanens planbeskrivning, framgår vad som ingår i exploateringsavtalet. Det skulle förbättra förutsägbarheten för byggherrar i plan- och byggprocessen.

Förslaget, som innebär att Lantmäterienheten bör ingå i den obligatoriska samrådsretsen vid förlängning av genomförande tid, ser bolaget också som en förbättring.

Förslaget om förtydligande av att nya genomförandetider bara gäller för ”de frågor” som ändras i en detaljplan, inte för ”den del” av detaljplanen, som justeringarna gäller, skulle också underlätta processen.

Givetvis är det viktigt att besked rörande anmälningsärenden hanteras skyndsamt. Förslaget om att byggnadsnämnden bör meddela sitt beslut om startbesked i anmälningsärenden inom tre veckor från det att den fullständiga anmälan kom in till nämnden är därför relevant.

Förslaget om att förenkla ändringar av tomtindelningar underlättar också plan- och byggprocessen.

Skrivningarna i avsnittet ”Sökanden i lov- och anmälningsärenden bör kunna överklaga ett beslut om startbesked” upplever Stockholmsshem däremot som svårtolkade (*bilaga 3*).

SISAB:s remissvar har i huvudsak följande lydelse:

SISAB är en av Stockholms större byggherrar och är i hög grad berörd av departementspromemorians förslag. Bolaget välkomnar initiativ som underlättar och bolaget ställer sig positiva till en effektivare plan- och bygglag (*bilaga 4*).

Koncernledningens synpunkter

Koncernledningen ställer sig positiv till förslagen i Socialdepartementets promemoria ”Nya steg för en effektivare plan- och bygglag (Ds 2014:31)”. Promemorian delas in i fyra avsnitt A-D, varav C till D omfattar förslag som koncernledning främst lämnar synpunkter på.

Avsnitt C behandlar ”Verksamhetsutövers rättssäkerhet vid omgivningsbuller vid bostadsbyggnad”. Stockholms stad har sedan lång tid omfattande bostads-utbyggnadsplaner. I ”Vision 2030-Ett Stockholm i världsklass” som antogs av kommunfullmäktige i juni 2007, anges att 100 000 nya bostäder ska byggas för att möta stadens befolkningsutveckling. Under slutet av mandatperioden 2010-2014 utökades ambitionsnivån till 140 000 nya bostäder. Med den historiskt stora befolknings-expansion, som Stockholm erfar, måste staden kunna tillgodose behovet av funktioner som bostäder, infrastruktur, transporter och arbetsplatser som kommer av tillväxten.

Under utvecklingen av bostadsbyggnadsprojekt är flera utvecklingsområden belägna nära andra näringsverksamheter som genererar visst buller. Staden ska utifrån gällande översiktsplan, växa främst genom omvandling och utveckling av befintliga arbetsplatsområden till kombinerade bostads- och arbetsplatsområden samt i lägen som har goda förutsättningar att försörjas med befintlig infrastruktur, vägnät och kollektivtrafik. Detta medför att bostäder i större utsträckning måste kunna byggas både i trafik- och ibland industrinära lägen.

Som exempel på detta kan nämnas utvecklingen av Norra Djurgårdsstaden i närheten av Värta- och Frihamnen samt utvecklingen av Söderstaden nära Gullmarsplan och Globenområdet. Dessa och flertalet bostadsbyggnadsprojekt innebär en avvägning av olika intressen, vilket Plan- och Bygglagen i sig är ämnad att ge utrymme för. Mot bakgrund av synpunkter, som inkom under samordningen av regelverk som hanterar bullerfrågor, föreslås i denna promemoria vissa justeringar i miljöbalken. Koncernledningen ser mycket positivt på samordningen samt även till kompletterande förslagen i den nu aktuella promemorian. De innebär i korthet att vid prövning av nytt eller ändrat tillstånd får tillståndsmyndigheten inte besluta om villkor som överstiger de som angavs i detaljplanen eller i det gällande bygglov. Strängare krav ska endast få anges om det finns synnerliga skäl. Därutöver föreslås ett

undantag från straffbestämmelsen i de fall en byggnad utsätts för omgivningsbuller, om bullret inte överstiger vad som anges i planbeskrivning eller bygglov. Stockholms förutsättningar att kunna växa med både bostäder, nödvändig infrastruktur och näringsliv i en tät stad kan, genom föreslagen förändring, förbättras då förutsättningarna för långsiktig planering för befintliga verksamheter i områden som kompletteras med bostadsbebyggelse blir stabilare. Genom föreslagen förändring erhålls långsiktigt stabilare regler för miljökrav och dessas prövning i efterhand. Formuleringen som anger att ”strängare krav får anges om det finns synnerliga skäl” är säkert nödvändig för att ge berörda myndigheter möjligheter att göra förändringar om utvecklingen av verksamheten medför en dokumenterad hälsofara för de närboende. Detta innebär dock en kvarstående risk för bostadsnära verksamheter, vilket utifrån verksamhetsutövarens perspektiv bara kan motverkas genom att det kommer att ställas högre krav på omfattning och kvalitet på underliggande utredningar och analyser inför fastställande av kraven i planen. Koncernledningen bedömer dock att, för redan fastställda krav i befintliga planer kommer ”synnerliga skäl” att innebära en omfattande prövning, vilket är relevant.

Avslutningsvis vill koncernledningen poängtera att det fortlöpande bedrivs arbete för att reducera buller, såväl från egna verksamheter som från trafik eller annan verksamhet nära områden med bostadsbebyggelse.

I avsnitt D redogörs för Nya steg för en effektivare plan och bygglag. De steg som föreslås är följande;

Promemorian föreslår att reglerna för markanvisningsavtal och exploateringsavtal samordnas. Koncernledningen delar bolagens synpunkt att detta förslag förbättrar möjligheterna att på ett tidigt skede kunna planera för vilka förutsättningar som ska gälla för den kommande bebyggelsen. Detta bör kunna ge både minskade risker samt lägre kostnader för berörda byggherrar vid utvecklingen av nya bostadsprojekt, vilket koncernledningen ser mycket positivt på.

Promemorian föreslår även att regeringen ska kunna ge föreskrifter om handläggningstid för anmälningsärenden och startbesked och denna föreslås vara tre veckor. Ett förenklat förfarande för upphävande av tomtindelningar föreslås, vilket innebär att genomförandetiden för en detaljplan bara ändras avseende de frågor som ändringen avser, inte delen av planen. I promemorian föreslås också att samråd bör ske med Lantmäterimyndigheten vid förlängning av genomförandetiden för en plan, då denna kan påverka förutsättningarna för beslut i förrättningsärenden. Även reglerna för hur lov och förhandsbesked expedieras, justeras genom att lov och förhandsbesked som avslås inte behöver annonseras, samt att kretsen sakägare provas på ett tydligare sätt. Koncernledningen ser positivt på samtliga dessa förslag, då de ger förutsättningar att förkorta tiden för planprocesserna. Koncernledningen behöver dock framhålla att de angivna förslagen kan komma att kräva både ytterligare resurser och kompetens hos berörda myndigheter för att de föreslagna förändringarna ska ge önskade effektivitets- och tidsvinster.

Sammantaget ser koncernledningen positivt på de initiativ som tagits från departementet att förenkla och förtydliga regler och lagstiftning som påverkar planprocesserna och förutsättningarna för utveckling av både befintliga och nya bostäder.

Reservationer m.m.

Exploateringsnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Åke Askensten (MP) enligt följande.

Vi ställer oss bakom kontorets förslag men kompletterar det med följande synpunkter:

Remissen - Nya steg för en effektivare plan- och bygglag - handlar till stor del om nödvändiga följdförändringar av de lagändringar som trädde i kraft 1 och 2 juli 2014 och som eventuellt kommer att träda i kraft den 1 januari 2015. Att vissa lagförändringar inte börjat gälla och kanske t.o.m. inte blir av över huvud taget innebär vissa komplikationer för besvarandet av denna remiss. De väsentligaste begränsningarna i detaljplanekraven måste beslutas av den nya riksdagen och avses att träda i kraft den 1 juli 2015.

Den bärande idén bakom lagändringarna är att förkorta och förenkla planprocessen och därmed påskynda byggandet av främst bostäder. I 5 kap.(PBL) "Att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser" kan uttydas att det som benämns "utökat förfarande" är det som vi idag kallar normalt planförfarande och det enkla planförandet blir enligt PBL (som träder i kraft 1 januari 2015) standardförfarandet. Dock ska nämnas att lagtexten är svårgenomtränglig och bitvis obegriplig.

Enligt 5 kap 7§ PBL (träder i kraft 1 jan. 2015) gäller särskilda bestämmelser om utökat förfarande för en detaljplan som inte är förenlig med översiktsplanen (eller länsstyrelsens granskningsyttrande). Det blir således extra viktigt att i översiktsplanen markera områden där man bedömer att "standardutförandet" inte kan bli aktuellt. Tolkningen av förenlig med översiktsplanen är inte helt klar. Räcker det med allmänna intentioner eller ska det vara mer konkret? Översiktsplanen får med dessa nya bestämmelser indirekt mer rättsverkningar, vilket i sin tur får följdverkningar som inte är utredda. Vidare ska gälla särskilda bestämmelser om utökat planförande för en detaljplan som är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse eller kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Det kan konstateras att i Stockholm och i övriga storstadsregioner så blir utökat förfarande för en detaljplaneprocess det enda möjliga (som i stort liknar den process som vi har idag - den normala planprocessen). Standardutförandet, såsom det kommer att te sig i de flesta fall, liknar mer dagens planförfarande än det enkla planförandet.

Få nya begränsade krav på reglering med detaljplan (detaljplanekravet) trädde i kraft den 2 juli 2014. Fortfarande gäller att bl.a. att ingen detaljplan krävs om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Enligt PBL ska detaljplan användas om det är fråga om "ny sammanhållen bebyggelse om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen..." Här sker dock vissa undantag i områden som kan betraktas som sammanhållen bebyggelse där det tillkommer byggnadsverk som inte kräver bygglov såsom komplementbostadshus. Fler förändringar i detaljplanekraven avses att träda i kraft 1 juli 2015 (efter ett RD-beslut) och det är konsekvenserna av dessa förändringar som behandlas i promemorian.

Många lagar bygger på antagandet att sammanhållen bebyggelse ska regleras med en detaljplan. Detaljplanen har omfattande rättsverkningar, både enligt PBL och en rad speciallagar. Den föreliggande promemorian (DS 2014:31) innehåller förslag till hur de följdförändringar som berörs i berörda författningar skulle kunna utformas "för att det ska vara möjligt att bedöma konsekvenserna av om dessa följdförändringar genomförs" (sid 63). Efter remissbehandlingen avser regeringen att ta ställning om det finns skäl att "begränsa kravet på detaljplan i PBL". Det innebär att de mer väsentliga begränsningarna av krav på detaljplan avses att beslutas av den nya riksdagen och de nya begränsade kraven ska träda i kraft den 1 juli 2015. Exempel på att vissa begrepp måste ändras, om detaljplanekravet begränsas är införandet av en definition av samlad bebyggelse: "Samlad bebyggelse ska definieras som sammanhållen bebyggelse där bygglov behövs..." (sid 67) Vilket innebär att uttrycket får samma innebörd som det nuvarande kravet på detaljplan. Uppenbart är att några tydliga

definitioner ges inte utan här finns stort utrymme för tolkningar som skapar en oförutsägbarhet för alla parter. Hur man tolkar/definierar begreppen har stor betydelse för rättsverkningarna och handläggningen. Här krävs således närmare klarlägganden. Allmänt kan konstateras att förändringsarbetet har präglats av en brådska som gått ut över kvaliteten i arbetet.

En konsekvens av riksdagens beslut att förbättra samordningen mellan de regelverk som gäller för planering och byggande respektive tillsyn i fråga om buller är att tillståndsmyndigheten i fråga om omgivningsbuller (enligt en föreslagen ny paragraf i miljöbalken) "inte får besluta om villkor som innebär strängare krav avseende sådant buller än vad som följer av beräknade bullervärden om sådana värden anges i den detaljplan eller i det bygglov som gäller för bostadsbyggnaden ...". Bullervärdena ska finnas med i planbeskrivningen när det gäller en detaljplan. Nyligen har en förordning varit ute på remiss som föreslår riktvärden för buller inomhus och vid fasad. Stockholms kommuns flygplatser (d.v.s. Bromma) är undantagna för riktvärden för uteplatser. Sammantaget innebär de nya bestämmelserna att det kan byggas bostäder i mer bullerutsatta områden speciellt kring Bromma flygplats. Promemorian (DS 2014:31) konstaterar "att fler människor kan komma att bo och vistas i bullerutsatta miljöer. Det kan därför inte uteslutas att förslagen kan ha en viss påverkan på människors hälsa" (284-285). Av den anledningen bör lagändringen i miljöbalken inte genomföras eller omarbetas så att inte människors säkerhet och hälsa äventyras.

Sammantaget får de beslutade och de eventuellt kommande lagändringarna ringa betydelse för att effektivisera planprocessen och bostadsbyggandet. Det gäller speciellt för Sammantaget får de beslutade och de eventuellt kommande lagändringarna ringa betydelse för att effektivisera planprocessen och bostadsbyggandet. Det gäller speciellt för Stockholms del. En rad frågetecken återstår att lösa och i själva verket kvarstår i stor utsträckning reformbehoven.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Andrea Femrell m.fl. (M), Björn Ljung (FP) och Christer Mellstrand (C) enligt följande.

Att i huvudsak bifalla kontorets förslag till beslut.

Att därutöver anföras:

Det är mycket angeläget att såväl lovansökningar som anmälningsärenden handläggs så skyndsamt och effektivt som möjligt. Långa handläggningstider medför stor osäkerhet och ökade kostnader för såväl företag som enskilda individer och innebär på sikt att tillväxten hämmas. Lov och anmälningsärenden är olika till sin karaktär både inbördes och sinsemellan vilket gör att ärenden av enklare typ går betydligt snabbare att handlägga än den tioveckorsgräns som gäller för bygglov. Anmälningsärenden kan normalt betraktas som något enklare jämfört med lovärenden och i de fall ett tekniskt samråd inte behövs kan ärendet handläggas mycket skyndsamt från att det är komplett.

Mot bakgrund av ovan menar vi att det inte är rimligt och nödvändigt ur ett effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv att ha en lika lång bortre gräns (tio veckor) för anmälningsärenden som för bygglovsärenden. Vi anser att fem veckor är en rimlig tid samtidigt som det medges möjlighet att i särskilt komplicerade fall förlänga den tiden med ytterligare fem veckor.