

Detaljplanekravet - SOU 2017:64

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) anser att det är avgörande att kommunens rätt till detaljplaneläggning kvarstår för nedanstående ställningstaganden.

SKL anser att förslaget ger kommunen förtydligade möjligheter att välja mellan planläggning eller bygglovgivning i det enskilda fallet beroende på hur markanvändning och befintlig bebyggelse ska förändras och utvecklas. Förslaget kan däremot inte förväntas ge någon betydande effekt på takten i bostadsbyggandet.

SKL vill understryka att den lagstadgade handläggningstiden begränsar omfattningen av de åtgärder som går att utreda inom ramen för ett bygglovsärende.

SKL bedömer att förslaget med bygglovshantering efter upphävande av detaljplan kommer att ha ett begränsat tillämpningsområde av både praktiska och demokratiska skäl.

SKL ser positivt på att kommunens möjlighet att bevilja bygglov i icke planlagda områden utan föregående planläggning förtydligas och stärks.

SKL anser att utredningens slutbetänkande bör inväntas innan delbetänkandets förslag träder i kraft, så att förslagen kan behandlas i ett sammanhang.

SKL anser att de tidsmässiga konsekvenserna av att göra behovsbedömning i lovärenden måste utredas.

SKL avstyrker förslaget om utpekande och kriterier avseende samlad bebyggelse respektive tätbebyggelse i föreliggande form, då alltför många frågor är oklara.

SKL anser att det vore en lämpligare ordning att staten presenterar utpekandet av samlad bebyggelse respektive tätbebyggelse i form av ett planeringsunderlag. Kommunen kan därefter fatta beslut, med rätt att göra mindre avvikelser.

SKL anser att förslaget till ändring av ordningslagen inte är tillfredsställande utrett och konsekvensanalyserat.

SKL avstyrker att definitionen av avlopp i miljöbalken ändras enligt utredningens förslag. SKL vidhåller sitt ställningstagande i enlighet med förbundets yttrande över Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande. SKL tillstyrkte där förslaget att regeringen borde tillsätta en utredning med uppdrag att göra en generell översyn av lagstiftning kring avledning av vatten.

Minskning av detaljplanekravet

Kommunens rätt till detaljpaneläggning kvarstår

Utredningen redovisar på ett förtjänstfullt sätt nyttan med detaljplan, och behovet av att från kommunens sida via detaljpaneläggning kunna lösa en rad frågor i ett sammanhang.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att det är avgörande att kommunens rätt till detaljpaneläggning kvarstår för nedanstående ställningstaganden.

Viktigt med realistiska förväntningar på konsekvenserna av förslaget

Delbetänkandet pekar flertalet gånger på att förslaget är en del av ett ökat bostadsbyggande, men att det inte ensamt kommer att leda till stora förändringar. Man pekar också på att det är svårt att överblicka i vilken omfattning det är tillämpligt för kommunen att välja att inte upprätta detaljplan. SKL delar denna uppfattning.

Att förtydliga och delvis utöka möjligheten till att i vissa fall inte upprätta detaljplan utan ge bygglov direkt eller efter upphävande av del av gällande plan är positivt.

SKL anser att förslaget ger kommunen förtydligade möjligheter att välja mellan planläggning eller bygglovgivning i det enskilda fallet beroende på hur markanvändning och befintlig bebyggelse ska förändras och utvecklas. Förslaget kan däremot inte förväntas ge någon betydande effekt på takten i bostadsbyggandet.

Krav på utredningar

Delbetänkandet påtalar att det ofta finns behov av ett omfattande utredningsarbete för att projektera och genomföra ett större byggprojekt. Utredningen påtalar även att dessa utredningar behövs oavsett om ett bygglov föregås av ett planarbete eller inte. SKL vill understryka att den lagstadgade handläggningstiden begränsar omfattningen av de åtgärder som går att utreda inom ramen för ett bygglovsärende.

Detaljplanearbetet tyngs idag ofta av omfattande utredningskrav. Enligt SKL:s mening har dessa krav ökat betydligt över tid. Det är både tids- och kostnadsdrivande. Inte minst kommer dessa krav ofta från statens sida i form av företrädare för olika sektorsintressen som vill ha sina frågor mycket grundligt belysta. Nu föreslås att fler projekt än idag ska hanteras direkt genom bygglov, det vill säga med begränsat utrymme för de utredningar som sannolikt skulle ansetts nödvändiga om samma projekt hanterats genom detaljpaneläggning. SKL anser att utredningen i sitt vidare arbete ska belysa om detaljplaneprocessen idag omfattar en utredningsbörda som överstiger lagstiftarens intentioner.

Ökat utrymme för att bevilja lov utan planläggning

Förslaget syftar till att man i fler situationer än idag ska kunna bevilja lov för vissa åtgärder utan föregående planläggning. Det är viktigt att påpeka det innebär att i redan planlagda områden måste kommunen först upphäva delar av gällande detaljplan, innan ett lov kan beviljas. Upphävande av en hel eller delar av en detaljplan kräver ett planförfarande, om än mer begränsat än för att upprätta en ny detaljplan.

Handläggningen för att upphäva en plan kräver resurser och tid från kommunens sida. Även ett sådant ärende behöver inordnas i kommunens ordinarie planprioritering och behandlas efter dess angelägenhet i förhållande till andra detaljplaneprojekt. Efter upphävandet av detaljplanen ska ett bygglov i en situation utan gällande detaljplan behandlas, vilket är en mer omfattande handläggning för kommunen än ett lov i enlighet med gällande plan. Denna typ av tvåstegshantering kommer alltså att innebära en relativt stor arbetsbörda för kommunen. Det finns säkert situationer när detta kan vara effektivt, men som tidigare understrukits är det sannolikt inte i någon stor mängd av fall.

Att fatta beslut om och genomföra ett förfarande för att upphäva delar av en detaljplan och samtidigt behandla en bygglovsansökan inom ramen för de tio veckor som hanteringen av ett bygglov får ta, bedömer SKL som helt orealistiskt.

Förslaget berör inte frågan om hur kommunen ska finansiera dessa upphävanden. Byggnadsnämndens rätt till planavgift i enlighet med 12 kap. 9 § PBL omfattar inte upphävande av detaljplan.

Kommunen måste också förhålla sig till konsekvenserna av att i någon större omfattning helt eller delvis upphäva gällande detaljplaner för befintlig bebyggelse, och därefter bevilja lov utan föregående planläggning. Det betyder en utökning av de områden i kommunen som är utan gällande plan, och där bygglovshanteringen därmed blir mer omfattande och mindre förutsebar. Oförutsebarheten gäller naturligtvis också för grannar och andra berörda, som då i betydligt mindre omfattning än tidigare kommer att kunna förutse utvecklingen av sitt närområde. De pedagogiska och demokratiska utmaningarna i denna situation ska inte underskattas.

SKL bedömer att förslaget med bygglovshantering efter upphävande av detaljplan kommer att ha ett begränsat tillämpningsområde av både praktiska och demokratiska skäl.

Situationen i områden som inte redan är planlagda, är helt annorlunda. SKL ser positivt på att kommunens möjlighet att bevilja bygglov i icke planlagda områden utan föregående planläggning förtydligas och stärks.

Ikraftträdande och övergångsfrågor

Översiktsplaneutredningen ska i sin helhet vara klar i november 2018. Ikraftträdandet för innevarande förslag föreslås till 1 januari respektive 1 juli 2019.

Översiktsplaneutredningens slutbetänkande kommer med stor sannolikhet att innehålla förslag som påverkar även detaljplaneläggning och bygglovgivning, möjligen på andra sätt än i föreliggande förslag. SKL ställer sig därför frågande till ett ikraftträdande av delbetänkandets förslag precis i samband med att slutbetänkandet sannolikt remitteras.

SKL anser att utredningens slutbetänkande bör inväntas innan delbetänkandets förslag träder i kraft, så att förslagen kan behandlas i ett sammanhang.

Tillkommande behovsbedömning i bygglovsärenden

Utredningen anser att behovsbedömning ska ske i vissa former av lovärenden. Behovsbedömning i bygglovsärenden är en tillkommande uppgift för byggnadsnämnderna, som idag inte ingår i tidsfristen för bygglovgivning. SKL anser att de tidsmässiga konsekvenserna av att göra behovsbedömning i lovärenden måste utredas.

Utpekande av samlad bebyggelse och tätbebyggelse

Kräver omfattande fortsatt utredning

SKL instämmer i utredningens bedömning att den del av förslaget som avser utpekandet av samlad bebyggelse respektive tätbebyggelse för att ersätta kopplingen till detaljplan kräver fortsatt bearbetning. SKL avstyrker förslaget om utpekande och kriterier avseende samlad bebyggelse respektive tätbebyggelse i föreliggande form, då alltför många frågor är oklara.

Snarlika termer kan leda till missförstånd

Det är av stor vikt för kommunen att lagstiftningen är tydlig och lätt att kommunicera i kontakten med allmänheten, och att risken för missförstånd minimeras. Det nya begreppet ”samlad bebyggelse” och den befintliga termen ”sammanhållen bebyggelse” är mycket lika. Risken för otydligheter och missförstånd blir därför stor, vilket SKL redan tidigare påpekat i remissvaret över Ds 2014:31. SKL anser därför att begreppet ”samlad bebyggelse” bör ersättas med ett annat.

Kriterier för tät- respektive samlad bebyggelse

Förslaget får förstås som att en bebyggelse kan utgöra antingen samlad bebyggelse eller tätbebyggelse, och att skillnaden mellan de båda beror på antalet byggnadsområden som ingår. Förslaget till kriterier för samlad bebyggelse innehåller

ingen övre gräns, vilket gör detta förhållande otydligt. SKL anser att det måste finnas en övre gräns i definitionen av samlad bebyggelse.

Ansvar för utpekande av samlad bebyggelse och tätbebyggelse

Enligt förslaget ska både SCB och landets länsstyrelser vara delaktiga i utpekandet av samlad bebyggelse respektive tätbebyggelse, medan kommunens roll består i ett samråd med länsstyrelsen.

Det framgår inte tydligt varför flera olika statliga myndigheter ska vara inblandade i utpekandet av dessa områden. Ordningen med länsstyrelsen som mellanhand förefaller otymplig, särskilt som avsikten är att länsstyrelsen bara i undantagsfall ska kunna frångå den bedömning som gjorts av SCB.

Om det anses att utpekandet kan och ska göras på statlig nivå, bör det vara tydligare och enklare om en enda myndighet arbetar med frågan. SKL anser att det i den fortsatta hanteringen bör utredas hur ansvaret för utpekandet, om det ska vara statligt, kan ligga på en enda myndighet (SCB, Boverket eller Lantmäteriet), som i sin tur ska samråda med kommunerna för att inhämta detaljerad lokalkännedom som kan påverka bedömningen av områdenas utbredning.

Om utpekandet av områdena sker mer eller mindre maskinellt på statlig nivå, kan enhetligheten i landet möjligen öka. Däremot förloras den lokalkännedom och den lokalpolitiska dimension som ett utpekande i översiktsplanen av motsvarande områden, eller en bedömning av byggnadsnämnden i lovärenden utgör. SKL anser att det vore en lämpligare ordning att staten presenterar utpekandet av samlad bebyggelse respektive tätbebyggelse i form av ett planeringsunderlag. Kommunen kan därefter fatta beslut, med rätt att göra mindre avvikelser. Huruvida det ska ske i översiktsplanen eller genom annat kommunalt beslut, bör utredas i den fortsatta beredningen av denna del av utredningens förslag.

Omfattningen och konsekvenserna måste utredas

Enligt utredningens exempel sker en avsevärd ökning av de områden som omfattas av samlad bebyggelse och tätbebyggelse jämfört med dagens detaljplanlagda områden genom kriterierna för samlad bebyggelse respektive tätbebyggelse. Detta skulle kunna få stora konsekvenser för kommunerna och för allmänheten, inte minst i form av ökning av antalet bygglovspliktiga ärenden. Detta går stick i stäv med övriga ändringar i lagstiftningen som skett under de senaste åren. Det kan därför ifrågasättas om förslaget till kriterier för utpekandet verkligen är det rätta. SKL anser att kriterierna för samlad bebyggelse respektive tätbebyggelse måste utredas noggrant i ett fortsatt arbete.

Följdändringarna i andra lagstiftningar än PBL

Ordningslagen (OL)

Förslaget till ändring av OL innebär en utökning av tillståndspliktens omfattning. I betänkandet menas att om tillståndsplikten inte utökas för att balansera minskningen av plankravet så kan det på sikt leda till att offentliga platser används på ett sätt som inte varit avsikten. SKL vill understryka att det i stor utsträckning råder lovplikt för de företeelser som tas upp som exempel på detta av utredningen. Utöver bygglov krävs det dessutom som huvudregel tillstånd från markägaren vid ianspråktagande av offentliga platser som inte förvaltas av kommunen.

Bestämmelserna i PBL säkerställer att människors hälsa och säkerhet beaktas i sådana ärenden som omfattas av lovplikt. I övrigt är upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet en av Polismyndighetens uppgifter enligt polislagen. Det är därför tveksamt om utredningens utgångspunkter för ändringen i OL är rätt.

Med stöd av avgiftslagen får kommunen ta ut avgift för upplåtelse av sådan offentlig plats som står under kommunens förvaltning, under förutsättning att tillstånd enligt OL har meddelats av polismyndigheten. Utöver detta kan kommunen också enligt lagen ta ut avgift för upplåtelse av plats för torghandel. Kommunens möjligheter att uppfylla sitt ansvar som förvaltare av allmänna platser inom detaljplanerat område är idag begränsat till utövandet av veto- respektive yttranderätten enligt OL. SKL anser att det är oklart om förslaget avser att samma förhållande kommer att gälla avseende områden inom samlad bebyggelse för vilka kommunen är förvaltare.

SKL anser att förslaget till ändring av ordningslagen inte är tillfredsställande utrett och konsekvensanalyserat.

Miljöbalken (MB)

I delbetänkandet föreslås att definitionen av avloppsvatten i 9 kap. 2 § MB ska ändras. Avloppsbegreppet var aktuellt i Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande (SOU 2014:35). Vattenverksamhetsutredningens gjorde en omfattande genomgång av bland annat gränsdragning i förhållande till markavvattning och övervägde att ensa definitionerna av avloppsvatten i MB och Lagen om allmänna vattentjänster (LAV) samt införa begreppet samlad bebyggelse i LAV.

Vattenverksamhetsutredningen konstaterade dock att frågan om hur vattnet ska regleras är komplex och anknyter till flera lagar. Vattenverksamhetsutredningen avstod från att lämna ett förslag och ansåg i stället att regeringen borde tillsätta en utredning med uppdrag att göra en generell översyn av lagstiftning kring avledning av vatten. SKL välkomnade i sitt remissvar över Vattenverksamhetsutredningens slutbetänkande att en sådan utredning skulle tillsättas. SKL vidhåller denna

ståndpunkt. SKL avstyrker därför att definitionen av avlopp ändras enligt
Översiktsplaneutredningens förslag.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko

Sveriges Kommuner och Landsting