

2014-12-01

Dnr SU FV-1.1.3-2644-14

Regeringskansliet
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

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

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet ställer sig i huvudsak positiv till förslaget, men anmärker följande.

Begränsning av detaljplanekravet

Ett nyligt förslag om att begränsa plan- och bygglagens (2010:900, PBL) krav på kommunerna att införa och bibehålla detaljplaner till endast åtgärder som omfattar betydande miljöpåverkan (prop. 2013/14:126) avvisades av riksdagen. Nu föreslås ett annat slags begränsning av detaljplanekravet. Kommunerna föreslås få frihet att i stället för detaljplaner i översiktplaner redovisa vilka områden som utgör s.k. samlad bebyggelse, för vilka samma förutsättningar gäller som för det nuvarande detaljplanekravet. Av de alternativa begrepp som övervägts i lagstiftningsärendet framstår det valda uttrycket samlad bebyggelse som det bästa, även om det finns en mindre risk för oavsiktliga jämförelser med uttryckets användning på andra håll. Promemorians klagörande av begreppet (s. 72 f.) är välövervägt och kan tjäna till välkommen ledning.

För den samlade bebyggelsen föreslås samma regler gälla för fastighetsägare och andra berörda som inom detaljplanelagda områden. Vinsten härmed är att tunga detaljplaneprocesser och långtidsverkande detaljplaneändringar kan undvikas genom att låta områden i stället markeras som samlad bebyggelse i översiktsplanen. Fakultetsnämnden har ingen bestämd uppfattning i avvägningen av om flexibiliteten överväger fördelarna med mera precisa detaljplaner, med beaktande av att kommunerna enligt förslaget ändå förutsätts redovisa vilka områden som utgör samlad bebyggelse. För områden där samlad bebyggelse saknas synes endast detaljplaner stå till buds för nyetablering.

En nackdel ur rättssäkerhets- och effektivitetssynpunkt är dock att bygglov kan komma att krävas för åtgärder som tidigare inte varit bygglovspliktiga, för vilka allmänheten heller inte alltid kan förvänta sig att plikt föreligger och för vilka det inte finns något enkelt instrument att i förväg utröna om lovplikt föreligger. Det kan av rättssäkerhetsskäl övervägas huruvida ett område som av kommunen i översiktsplan inte angivits som

Juridiska fakultetsnämnden

samlad bebyggelse bör medföra eftergift eller lindring av påföljd för enskild som handlat i oriktig tilltro härtill. Översiktplaners icke-bindande verkan behöver inte nödvändigtvis utesluta en sådan lagstiftningsåtgärd.

Regeringen aviserade redan i sitt avvisade förslag om ett begränsat detaljplanekrav att ett genomförande nödvändiggjorde åtskilliga följdändringar i lag. Regeringen har i den aktuella departementspromemorian återkommit i ärendet och redovisar vilka följdändringar som behöver ske om förslaget genomförs. Förslaget är väl genomarbetat.

Fastighetsbildningskrav och färdigställandeskydd i ljuset av den s.k. attefallsreformen

I promemorian övervägs också om det föreligger något behov av att skärpa fastighetsbildningskraven som en följd effekt av de samtidigt föreslagna (prop. 2013/14:127) och genomförda reglerna om undantag från krav på bygglov vid uppförande av komplementbostadshus, s.k. attefallshus. I promemorian görs bedömningen att någon lagändring inte är behövlig i denna del, och slutsatsen är övertygande.

Det föreslås också att lagen (2014:227) om färdigställandeskydd ska ändras så att något färdigställandeskydd inte ska krävas vid sådana icke bygglovspliktiga åtgärder som uppförande av attefallshus och mindre tillbyggnader, inkl. takkupor, och inredningar av ytterligare en bostad i befintliga småhus. Också i denna del är förslagen väl övervägda.

Samordning av verksamhetsutövares ansvar för omgivningsbuller vid bostadsbyggnad

Enligt ett förslag (prop. 2013/14:128) som riksdagen antagit ska bullerprovningen enligt PBL och miljöbalken (MB) samordnas på så vis att buller som godtagits enligt PBL som huvudregel inte ska kunna leda till ingripanden enligt MB. I lagstiftningsärendet uppmärksammades att det förelåg risk för att ett tillstånd på lång sikt skulle kunna komma att omprövas, med den effekten att ett ansvar enligt MB skulle kunna aktualiseras trots att de ursprungligen godtagna bullervärdena inte överskridits. Här föreslås åtgärder till gagn för verksamhetsutövarens rättssäkerhet. En skärpning bör enligt förslaget inte tillåtas – inte heller om det tillkommit bostäder i området – annat än om det föreligger synnerliga skäl med hänsyn till de boendes hälsa. Det föreslås också strafffrihet om en skärpning av bullerkraven ändå skulle införas. Förslagen är väl övervägda.

Förenkling av planförfarandet vid upphävande av tomtindelningar m.m.

Enligt nuvarande ordning tillämpas reglerna om detaljplaners fastighetsindelningsbestämmelser på äldre tomtindelningar och fastighetsplaner. Ett upphävande av sådana äldre instrument förutsätter således ett efterlevande av detaljplaneprocessen. En förenklat förfarande föreslås, där det inte ska vara nödvändigt att samråda med andra kommuner, länsstyrelsen och sakägare utanför planområdet. Förslaget framstår som väl övervägt.

Genomförandetid av ändring av detaljplan

En genomförandetid av en detaljplan ska vara mellan fem och femton år från planens ikraftträdande. Om en ändring av en detaljplan ska ske, t.ex. upphävande av tomtindelningar, är det inte fullt klart om detaljplanen i den delen får en ny genomförandetid. Om så är fallet blir detaljplanen inom det området besvärlig att ändra under den tid som genomförandetiden löper, även rörande frågor som inte alls berörs av den först initierade ändringen. I promemorian föreslås därför att genomförandetiden inte ska anknyta till del av detaljplan utan till fråga som berörs av detaljplan. Det föreslås också att det bör klargöras att någon genomförandetid inte alls ska vara aktuell vid upphävande av delar av detaljplan, här i betydelsen såväl område som planbestämmelse

med mera tematisk innebörd. Förslagen är välkomna, men den föreslagna 4 kap. 22 tredje stycket PBL kan förtydligas. En naken referens till att 4 kap. 22 § första och andra stycket inte gäller kan missförstås, varför en mera direkt skrivning om att någon genomförandetid inte gäller vid upphävande av del av detaljplan vore att föredra.

Reglering av handläggningstid av anmälningsärenden

Anmälningsärendens handläggningstid bör enligt promemorian regleras i likhet med ärenden om lov och förhandsbesked. Fakultetsnämnden instämmer i detta, men ifrågasätter om regleringen enbart bör ske i förordningsform.

Överklagande av startbesked vid ansökan om rivningslovs-, marklovs- och anmälningsärenden

I promemorian föreslås en synkronisering av överklagandemöjligheterna vid alla lov- och anmälningsärenden rörande beslut om startbesked till att motsvara överklagandemöjligheten vid bygglovärenden, vilket enligt fakultetsnämnden är välkommet.

Obligatoriskt samråd med Lantmäteriet vid förlängning av genomförandetid

Enligt det av riksdagen nyligen beslutade förenklade förfarandet vid förlängning av genomförandetid av en plan är samrådsplikten begränsad. Det föreslås att samråd alltid ska ske med lantmäterimyndigheten vid det förenklade förfarandet. Fakultetsnämnden finner förslaget vara rimligt.

Markanvisningsöverenskommelser

I promemorian föreslås att överenskommelser om markanvisning, där markområdet ägs av kommunen, bör regleras på samma sätt som exploateringsavtal, där fastigheten inte ägs av kommunen. Förslaget är välövervägt. Det bör övervägas att införa en definition av överenskommelse om markanvisning i 1 kap. 4 § PBL.

Begränsat offentliggörande av expediering av beslut i ärenden om lov och förhandsbesked

Beslut om lov och förhandsbesked enligt PBL offentliggörs i Post- och Inrikes Tidningar. I promemorian föreslås att så endast ska behöva ske vid bifall och inte vid avslag eller avskrivning. Enligt promemorian ska bifallsbeslut inte heller behöva skickas till andra än grannar och andra kända sakägare. Delgivning bör enligt promemorian inte behöva ske med sakägare och sådana som lämnat synpunkter som inte blivit tillgodosedda om det är uppenbart obehövt, utan det bör enligt förslaget då räcka med att beslutet skickas till dessa. Därtill föreslås en ändring som innebär en underrättelseskyldighet vid ansökan som innebär avvikelser från områdesbestämmelser. Förslagen är väl motiverade.

Tillbyggnad av takkupor

Vissa mindre ingripande tillbyggnader av takkupor behöver inte bygglov, och i vissa fall inte ens en anmälan med åtföljande krav på avvaktande av startbesked. Förslaget innebär att det av förenklingskäl minst ska krävas en anmälan och avvaktande av startbesked för tillbyggnad av takkupa, eftersom det enligt nuvarande regler för den enskilde kan vara svårt att avgöra om anmälningsplikt föreligger. Något krav på kontrollansvarig eller tekniskt samråd ska emellertid inte uppställas. Sanktionsavgift föreslås kunna utgå om byggandet av en takkupa påbörjas innan startbesked har lämnats. Förslagen är godtagbara.